

Genomlysning
av
renhållningsnämnden

2006-04-11

Innehåll

1. Inledning	2
1.1 Kort beskrivning av uppdraget	2
1.2 Fem frågeområden	2
1.3 Arbetsmetod	2
2. Nämnd/Förvaltning	4
2.1 Kort beskrivning av nämnden/förvaltningen	4
3. Sammanfattning	5
3.1 Sammanfattande analys	5
3.2 Goda exempel	6
3.3 Möjliga effektiviseringar och omprioriteringar på kort och lång sikt	6
4. Uppdrag	9
4.1 Formell styrning (lagstiftning och politiska beslut)	9
4.2 Övriga åtaganden	10
4.3 Gränssnitt till annan verksamhet i staden	10
4.4 Möjliga effektiviseringar och omprioriteringar på kort och lång sikt	11
5. Samspel mellan nämnd och förvaltning	12
5.5 Arenor	12
5.6 Roll- och arbetsfördelning	12
5.7 Kommunikation	12
5.8 Möjliga effektiviseringar och omprioriteringar på kort och lång sikt	12
6. Organisation – Inre effektivitet	13
6.1 Förvaltningens organisation	13
6.2 Styrning och ledning	14
6.3 Personalfrågor	15
6.4 Ekonomifrågor	16
6.5 IT-frågor	16
6.6 Stödprocesser	16
6.7 Omvärlds- och framtidsbevakning	17
6.8 Möjliga effektiviseringar och omprioriteringar på kort och lång sikt	18
7. Uppföljning och resultat – Yttre effektivitet	20
7.1 Uppföljningssystem och resultat	20
7.2 Möjliga effektiviseringar och omprioriteringar på kort och lång sikt	20
8. Analys av resultat	20
8.1 Användning av resultat av uppföljningen	20
8.2 Möjliga effektiviseringar och omprioriteringar på kort och lång sikt	21
9. Reflektioner och slutsatser	22

BILAGOR

1. Intervjufrågor
2. Intervjuade

1. Inledning

1.1 Kort beskrivning av uppdraget

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.

Bakgrunden är bl.a. att den framtida demografiska situationen och skatteutjämnningssystemets effekter kommer att medföra ekonomiska påfrestningar för staden, liksom för många av landets övriga kommuner. Trots detta måste staden kunna ge medborgarna en god samhällsservice även i framtiden. God ekonomi och effektiv verksamhet är en förutsättning för detta. En viktig del för att nå dessa mål är att systematiskt genomlysna och effektivisera stadens samtliga verksamheter.

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. Genomlysningarna sker med stöd av utomstående konsulter.

1.2 Fem frågeområden

Fem frågeområden är tänkta att tjäna som en struktur och för att säkra att genomlysningarna genomförs på ett likartat sätt och att de täcker in områden som är relevanta för att identifiera effektivt respektive ineffektivt resursutnyttjande. Att frågorna är likartade ger också möjligheter till jämförelser och lärande mellan olika nämnder/förvaltningar och verksamheter.

1.3 Arbetsmetod

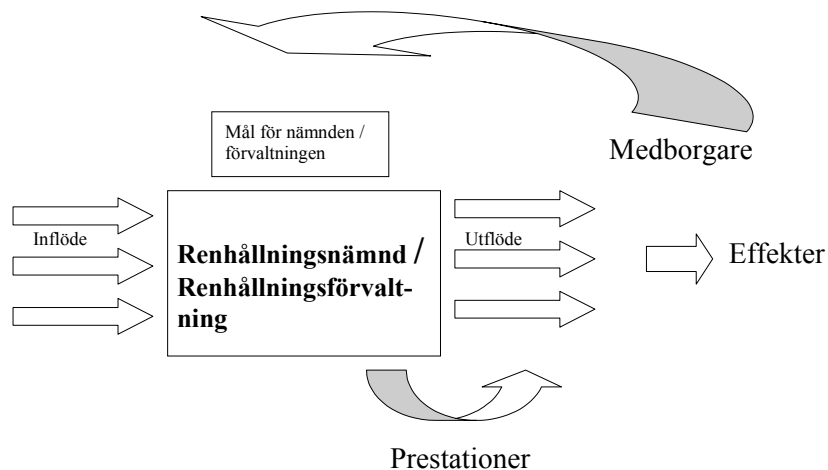
Redovisning av resultaten i detta avsnitt baseras i det väsentligaste på de antal intervjuer vi genomfört inom nämnd och förvaltning samt på genomgången material (se bilaga 2). Intervjufrågorna bygger på de fem frågeområdena som har tagits fram av Stadsledningskontoret (SLK). Dessa frågeområden är tänkta att tjäna som en struktur och för att säkra att genomlysningarna genomförs på ett likartat sätt för alla förvaltningar som omfattas av arbetet samt att de täcker in områden som är relevanta för att identifiera effektivt respektive ineffektivt resursutnyttjande. Samtliga ställda frågor återfinns i Bilaga 1.

Genomlysningarna genomförs genom att ställa:

- Strukturfrågor (vem, vad och var)
- Processfrågor (hur)
- Resultatfrågor (inre och yttre effektivitet)

Resultatet från genomlysningen kommer även att belysa verksamheten genom nedanstående modell samt ge möjlighet till benchmarking av nämndens egna utveckling över tiden samt

med andra nämnder. Det ger därmed information om var nämnden står samt information om vad nämnden behöver arbeta vidare med.



Figur 1: Illustration över Renhållningsnämndens / Renhållningsförvaltningens processer.

Inflödet visar någon form av objekt, t.ex. i form av resurser, som kommer in till verksamheten som förädlar inflödet till ett utflyde, dvs. till ett resultat av aktiviteten.

Som en del av genomlysningen har cheferna inom förvaltningen genomfört en självutvärdering av intern styrning och kontroll. Syftet var att skapa en fördjupad analys av styrkor och svagheter i förvaltningens styrsystem. Frågeställningarna omfattade följande områden:

Kontrollmiljö innefattar frågeställningar om förvaltningsledningens mandat, engagemang och tydlighet ifråga om styrning och kontroll.

Riskvärdering fokuserar på hur risker för verksamheten identifieras, värderas och hanteras.

Kontrollaktiviteter avser relevans och effektivitet i de åtgärder som vidtagits för att förebygga och förhindra negativa avvikelser.

Information och kommunikation berör hur mandat för beslut om åtgärder har fördelats samt hur information om mål, strategi, åtgärder, resultat etc. har kommunicerats internt inom förvaltningen.

Övervakning pekar på det sätt som förvaltningen arbetar med att utvärdera och utveckla det egna styrsystemet.

Resultaten av självvärderingen ligger till grund för våra förslag till effektivisering och omprioritering på kort och lång sikt.

2. Nämnd/Förvaltning

2.1 Kort beskrivning av nämnden/förvaltningen

Renhållningsnämnden har kommunfullmäktiges uppdrag att svara för de uppgifter som enligt miljöbalken eller andra författningar åvilar staden i fråga om avfallshantering. Stadens lagstadgade avfallshantering ska enligt kommunfullmäktiges uppdrag ombesörjas på ett miljömässigt och kostnadseffektivt sätt. Styrande för nämndens arbete är EU:s avfallshierarki. Till nämndens uppgift hör att ta fram förslag till taxor för hämtning, transport och behandling av hushållsavfall, samordna stadens agerande för avfall som omfattas av producentansvaret samt svara för information och rådgivning i avfallsfrågor. Nämnden ska också följa och stimulera utvecklingen av miljöanpassade och kostnadseffektiva åtgärder inom avfallsområdet. Renhållningsnämnden ansvarar också för stadens insatser i ett utvecklingssamarbete i avfallsfrågor med Tegucigalpa i Honduras.

Renhållningsnämndens politiska sammansättning motsvaras av den i kommunfullmäktige. Val av ledamöter sker varje år.

Nämnden planerar att ha sju ordinarie sammanträden under år 2006 och är ansvarig för renhållningsförvaltningens verksamhet inför kommunfullmäktige.

Renhållningsförvaltningen är en av Stockholms stads förvaltningar och lyder under renhållningsnämnden. På nämndens uppdrag ansvarar förvaltningen för att främja en miljömässig och kostnadseffektiv hantering av stockholmarnas hushållsavfall, upprätta förslag till renhållningsordning och avfallsplan, upprätta förslag till taxor och samordna stadens agerande vad gäller producentansvaret. Vidare är förvaltningen myndighetsutövare, upphandlare, svarar för övergripande information och rådgivning i avfallsfrågor.

Renhållningsförvaltningen är organiserad i sex olika avdelningar och varje avdelning leds av en chef. Antalet anställda uppgår till 54.

Förvaltningen svarar för utveckling, upphandling samt uppföljning av insamlings- och behandlingsavtal för hushållsavfall, matavfall, farligt avfall och grovavfall. För elektriskt och elektroniskt avfall, liksom för förpackningar och returpapper, råder producentansvar. I förhållande till hushållen har förvaltningen dock ett informationsansvar för producenternas insamlingssystem för returpapper och förpackningar. Förvaltningen tillhandahåller också mottagningspunkter för elektriska och elektroniska produkter. Utgångspunkten för förvaltningens arbete är ett modernt miljötankande där avfallet är en resurs som på olika sätt kan återvinnas.

Stadens avfallshantering är avgiftsfinansierad och avgiften ska spegla den verkliga kostnaden för avfallshantering. Avfallshantering sköts med hjälp av upphandlade entreprenörer.

3. Sammanfattning

3.1 Sammanfattande analys

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.

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 grunduppgiften från kommunfullmäktige.

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.

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.

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.

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 insamlingssystem 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.

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.

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 för-

valtningens 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.

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.

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

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

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.

3.2 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.

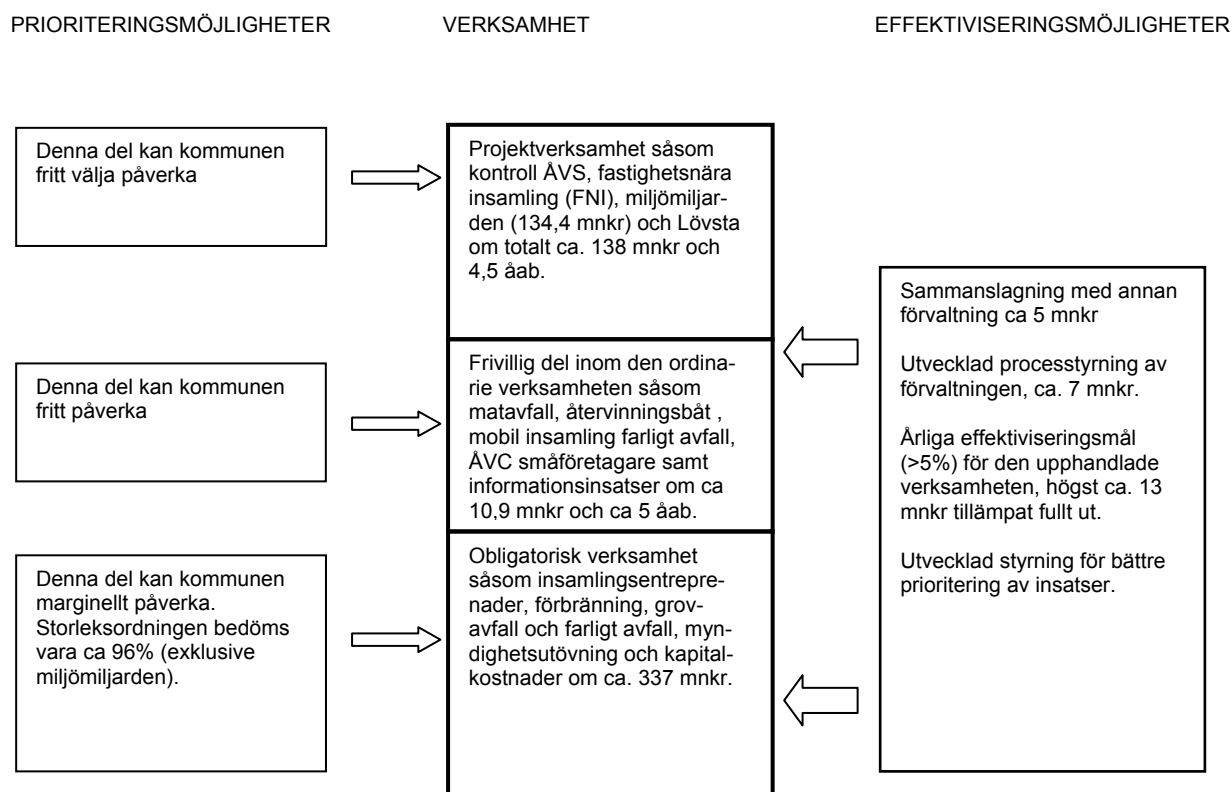
3.3 Möjliga effektiviseringar och omprioriteringar på kort och lång sikt

- Genomlysningen visar att det finns verksamhetssamband 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.
- 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

- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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 förbränningsskatt 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.

I figuren nedan sammanfattas de effektiviseringar som diskuteras i genomlysningen.



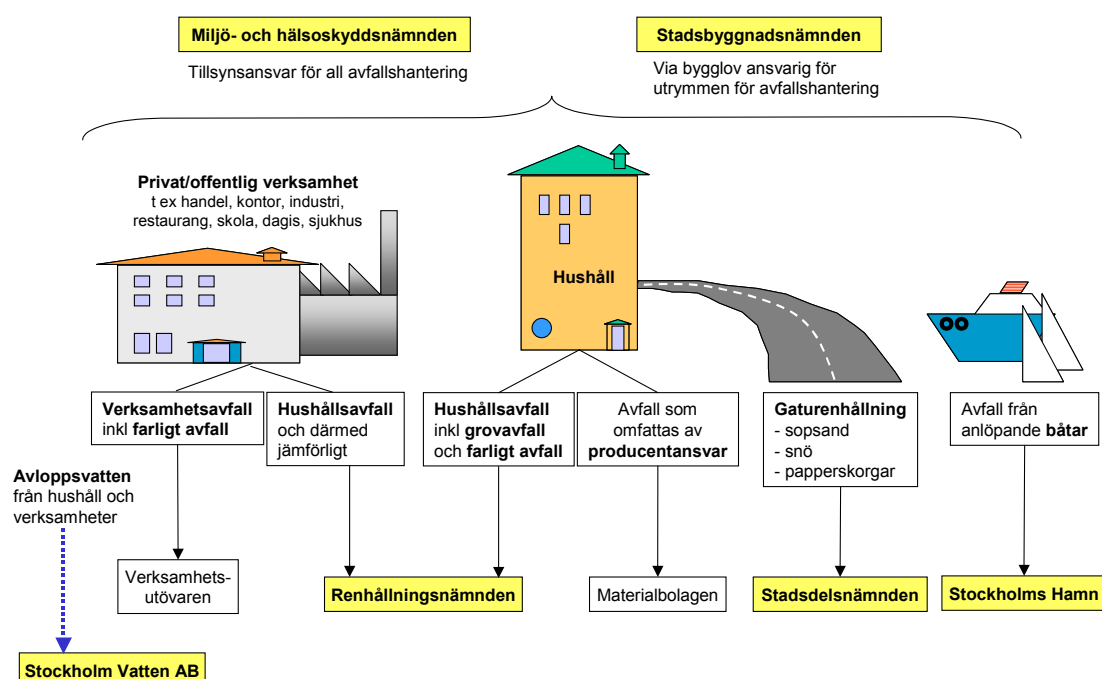
I tabellen nedan visas belopp över de teoretiska besparingar som skulle kunna uppnås genom de åtgärder som diskuterats fram inom de nedan angivna områdena för perioden 2006 – 2010.

Åtgärd (belopp i mnkr)	År					
	2006	2007	2008	2009	2010	Totalt
Utvecklad processtyrning			7	7	7	21
Sammanslagning med annan förvaltning		5	5	5	5	20
Summa		5	12	12	12	41

4. Uppdrag

4.1 Formell styrning (lagstiftning och politiska beslut)

Enligt miljöbalken (SFS 1998:808) skall varje kommun svara för att hushållsavfall transporteras till behandlingsanläggning för återvinning eller bortskafter. Kommunen är även ansvarig för att behandlingskapacitet för avfallet finns att tillgå samt för tillsyn av avfallshanteringen. Kommunen ansvarar även för att oljeavfall, toalettavfall och fast avfall som mottagits i hamn transporteras bort (SFS 2001:1063). Stockholms stad har genom ett antal nämnder och bolag ansvar för olika delar av avfallshanteringen. I bilden nedan beskrivs ansvarsfördelningen för avfallet.



Renhållningsnämnden innehar ansvaret för den kommunala avfallshanteringen, upphandling, samordning och utredning. Renhållningsnämndens uppgifter definieras som att¹:

- främja en miljömässig och kostnadseffektiv hantering av avfall
- svara för att stadens lagstadgade avfallshantering ombesörjes på ett miljömässigt och kostnadseffektivt sätt
- upprätta förslag till renhållningsordning med föreskrifter och avfallsplan efter samråd med berörda nämnder och styrelser
- upprätta förslag till taxor för hämtning, transport och behandling av hushållsavfall
- samordna stadens agerade beträffande sådant avfall som omfattas av producentansvaret
- svara för övergripande information och rådgivning i avfallsfrågor
- följa och stimulera utveckling av miljöanpassade och kostnadseffektiva åtgärder inom avfallsområdet.

¹ Reglemente för renhållningsnämnden, Kfs 1999:33

Under nämnden lyder renhållningsförvaltningen som på uppdrag av nämnden utför nämndens uppgifter. Insamling, transport och behandling av hushållsavfallet utförs av entreprenörer upphandlade av renhållningsnämnden.

4.2 Övriga åtaganden

Det finns inom förvaltningen olika utvecklingsprojekt som inte är taxefinansierade utan bland annat finansierade via "miljömiljarden". Följande utvecklingsinsatser finns vilka initierats av nämnden och kan benämnas som "frivilliga" och är möjliga att påverka avseende innehåll och ambition:

- Stora externa projekt som Hondurasprojektet (initierat av kommunstyrelsen och finansierat av SIDA)
- Kontroll av återvinningsstationer (initierat av nämnden och finansierat via taxan)
- Rådgivning till fastighetsägare om fastighetsnära insamling av producentansvarsfraktioner (initierat av nämnden och finansierat via taxan)
- Ansvar för markområdet på Lövsta med uthyrning av mark och byggnader (historiskt ansvar som finansieras via hyresintäkter och taxan)
- Utvecklingsarbete och olika projekt, bland annat finansierade genom miljömiljarden

4.3 Gränssnitt till annan verksamhet i staden

Stockholms stad har genom ett antal nämnder och bolag ansvar för olika delar av avfallshanteringen. Nedan beskrivs berörda verksamheter inom staden.

Organisation	Kortfattad beskrivning av verksamheten (utifrån ett angränsande perspektiv)
Miljö- och hälsoskyddsnämnden	Tillsynsmyndighet för avfallshanteringen i Stockholm
Stadsdelsnämnderna	Städning och vinterväghållning av gator, torg, parker m.m.
Stockholms hamn AB	Upphandl. entrepr. mottagn o transport av avfall från båtar
Stockholm Vatten AB	Avledning och rening av avloppsvatten, slam och gallerrens.
Trafikkontoret	Städning och vinterväghållning av större gator och trafikleder.

I miljöbalken 15 kap. 5 § står det att: "Den som innehar avfall skall se till att avfallet hanteras på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt."

Producenterna har ansvar för att tillhandahålla insamlingssystem, transportera och behandla den del av avfallet som faller under producenternas ansvar. Detta ansvar innefattar förpackningar, tidningar, el-avfall, vissa blybatterier, bildäck och bilar. Producenterna har organiserat sig i olika bolag, som sköter insamling och behandling för respektive avfallsslag.

Hushållen har skyldighet att följa reglerna i de kommunala föreskrifterna om avfallshantering. I dessa står bl.a. att hushållen har skyldighet att sortera ut farligt avfall, producentansvarsavfall och batterier ur övrigt avfall. Hushållen ansvarar för att avfallet lämnas till kommunen, eller till de insamlingssystem som producenterna eller fastighetsägarna tillhandahåller. Hushållen har även skyldighet att följa de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken. En av hänsynsreglerna, den s.k. produktvalsprincipen, innebär att brukaren är skyldig att ersätta en pro-

dukt som är farlig för människors hälsa och miljö med en som är mindre farlig, om den har likvärdig funktion.

Inom i stort sett alla verksamheter, privata såväl som offentliga, uppkommer tre kategorier avfall: hushållsavfall, verksamhetsavfall och farligt avfall. Kommunen ansvarar för insamling och behandling av den del som klassas som hushållsavfall, trots att det uppkommer inom en verksamhet. Verksamhetsutövaren har ansvar för att hushållsavfallet lämnas till kommunen. Verksamhetsutövaren ansvarar själv för att genererat verksamhetsavfall omhändertas på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt. Denne har ansvar för att avfallet transporteras av en godkänd transportör och omhändertas på ett miljömässigt riktigt sätt. Detta gäller även för farligt avfall. Precis som hushållen är verksamhetsutövaren skyldig att följa de kommunala föreskrifterna om avfallshantering.

4.4 Möjliga effektiviseringar och omprioriteringar på kort och lång sikt

Genomlysningen visar att det finns tydliga verksamhetssamband 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.

När det gäller de olika utvecklingsinsatser som bedrivs inom förvaltningen är det viktigt att säkerställa att de tydligt tidsbegränsas. Enligt uppgift har de som arbetar med projekt tidsbegränsade anställningar. Det finns även ett antal projekt vilka finansieras med externa medel inom ramen för ”miljömiljarden”

Det är ytterst svårt att bedöma vilka besparingsmöjligheter avseende obligatorisk och frivillig verksamhet som kan finnas. Förvaltningens verksamhet kan i hög grad bedömas vara regelstyrd av miljöbalken, avfallsförordningen samt ett antal andra producentansvarsförordningar, vilket gör att det är det ekonomiska utrymmet som i stort styr nämndens ambitioner att utveckla verksamheten ytterligare.

För att beräkna en ”basnivå” på renhållningstjänsterna är det nödvändigt att detaljerat processkartlägga förvaltningens hela arbetssätt och därefter kostnadsberäkna de olika arbetsmomenten.

I tabellen nedan visas belopp över den teoretiska besparing som skulle kunna uppnås genom den åtgärd som diskuterats fram inom nedan angivet område.

År	2006	2007	2008	2009	2010	Totalt
Åtgärd (belopp i mnkr)						
Sammanslagning med annan förvaltning		5	5	5	5	20
Summa		5	5	5	5	20

5. Samspel mellan nämnd och förvaltning

5.5 Arenor

Renhållningsnämnden har en klar och tydlig roll inom staden. Det är förvaltningens uppgift att verkställa nämndens beslut. Det finns en tydlig formell arbetsfördelning mellan nämnd och förvaltningen. I praktiken finns vissa oklarheter om vem som ansvarar för vad. Informella kontakter mellan företrädare för nämnd och förvaltning uppges vara omfattande.

5.6 Roll- och arbetsfördelning

Det finns idag i praktiken oklarheter om roll- och ansvarsfördelning mellan nämnd och förvaltning. I fråga om rollerna för nämnd och förvaltning finns det anledning att förtydliga gränssnitten och utveckla arbetssätten när det gäller effektueringen av nämnduppdrag bl.a. avseende dialog, prioritering samt styrning och uppföljning av projekt.

5.7 Kommunikation

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 har vid flera tillfällen påtalat att många angelägna projekt är försenade trots att ekonomin är mycket god. Krav från nämnden om att utöka organisationen förekommer således. Informella kontakter mellan nämnd och förvaltningen uppges vara omfattande och vara viktiga för att lösa olika sakfrågor. Oklarheter i ansvarsförhållanden och även ett visst mått av misstroende råder för närvarande mellan del av nämnd och förvaltningen. Detta påverkar såväl nämnd som förvaltning negativt och skapar även osäkerhet om ansvarsförhållanden och beslutsvägar.

5.8 Möjliga effektiviseringar och omprioriteringar på kort och lång sikt

Vi ser det som nödvändigt att utveckla relationerna mellan nämnd och förvaltning på framförallt följande områden:

- Förtydliga roll och arbetsfördelning mellan del av nämnd och förvaltningsledningen
- Utveckla dialogen och möjligheterna till tydligare målstyrning och prioritering av stadens olika insatser på renhållningsområdet utifrån en långsiktig strategi

Dessa effektiviseringar är svåra att prissätta. Resurser kommer dock att frigöras om ovanstående områden förbättras.

6. Organisation – Inre effektivitet

6.1 Förvaltningens organisation



Renhållningsförvaltningen är organiserad i sex olika avdelningar:

- Insamling & Transport:
- Behandling & Upphandling
- ÅVC och Farligt avfall
- Kommunikation och Kundservice
- Miljö & Utveckling
- Administration

Insamling & Transport ansvarar för insamling och behandling av hushållsavfallet. Avdelning har budget- och uppföljningsansvar för insamlings- och behandlingsavtalen. Avdelningen svarar för handläggning av mer komplicerade kundärenden samt för utvecklingen av insamlingssystemen. Avdelningens entreprenörer tömmer drygt 250.000 behållare per vecka och levererar närmare 230.000 ton hushållsavfall till behandling per år.

Kommunikation och Kundservice ansvarar för den externa och interna kommunikationen samt för kundservicefunktionen. Kundservice har cirka 200 inkommande samtal per dag och svarar för kundinformation, handläggning av abonnemangsförändringar och reklamationer samt för dagliga entreprenörskontakter.

ÅVC och Farligt ansvarar för insamling och behandling av grovavfall (exkl. grovavfallsentreprenörer), farligt avfall och elektronik. Avdelningen har budget- och uppföljningsansvar för insamlings- och behandlingsavtalen samt för utvecklingen av nya system och insamlingspunkter. Insamlingssystemen består för närvarande av fyra återvinningscentraler, återvinningsbåten, miljöstationer, den mobila insamlingen av farligt avfall och elektronik, batteriinsamlingen samt mottagningen av farligt avfall via färghandlare.

Behandling & upphandling är en stabsfunktion som stödjer förvaltningen i upphandling och avtalsuppföljning, som svarar för upphandling av behandlingsavtalen för samtliga avfallsslag, viss kontrollverksamhet, framtagande av taxa samt för projekt som finansieras genom miljömiljarden.

Miljö & Utveckling är en stabsfunktion med ansvarar för frågor rörande renhållningsordning och föreskrifter samt arbetar med olika utvecklingsprojekt inom avfallsområdet. Avdelningen har också det övergripande ansvaret för omvärldsbevakning samt samordning och uppföljning av producentansvaret för returpapper och förpackningar.

Administration ansvarar för ekonomi, budgetuppföljning, redovisning, inkassoärenden, ägarbyten, fakturafrågor, statistik, IT, registratur, nämndadministration, lokal- och personalfrågor.

En rad mindre organisationsförändringar har genomförts under de senaste åren för att anpassa organisation och kompetens till såväl kund- och omvärldskrav som till nya politiska mål och uppdrag.

Förvaltningen präglas av ett ständigt inflöde av nya uppdrag vilket bl.a. lett till nyanställningar. Antalet anställda har ökat från 21 till 54 på ett par års tid. Vissa har synpunkter på att detta lett till att organisationen inte har satt sig eller är optimalt strukturerad.

Den nuvarande organisationen upplevs inte helt funktionell i förhållande till uppdraget av några av de intervjuade. Anpassningar har skett och sker kontinuerligt i och med att antalet anställda har ökat, men detta anses ha skett delvis på bekostnad av utveckling av organisation och arbetssätt inte hinns med.

6.2 Styrning och ledning

Lagstiftningen bestämmer de yttre förutsättningarna för verksamheten där miljöbalkens och avfallsförordningens bestämmelser, liksom producentansvarsförordningarna, reglerar ansvarsfördelningen inom avfallsområdet. Bestämmelserna i lagen om offentlig upphandling, liksom rättspraxis på upphandlingsområdet, är också styrande för verksamheten.

Inom staden definierar renhållningsnämndens reglemente vad som är nämndens uppgifter. I kommunfullmäktiges budgetar preciseras uppgifterna närmare. Styrning och ledning av renhållningsnämndens verksamhet sker med stadens integrerade ledningssystem, ILS. I nämndens verksamhetsprogram för respektive budgetår görs åtaganden i förhållande till kommunfullmäktigeuppdragen. Genom månadsrapporter, tertialrapporter med tillhörande prognoser, verksamhetsberättelser och revisionskontorets granskningar sker uppföljningarna av nämndens verksamhet.

Vid sidan av kommunfullmäktiges budgetar är Stockholms stads miljöprogram, renhållningsordning med tillhörande föreskrifter och avfallsplan samt avfallstaxan andra centrala styr- och måldokument för nämndens verksamhet.

Renhållningsnämnden följer upp förvaltningens arbete inom ramen för ILS och genom att löpande avrapporteringar görs från förvaltningens sida i prioriterade frågor. Vid sidan av vad som följer av nämndens verksamhetsprogram styrs förvaltningens arbete av tilläggsuppdrag och olika preciseringar från nämndens sida.

Styrning, ledning och uppföljning inom förvaltningen sker med utgångspunkt från ILS, nämnduppdrag, delegationsordning, attestinstruktion, internkontrollplan samt övriga styr-, mål- och policydokument som beslutats av kommunfullmäktige och renhållningsnämnden.

I det dagliga arbetet inom förvaltningen har såväl chefer som övriga medarbetare både stort ansvar och stora befogenheter. Veckovisa ledningsgruppsmöten, regelbundna arbetsplatsträffar och gemensamma morgonmöten med all personal varannan vecka är viktiga inslag i den löpande interna ledningen och uppföljningen av verksamheten. Delegationen av ansvar och befogenheter upplevs av de intervjuade som tydlig.

Syftet med verksamheten uppges av flertalet av de intervjuade vara att hantera hushållens avfall samt att uppfylla nämndens önskemål/uppdrag. Ledord som ”att vi ska hämta sopor på ett miljömässigt, effektivt och ekonomiskt försvarbart sätt” nämns. En viktig framgångsfaktor uppges vara låga klagomålsnivåer och reklamationer som renhållningsförvaltningen får från kunder och de reklamationer som görs på entreprenörer och externa leverantörer. Att det finns många entreprenörer som vill lämna anbud och vara verksamma i Stockholm och samarbeta med förvaltningen uppges också vara en form av framgångsfaktor.

6.3 Personalfrågor

Renhållningsförvaltningen har i dagsläget cirka 54 anställda. Förvaltningen har inte haft några problem med att rekrytera personal och har i stort sett inte haft någon personalomsättning. Medelåldern är relativt låg och ligger på 44 år, 42 år för kvinnor och 47 år för män.

Sjukfrånvaron är låg, 2,9 % (4,6 % 2004) och ligger långt under snittet i staden.

Den arbetade tiden har ökat från 80 % till 82 %. Förändringen förklaras till stor del av minskad sjukfrånvaro.

Rutiner för Plus-samtal finns framtagna och uppges tillämpas i stor omfattning. Förvaltningen tar fram individuella kompetensplaner i anslutning till medarbetarsamtalen.

All personal erhåller utbildningar i syfte att stärka kunskapen generellt inom förvaltningen i både verksamhets- och miljöfrågor genom bl.a. förvaltningsgemensamma konferenser, morgonmöten varannan vecka, gemensamt månadskalendarium samt tredagars utbildning i det nya verksamhetssystemet i syfte att lära sig använda systemet men också öka förståelsen för verksamheten.

Förvaltningen har, via företagshälsovårdens försorg, gjort ergonomiska genomgångar av samtliga arbetsplatser. Påtalade brister i belysning och arbetshjälpmedel åtgärdas i den mån det varit praktiskt möjligt. Genomgång av nya arbetsplatser sker kontinuerligt.

Flertalet intervjuade anser att arbetsklimatet är stressigt. Flera anser att arbetssättet inom förvaltningen behöver utvecklas och ansvarsområdena definieras tydligare. Medarbetare uppger att de inte hinner med att arbeta tillräckligt strukturerat eller planerat då arbetet till stor del handlar om ”brandkårsuttryckningar”. De flesta trivs dock bra och tycker om att arbeta på förvaltningen men stress och en upplevd brist på struktur gör att det finns ett visst missnöje med den egna arbetssituationen. Det finns på en del håll en upplevd frustration över sin arbetssituation, av att inte hinna med och känna sig otillräcklig.

Det som särskilt tycks utmärka förvaltningen är medarbetarnas brinnande intresse och stora yrkeskunskap. De flesta tycker verkligen om och vill jobba på förvaltningen och har viljan att göra ett bra jobb.

Ledningen inom förvaltningen har klart uttalat att det skall skapas ett bra klimat för alla medarbetare under och i anslutning till arbetet. Däri ingår bland annat att inte någon form av diskriminering skall förekomma och att det skall främjas att förvaltningen har medarbetare av båda könen och med olika nationell bakgrund.

6.4 Ekonomifrågor

Budget- och ekonomiarbetet upplevs ha en stor och central roll inom förvaltningen. Det övergripande målet för ekonomiarbetet uppges vara att hålla uppsatta budgetramar. 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 och öka antalet anställda, vilket också skett under senare år.

Renhållningsnämnden redovisar ett överskott om 32 mnkr (9 %) netto för år 2005. Förvaltningen har föreslagit att det under år 2005 uppkomna överskottet om 32,0 mnkr överförs till renhållningsnämndens centrala fond för balansering av resultat. Fonden uppgår då efter årets överskott till 96,1 mnkr. Enligt förvaltningens bedömning kommer överskottet att tas i anspråk bl.a. till följd av. höjda skatter, ökade drifts- och behandlingskostnader avseende ÅVC, farligt avfall m.m. under åren fram till 2009.

Budget- och redovisningsarbetet följer stadsledningskontorets anvisningar och samarbetet däremellan anses av den administrativa chefen vara bra. Alla intervjuade anser att den ekonomiska situationen har en mycket stor roll i förvaltningen. Den ekonomiska uppföljningen och avrapportering av resultatet följer en tydlig struktur och görs månadsvis internt samt kvartalsvis till nämnden (ekonomiska rapporter månadsvis).

Förvaltningschef och övriga chefer anser att de har bra kontroll på ekonomistyrningen men anser samtidigt att den kan och kommer att vidareutvecklas. Anvisningar följs i alla ekonomirapporter som månadsrapporter, tertialer, verksamhetsplan, verksamhetsberättelse och bokslut. Den ekonomiska utvecklingen anses kunna följas tillfredsställande. Det gamla ekonomisystemet har bytts ut mot ett modernare (Agresso). Det anses fungera bra och effektiviseringar i arbetet anses kunna göras i och med införandet av det nya ekonomisystemet. Enligt vår mening fungerar ekonomi- och budgetarbetet på ett tillfredställande sätt. Internkontrollen är god.

6.5 IT-frågor

En e-strategi har fastställts av nämnden den 24 september 2003. I den framgår en plan för förvaltningens önskvärda arbetssätt och mål. Denna ska ske i en samlad process för att nå samordningsvinster och effektivisera utvecklingsarbetet. Som en viktig del i strategin har ett nytt verksamhetssystem införts från och med årsskiftet 2005/2006. Detta anses av förvaltningen ta stor del av personalens tid i anspråk men vara av kritisk betydelse för verksamheten. Resultatet av det nya verksamhetssystemet anses dock på sikt kunna bidra till att inre processer, arbetssätt och rutiner kan bli mer effektiva.

6.6 Stödprocesser

Inom förvaltningen ansvarar framförallt den administrativa avdelningen för de administrativa stödprocesserna. Rutinbeskrivningar utarbetas tillsammans med medarbetare på avdelningen (ibland också med berörda från andra avd t.ex. när det gäller upphandlingsfrågor) som sedan

skickas ut till alla. Det finns en ekonomi- resp. personalhandbok både elektroniskt samt på papper.

Viktiga förändringar av rutiner presenteras antingen vid ett morgonmöte eller på en gemensam konferens. Det finns också en pärm "Välkommen till renhållningsförvaltningen" som innehåller viktig information om bl.a. olika styrdokument.

De administrativa resurserna anses ha varit knappt tilltagna men förvaltningen har löpande försökt justera och effektivisera de administrativa rutinerna, bl.a. genom att använda sig av Lisa-självservice, elektronisk fakturahantering. Tidredovisningssystemet utnyttjas dessutom inte bara till tid utan också till olika statistik som utbildning, utnyttjande av parkeringsplats m.m.

Inom administration och kundtjänst har det gjorts tidsstudier, processanalyser och identifikation av kvalitetsbrister. Inom kundtjänst har även andra kommuners arbetssätt studerats.

Renhållningsförvaltningen har inom ramen för utarbetandet av underlag inför anskaffande av ett nytt verksamhetssystem för att uppnå bättre effektivitet tagit fram beskrivningar av arbetsprocesser. I vårt arbete med att kartlägga arbetsprocesserna inom renhållningsförvaltningen har vi haft att utgå från detta material.

Vi har således granskat de processer som finns beskrivna i underlaget till verksamhetssystemet. Följande processer ingår:

- Beställning av nytt uppdrag (tjänst), ändring av uppdrag genererad av kund (kontakter mot entreprenör)
- Rapportering av utförda uppdrag (kontakter med entreprenör)
- Upphandling av nya entreprenörer – entreprenörsadministration
- Ägarbyte
- Klagomål- och kvalitetshantering från kund
- Fakturering
- Betalningar
- Kampanjer
- Utformning av ny taxa

Vi kan konstatera att 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 verksamheten. 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.

6.7 Omvärlds- och framtidsbevakning

Förvaltningens ledningsgrupp har ett delat ansvar att följa upp utvecklingen i omvärlden. Olika medarbetare bevakar lagstiftning och följer kontinuerligt information från t.ex. Arbetsmiljöverket, Boverket, Högskolor, Naturvårdsverket, Renhållningsverksföreningen, tillverkare

m.fl. Branschorganisationen Renhållningsverksföreningen anses ge viktig information. De har dessutom olika arbetsgrupper där förvaltningen är delaktig. Studiebesök, både inrikes och utrikes, görs av medarbetare/ledning/nämnd i olika konstellationer. Medarbetare deltar dessutom i olika externa utbildningsinsatser som t.ex. föredrag på olika kurser och seminarier i renhållningsverksföreningens regi samt i utbildningen för samhällsbyggnad på KTH.

I flerårsbudgeten presenteras befarade/förväntade förändringar med konsekvensbeskrivningar. Ett exempel är förbränningsskatten och hur den skulle kunna slå kostnadsmässigt vid olika nivåer. När det gäller efterfrågan är det ingen som slipper sophämtningen hur gärna man än vill. Däremot görs olika uppskattningar på hur många som t.ex. kan tänka sig vara intresserade av 14-dagars hämtning eller matavfallsinsamling. Då beslutsvägarna anses vara korta och organisationen liten finns möjligheter att snabbt se eventuella problem och lösa dem trots att de kanske inte har beaktats i det tidigare i planeringsarbetet.

Ärligen i samband med att taxan arbetas fram, inför entreprenörsskifte eller när det kommer nya regler från Arbetsmiljöverket bildas arbetsgrupper med deltagare från olika avdelningar. Dessa diskuterar hur kunden/entreprenören kan tänkas reagera i olika situationer och hur taxan ska ge styreffekter i viss önskad riktning också på längre sikt.

6.8 Möjliga effektiviseringar och omprioriteringar på kort och lång sikt

Vi ser positivt på att ett nytt verksamhetssystem har implementerats och anser att inre processer, arbetssätt och rutiner kan bli mer effektiva i och med detta, förutsatt att förvaltningen jobbar på att få in det som ett naturligt inslag i arbetet och att alla använder sig av det. Systemet behöver dock utvecklas med tydligare processbeskrivningar och bli mer heltäckande.

Vi kan konstatera att det idag råder en viss oklarhet om renhållningsförvaltningens organisation, arbetssätt och framtida processtruktur, ifråga om vad som är huvud- och stödprocesser. Flera av de intervjuade anser att arbetsprocesserna och arbetssättet inte stöds tillräckligt av organisationen. Vidare finns synpunkter på att arbetsprocesserna inte är tillräckligt fullständiga och bör utvecklas, i synnerhet avseende vem som ansvarar för helheten.

Enligt vår uppfattning kan upplevda osäkerheter bero på en viss brist på helhetsperspektiv och att olika medarbetare och avdelningar medverkar i arbetsprocesserna utan tillräcklig samordning samt att det saknas en uttalad processägare för helheten.

Under genomlysningen har behovet av ett helhetsperspektiv och tydliga processägare för arbetsprocesserna framkommit. Medarbetare från olika delar av förvaltningen har också uppgivit att de uppfattar det som att det finns vissa oklarheter i förutsättningarna (bl.a. i form av ansvar och befogenheter) för arbetet med den interna styrningen. Vi konstaterar att det finns tungt vägande skäl att lägga fast ett tydligt processägarskap för förvaltningens arbetsprocesser.

Vi ser det som angeläget att snarast utarbeta 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 renhållningsförvaltningens förvaltningskostnader frigöras.

Det finns en tendens inom förvaltningen att utvecklingsprojekt tar längre tid att genomföra än planerat. Vi anser att det finns behov av att tydligare styra upp olika utvecklingsinsatser som genomförs inom förvaltningen.

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 kontraktstyrningens olika skeden.

Inom ekonomi- och personalområdet ligger fokus på att säkerställa externa (stadens) krav på dessa funktioner. Aktiviteter som hänger samman med intern kontroll av regelverken har därmed fungerat tämligen väl. Arbetsprocesser kopplade till intern styrning och förvaltningens "inre liv" är inte lika utvecklade och har hittills kanske inte varit lika "prioriterade".

Flera har synpunkter på att förvaltningen arbetar för mycket ad hoc. Det finns en upplevd avsaknad av långsiktig strategisk planering och policydiskussioner, bl.a. i form av olika scenarier etc. En konsekvens av detta kan vara att förvaltningen har brister i sitt "interna lärande". Medarbetare ger uttryck för en avsaknad av prioritering från avdelningschefer.

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. Under genomlysningen har det vid intervjuerna framkommit ett antal förslag till förbättringar av organisation och arbetssätt. Vi ser här att det finns goda möjligheter till snabba förbättringar förutsatt att fler personer och cheferna ges möjlighet att delta mer aktivt i arbetet.

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 förbränningsskatt 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.

I tabellen nedan visas belopp över de teoretiska besparingar som skulle kunna uppnås genom de åtgärder som diskuterats fram inom nedan angivet område.

Åtgärd (belopp i mnkr)	År					Totalt
	2006	2007	2008	2009	2010	
Utvecklad processtyrning			7	7	7	21
Summa			7	7	7	21

7. Uppföljning och resultat – Yttre effektivitet

7.1 Uppföljningssystem och resultat

För utvecklingen och uppföljningen av verksamheten är upphandlingsinstrumentet och avtalsuppföljningen (kontraktsstyrningen) av central betydelse, både avseende kvalitet och kostnadseffektivitet. Andra viktiga instrument är informationsverksamheten och kommunikationen med både kunder och allmänhet, liksom samarbetet med andra bolag och förvaltningar inom staden samt andra intressenter och aktörer inom avfalls- och miljöområdet.

Brukarundersökningar, djupintervjuer, plockanalyser, bruttoklagomålsstatistik etc. används som stöd för uppföljning och utveckling. Ett nytt verksamhetssystem (AdminNet) och det nya ekonomisystemet Agresso implementerades vid årsskiftet. Härmed ges delvis nya förutsättningar att både utveckla och effektivisera uppföljningen och utvecklingen av verksamheten.

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.

Nämnden får en skriftlig analys av enkätresultaten. Nyckeltalen redovisas i tertialrapporterna.

Medarbetarna får information om klagomålsläget vid morgonmötena varannan vecka och under dessa möten informeras också om och när enkäter går ut samt resultatet. Brukarna och medborgarna kan ta del av resultatet om det på förvaltningens hemsida.

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 kan 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 i den upphandlade verksamheten är således av central betydelse för att kunna göra ytterligare besparingar och effektiviseringar på några års sikt.

7.2 Möjliga effektiviseringar och omprioriteringar på kort och lång sikt

Enligt vår uppfattning kan årliga effektiviseringsmål sättas upp för den upphandlade verksamheten (> 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.

8. Analys av resultat

8.1 Användning av resultat av uppföljningen

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

Förvaltningen gör både jämförelser med den egna verksamheten över tid och med andra liknande verksamheter.

I fråga om jämförelser med andra verksamheter sker det både med andra verksamheter i regionen (främst inom samarbetsorganet RAS, Regional Avfallssamverkan i Stockholmsregionen) och med andra verksamheter i landet. Jämförelserna används som indikatorer för styrkor och svagheter samt som underlag för verksamhetsutveckling.

Inom Renhållningsverksföreningen finns ett välutvecklat samarbete mellan olika avfallsaktörer i landet. Förvaltningen använder sig också av föreningen för den internationella omvärldsbevakningen.

Under januari 2006 startade förvaltningschefen tillsammans med sina kollegor i Göteborg och Malmö ett storstadssamarbete som handlar om ett fördjupat erfarenhetsutbyte och olika jämförelser.

Förvaltningen genomför kund- och brukarundersökningar, gör kostnads- och taxejämförelser med andra kommuner och har framför allt ett omfattande statistikmaterial över klagomål via kundkontakterna inom kundtjänst. Härutöver har företrädare för förvaltningen regelbundna möten med fastighetsägarrepresentanter där man tar upp framtida förändringar och information om den löpande driften som riktar sig till villa- och flerbostadshushållen.

Vad gäller insamlingsverksamheten görs kopplingar mellan resultat och arbetssätt och metoder i praktiken dagligen och resulterar i kontakter med entreprenörer. De större förändringarna görs stegvis, exempelvis genom implementeringen av ett nytt verksamhetssystem, genom förändringar av organisationen, utbildning av personal och rekrytering av ny kompetens, genom nya upphandlingar som ger förutsättningar för nya arbetssätt och arbetsmetoder. För närvarande pågår ett förändringsarbete som ska ge bättre stadga och kvalitet i både beställning, uppföljning och utveckling. Förvaltningen ska i framtiden arbeta mer strukturerat med processutveckling. Till viss del sätts mål för förbättringsarbetet men en allmän uppfattning är att de kan bli fler och bli bättre preciserade.

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

8.2 Möjliga effektiviseringar och omprioriteringar på kort och lång sikt

Enligt vår bedömning är det av största vikt att tydligt prioritera insatserna för att löpande utvärdera såväl administrationens effektivitet som upphandlingarnas effektivitet. En kompetenshöjning och kompetensförstärkning är väl motiverad och kommer att kunna leda till sänkta kostnader på längre sikt.

9. Reflektioner och slutsatser

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.

Vi kan konstatera att kritiskt för stadens renhållningsverksamhet är relationen och samspelet mellan nämnd och förvaltningsledning. Det finns många olika skäl till detta, men ett av de främsta är att ekonomin medger så mycket. Det finns således starka skäl till att utveckla styrning och prioritering av stadens insatser på renhållningsområdet. Vi kan konstatera att verksamheten har expanderat och kommer att fortsätta att expandera om inte någon förändring av den ekonomiska styrningen kommer till stånd. Det finns alltid mer att göra på renhållningsområdet!

Vi ser det som anmärkningsvärt att styrningen av renhållningsnämnden inte är tydligt verksamhetsanpassad – utan sker i mer allmänna och övergripande termer. Det får stor betydelse för renhållningsförvaltningen då effektiviteten i den upphandlade verksamheten inte tydligt sätts i centrum och kanske inte ges tillräcklig prioritet.

Vi kan också konstatera att genomlysningen av renhållningsnämnden visar att det saknas ett tydligt helhetsperspektiv (staden) där samarbete över gränserna och mellan förvaltningar inte finns tydligt uttalat. Enligt vår bedömning finns det finns en betydande besparingspotential vad gäller samordning m.m. avseende stora delar av den verksamhet som bedrivs utanför verksamheternas kärnverksamhet.

BILAGA 1 - INTERVJUFRÅGOR

1. UPPDRAG

a. Vad styr verksamheten?

Vad styrs av lagstiftning, kommunfullmäktige-/kommunstyrelsebeslut respektive beslut i den egna nämnden? Vad i verksamheten är kommunen skyldig att tillhandahålla och vad är frivilliga åtaganden? Är det möjligt att göra andra prioriteringar av innehåll i nämndens uppdrag? Vad skulle kunna tas bort? Vilka konsekvenser skulle detta medföra? Finns det verksamheter eller delar av verksamheter som är som de är, därför att det bara blivit så eller att de en gång var ett utvecklingsprojekt som blivit kvar och som knappast skulle startas idag?

b. Är uppdraget avgränsat på ett organisatoriskt bra sätt?

Hur gränsar uppdraget till andra nämnder/bolag/stadsledningskontoret? Vilka områden gränsar till vad? Innebär gränsdragningen otydligheter i ansvarsfrågan? Vad skulle kunna samorganiseras med annan nämnd/förvaltning eller utgöra egen nämnd/förvaltning? Finns verksamheter som skulle kunna drivas av andra som företag, bolag eller förening? Vilka alternativa organisatoriska lösningar kan tänkas finnas?

2. SAMSPEL MELLAN NÄMND OCH FÖRVALTNING

Hur ser gränssnittet ut mellan nämnd och förvaltning? Hur definieras rollerna? Råder samstämmighet? Är rollfördelningen tydlig eller förekommer det ofta att man går in på varandras områden? Hur sker kommunikationen mellan nämnd och förvaltning? Vilka är de gemensamma arenorna och vilken är nämndens respektive förvaltningens arena? Finns förbättringsområden?

3. FÖRVALTNING/ORGANISATION

Inom frågeområdet förvaltning/organisation ryms allt det som förvaltningen gör för att utföra nämndens uppdrag, d.v.s. detta frågeområde fokuserar på den inre effektiviteten.

a. Hur ser organisationen ut?

Finns det vägledande principer eller en uttalad idé med organisationen? Är organisationen funktionell i förhållande till uppdraget? Sker kontinuerlig anpassning/justering till förändrade förutsättningar? Bör organisatoriska förändringar/justeringar genomföras? Finns det en uttalad vision kring begrepp som kultur, fokus, värderingar och människosyn? Vad anses som framgångsfaktorer i verksamheterna? Hur sker kommunikationen i organisationen?

b. Hur styrs verksamheten?

Hur sker kopplingen till lagstiftningen? Hur sker kopplingen till politiska mål (kommunfullmäktige och nämnd)? Hur tolkar förvaltningen sitt grunduppdrag och målet för verksamheten? Finns det ett uttalat fokus i förvaltningens arbete? Hur är följsamheten till fattade beslut? Hur ser ledningsstrukturen ut? Har ledningen en uttalad vision för styrningen? Vilka är de vägledande principerna för ledningsarbetet? Hur är ansvaret fördelat inom ledningen? Hur arbetar ledningen med prioriteringar? Vägs "stadens bästa" in i prioriteringsarbetet? Finns det uttalade principer kring förhållandet centralisering respektive decentralisering? Är delegationsordningen tydlig? Hur kopplas enheternas mål till lagstiftning och politiska mål?

c. Hur styrs personalarbetet och med vilka verktyg?

Finns det en uttalad vision för personalarbetet? Hur är synen på ledar- och medarbetarskap? Finns det program eller uttalade policies för personalförsörjning? Finns det program för att behålla och utveckla personal (kompetens, kompetensutveckling, karriär, delaktighet, frisknärvaro, rehabilitering, etc.)? Är personalresursen rätt dimensionerad och med rätt kompetens? Vilka belönings-/sanktionssystem finns?

Hur är ansvarsfördelning mellan förvaltningens centrala del och verksamheterna?

Hur följs personalarbetet upp och med vilka tidsintervaller? Vilka nyckeltal används? Genomförs regelbundet plussamtal och arbetsmiljöundersökningar? Genomförs regelbundet medarbetarenkäter? Sker återkoppling till organisationen/medarbetare, till nämnd? Görs jämförelser över tid med andra liknande verksamheter eller med den egna verksamheten? Görs analyser som ligger till grund för förbättring?

d. Hur styrs ekonomin och med vilka verktyg?

Vilken roll har budget-/ekonomiarbetet i förvaltningen/nämnden? Finns det en uttalad vision för ekonomiarbetet? Hur ser budget- och redovisningsarbetet ut? Är arbetsmetoder och verktyg funktionella och anpassade för olika delar av organisationen, nämnd, ledning, enheter?

Hur är ansvarsfördelning mellan förvaltningens centrala och lokala del?

Hur följs ekonomin upp och med vilka tidsintervaller? Vilka nyckeltal används? Hur sker avrapportering av resultaten till nämnd, ledning, enheter och ev. medborgare? Görs jämförelser med andra liknande verksamheter eller med den egna verksamheten över tid? Görs analyser som ligger till grund för förbättringar?

e. Stödprocesser

Hur arbetar förvaltningen med allt det som betraktas som stödprocesser, administration av personal, ekonomi, lokaler, IT, inköp och andra administrativa rutiner? Är flöden, inre processer, arbetssätt och rutiner funktionella och rätt dimensionerade? Görs justeringar och effektiviseringar regelbundet?

Har förvaltningen särskilda program eller aktiviteter för att effektivisera resursutnyttjandet, exempelvis studier av tidsanvändning, jämförelser över tid eller med andra förvaltningar, beräkning av kvalitetsbrister samt incitament- och belöningsystem? Hur fungerar internkontrollen?

Hur följs stödprocesserna upp och med vilka tidsintervaller? Vilka nyckeltal används? Görs jämförelser med andra liknande verksamheter eller med den egna verksamheten över tid? Görs analyser som ligger till grund för förbättringar?

f. Framtid/Omvärld

Arbetar förvaltningen på ett strukturerat sätt med omvärldsorientering, t.ex. demografiska förändringar och förändringar i befolkningens efterfrågan eller vad som händer i omgivningen, i andra förvaltningar, i staden, i andra kommuner, i landet eller på europainivå. Hur vägs troliga förändringar in i planeringsarbetet? Sker samverkan med andra myndigheter, som t.ex. andra kommuner och landsting?

g. Övrigt

Finns något särskilt som är utmärkande för förvaltningen? Hur är klimatet i förvaltningen? Vad präglas det av?

4. UPPFÖLJNING

Definitionen på yttre effektivitet innebär att organisationens insatser leder till förändringar/önskat resultat för brukare/kunder/ medborgare.

När organisationen önskat resultat? Hur väl genomför organisationen sitt uppdrag? Vad är resultatet utifrån ett brukar-/kund-/medborgarperspektiv?

Finns det en tydlig struktur för uppföljningen? Vilka metoder används? Använder man sig av enkäter, intervjuer, fokusgrupper, nyckeltal eller annat? Hur ofta görs uppföljningar? Hur avrapporteras resultatet till brukare/kunder/medborgare, till ledning och medarbetare och till nämnd?

5. ANALYS

Hur används resultatet av uppföljningen? Görs jämförelser med andra liknande verksamheter eller med den egna verksamheten? Hur används i så fall dessa jämförelser? Görs jämförelserna över tid?

Hur sker analysen av den yttre effektiviteten? Görs kopplingar mellan resultat och arbetssätt och metoder? Utifrån resultatet, görs analyser som ligger till grund för förbättring, förändring och nya prioriteringar? I vilken utsträckning sätts mål för förbättringar? Använder organisationen sig av begrepp som "lärande organisation"?

BILAGA 2 - INTERVJUADE PERSONER

Yildiz Kafkas	Ordförande (mp)	Renhållningsnämnden
Anders Hellström	Vice ordförande (m)	Renhållningsnämnden
Johan Castwall	Direktör	Renhållningsförvaltningen
Marita Söderqvist	Administrativ chef	Renhållningsförvaltningen
Rolf Cronqvist	Avdelningschef	Renhållningsförvaltningen
Anita Tärnström	Avdelningschef	Renhållningsförvaltningen
Erica Lawesson	Avdelningschef	Renhållningsförvaltningen
Nils Lundqvist	Avdelningschef	Renhållningsförvaltningen
Lovisa Wassbeck	Avdelningschef	Renhållningsförvaltningen
Peder Svensson	Upphandlingstrateg	Renhållningsförvaltningen
Kristina Elsisdotter	Projektledare	Renhållningsförvaltningen
Representanter från några entreprenörer		