



Handläggare: John Areschoug
Telefon: 50828994

Till
Miljö och hälsoskyddsnämnden
2011-11-22 p. 8

Program för kvalitetsutveckling i Stockholms stad

Remiss från kommunstyrelsen, dnr: 009-1322/2011

Förvaltningens förslag till beslut

1. Tillstyrka förslaget till program för kvalitetsutveckling för Stockholms stad med de synpunkter som anförs i tjänsteutlåtandet.
2. Överlämna förvaltningens synpunkter till kommunstyrelsen.

Gunnar Söderholm
Förvaltningschef

Håkan Andersson
Avdelningschef

Sammanfattning

Förvaltningen uppskattar ILS, ILS Webb och den integrerade strategin för kvalitetsutveckling och ställer sig bakom de flesta förslagen till utformning av programmet för kvalitetsutveckling. Miljö- och hälsoskyddsnämnden har dock i egenskap av speciallagsreglerad nämnd med en stor del myndighetsutövning, svårt att leva upp till det föreslagna programmens beskrivning av inriktningen på kvalitetsarbetet med brukare och invånare som utgångspunkt. Vidare finns synpunkter på tillämpningen av de kommungemensamma kraven i programmet för kvalitetsutveckling där nämnden har en delvis annan tillämpning av strukturen och

delarna än vad programmet föreskriver. Delvis beror också detta på nämndens roll som myndighet.

Bakgrund

SLK:s förnyelseavdelning fick i budget 2011 uppdraget att utvärdera och utveckla stadens kvalitetsstrategi och kvalitetsutmärkelse. Förnyelseavdelningen har med anledning därav tagit fram ett tjänsteutlåtande som lämnats till stadens nämnder för yttrande. Av tjänsteutlåtandet framgår ett förslag till program för kvalitetsutveckling som ersätter inriktningen av kvalitetsarbetet som lades fast i följande två ärenden om stadens kvalitetsarbete. "Förslag till strategi för kvalitetsutveckling i Stockholms stad" Utlåtande 1999:69 RI (Dnr 271/99) och "Fortsatt inriktning av stadens kvalitetsarbete samt Stockholms stads kvalitetsutmärkelse fr.o.m. år 2004" (Dnr 306-3951/2003).

Motivet för översynen var att ett utvecklingsbehov för att stärka resultat och kvalitet i verksamheterna hade framkommit av de årliga analyserna av nämndernas verksamhetsberättelser, erfarenheterna från arbetet med stadens kvalitetsutmärkelse samt utvärderingarna av enheternas bidrag till kvalitetsutmärkelsen. Av tjänsteutlåtandet framgår ett antal förslag till utveckling av kvalitetsarbetet.

Förvaltningens synpunkter

I förvaltningens remissvar tas särskilt upp avsnitt från programmet för kvalitetsutveckling där förvaltningen har synpunkter. Dessutom kommenteras särskilt de områden där SLK i sitt tjänsteutlåtande pekar på att det finns utvecklingsbehov.

Inriktningen på stadens kvalitetsarbete

I programmet för kvalitetsutveckling beskrivs inledningsvis inriktningen på stadens kvalitetsarbete. Programmet betonar starkt att utgångspunkten för nämndernas verksamhet ska vara stadens invånare och brukare som ska uppleva största möjliga nytta av verksamheten.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har till mycket stor del en speciallagsreglerad roll såsom tillsynsmyndighet som i första hand styrs av miljöbalken och livsmedelslagstiftningen. I övrigt finns en expertroll genom den specialistinriktade verksamheten inom de skilda program och projektområdena såsom vattenprogram, luftövervakning, växthusgasprogram etc. Uppskattningsvis är närmare 80 % av nämndens verksamhet lagreglerad. Det finns också en styrning via uppdrag och mål från Kf. Det bör även påpekas att nämnden har mycket stora kontaktytor ut mot stadens invånare och företag bland annat genom möjligheten att de genom miljöförvaltningen får information och stöd i frågor som rör hälsa, miljö och livsmedelshantering. Tusentals frågor, klagomål och ansökningar inkommer varje år via telefon, brev, mail och e-tjänster.

Nämndens särskilda roll som tillsynsmyndighet och verksamhet gör att programmet för kvalitetsarbete i vissa delar är svårt att tillämpa fullt ut. Till exempel kan nämnas det som närmast kan betraktas som en definition på kvalitet och som återfinns i början av programmet ” Genom ett systematiskt kvalitetsarbete ska, utifrån givna resurser, största möjliga nytta, i förhållande till förväntat relevant resultat, åstadkommas för stockholmarna.” Andra exempel där programmet för kvalitetsutveckling kan vara svår att förena med myndighetsrollen är formuleringen ”Utmaningen är att skapa en resultatkultur där varje medarbetares handling styrs utifrån vilket resultat den ska leda till för stockholmarna”. Vidare sägs att det förväntade resultatet i anslutning till åtagandena, ska formuleras ”med fokus på brukarna”.

Inom tillsynen har nämnden till stor del sitt uppdrag genom lagstiftningen vilket innebär att:

- Uppdraget är att värna om miljön.
- Verksamheten innebär kontrollmoment och är inte frivillig.
- Verksamheten är förknippad med avgifter.
- Verksamheten kan innebära sanktioner såsom ålägganden och viten.

Verksamhetens utgångspunkt i lagstiftningen innebär alltså att verksamheten ofta kan ge konsekvenser som inte alltid uppfattas som positiva genom sanktionsmöjligheterna och avgifterna. Det kan också finnas motsättningar mellan intresset för skydd av miljön och invånarintressen, till exempel när det gäller byggnation och stadsutveckling. Effekterna av tillsynen kommer invånarna till godo men att värna miljön är också ett självändamål enligt lagstiftningen. Förvaltningen anser dock att svårigheterna inte ska överdrivas. Det är fullt möjligt

att bedriva ett korrekt myndighetsarbete och samtidigt ha nöjda invånare och verksamhetsutövare.

Mot bakgrund av ovanstående anser förvaltningen att programmet för kvalitetsutveckling behöver utformas på ett sätt som bättre tar hänsyn till nämnder som inte har brukare i vanlig mening, till exempel speciallagsreglerade nämnder för vilka programmets relevans därigenom skulle öka. Förvaltningen anser även att det behövs en tydligare definition av begreppet kvalitet som nu lätt uppfattas som mycket abstrakt.

Krav på kommungemensamma delar och verksamhetsanpassade kvalitetssystem

I förslaget till program för kvalitetsutveckling påpekas att inom staden ryms verksamheter av mycket olika karaktär, allt från social omsorg till teknisk infrastruktur. Vidare anges att kvalitetssystem måste utformas och anpassas efter verksamheternas olika förutsättningar och att de kommungemensamma delarna därför har begränsats. Ansvaret för att bygga upp och utveckla verksamhetsspecifika metoder för kvalitetsutveckling ligger därför på nämnder, styrelser och enheter. Det finns dock ett antal kommungemensamma krav på kvalitetsarbetet som nämnderna ska arbeta efter, vilket utgör en miniminivå. Denna gemensamma miniminivå innebär att stadens nämnder ska arbeta efter strukturen i programmet för kvalitetsutveckling och att stadens kvalitetsstrategi är integrerad med målstrukturen i stadens styrsystem (ILS). Nämnderna ska formulera egna mål som stödjer kommunfullmäktiges mål för verksamhetsområdet samt formulerar vilka resultat som förväntas nå under året för respektive nämndmål.

För enheterna innebär de gemensamma kraven att samtliga enheter:

- utarbetar **åtaganden** utifrån de nämndspecifika målen.
- formulerar **förväntat resultat** utifrån sina åtagande, med fokus på brukarna.
- beskriver **arbetssätt** för att säkerställa att åtagandena uppfylls
- beskriver hur de använder sina **resurser** för att nå resultat
- beskriver hur de avser att **följa upp** verksamheten
- beskriver sitt **system för hantering av synpunkter och klagomål**
- beskriver hur de systematiskt kommer att **utveckla** verksamheten utifrån analys av uppnådda resultat
- utarbetar **kvalitetsgarantier** för verksamhetens brukare
- visar upp goda exempel från sin verksamhet och aktivt söker och tar tillvara goda exempel från andra verksamheter

Genom en **integrering** av kvalitetsarbetet i **budgetprocessen** skapas en gemensam struktur för uppföljning, utveckling, styrning och avstämning av resursnivåer.

Slutligen framgår av förslaget till program för kvalitetsutveckling att denna process måste bygga på en **dialog** mellan kommunfullmäktige och nämnder/bolagsstyrelser; mellan nämnder/bolagsstyrelser och verksamheter; mellan verksamheter och medborgare/brukare om åtagande och förväntat resultat.

På miljöförvaltningen betonas resultatet framför processen. Mätbara resultat av utförda insatser ligger i fokus. Har det blivit bättre? är den fråga vi ständigt ställer oss. Bättre miljö, bättre hälsa, bättre för företagen och bättre för medborgarna.

Förvaltningen uppskattar ILS systemet och i synnerhet ILS Webb där ILS och stadens kvalitetsstrategi till stor del har omsatts i praktiken. I väsentliga delar har förvaltningen de delar som ska finnas i strukturen för kvalitetsutveckling även om de inte alltid är dokumenterade i ILS Webb. Delvis finns här en mycket hög ambitionsnivå som till exempel de webbaserade enkäterna till verksamhetsutövarna inom tillsynen, med vilka förvaltningen i stor skala tar in synpunkter på verksamheten.

Nämnden har delvis ett annat upplägg av formuleringen av förväntat resultat inom nämndmål och åtaganden än vad som framgår förslaget till program för kvalitetsarbetet eftersom nämndens VP till stor del är uppbyggt på aktiviteter som både visar på inriktningen av arbetet liksom på det förväntade resultatet. Detta är ett tydligare sätt att visa på förväntat resultat än att ange detta i åtagandena. Aktiviteterna framgår på avdelnings- och enhetsnivå i ILS Webb och lämpar sig för uppföljning till skillnad mot beskrivningar av förväntat resultat i åtagandena som inte framgår lika tydligt. Härigenom blir de förväntade resultaten och de resultat som framgår av uppföljningen, också mycket tydliga för nämnden och blir en del av dialogen. Härutöver finns många indikatorer som också visar på resultat/tillstånd, inte minst inom tillsynen. Större antal indikatorer samlas i bilagor men ges en sammanfattande analys i VB. Åtagandena fungerar närmast som mål på lite högre nivå som preciseras av aktiviteterna och indikatorerna. Det här innebär att väsentliga instrument för nämndens uppföljning inte ingår i förslaget till program för kvalitetsarbete då aktiviteterna och indikatorerna inte ingår här. Programmet saknar alltså två viktiga delar som förvaltningarna kan använda för styrning och uppföljning.

Förvaltningen kan instämma i att det finns behov av att utveckla åtaganden som delvis kan göras tydligare och fokusera mer på konkreta och väsentliga resultat. Överhuvudtaget behövs en ökad grad av konkretion för de eftersträlvade resultaten.

Inom tillsynen kan kvalitetsgarantier tillämpas, men på ett annat sätt än vad som föreskrivs i programmet för kvalitetsutveckling. Det beror på att nämnden i första hand har en skyldighet enligt lag att bedriva tillsyn så att syftet med miljöbalken och livsmedelslagstiftningen uppfylls. Formuleringen av kvalitetsgarantier inom tillsynsmyndigheter skiljer sig därför åt i förhållande till sådana kvalitetsgarantier som staden generellt förespråkar. En tillsynsmyndighet måste utveckla andra typer av kvalitetsgarantier som är anpassade för myndighetsutövning. Exempel på sådana kvalitetsgarantier kan röra handläggningstider, att debiterad tillsynstid motsvarar utförd tillsyn, likabehandling och rättsäkra beslut genom korrekt handläggning. Kvalitetsgarantierna måste således i första hand härröra från kraven enligt lagstiftningen. Förvaltningen arbetar redan utifrån dessa principer. Att dessa intressen tillgodoses garanteras bl.a. genom möjligheten till överprövning av alla myndighetsbeslut. Det finns även möjligheter för den enskilde att anmäla förvaltningens handläggning till JO. Miljöförvaltningens roll som tillsynsmyndighet måste vara tydlig för invånarna.

Förvaltningen är medveten om värdet att ta till sig goda exempel och självklart även att dela med sig. Här ser SLK ett behov av att utveckla kvalitetsstrategin och föreslår att nämnderna får ansvar för att sprida och tillvarata goda exempel och att finna former för detta. Eftersom Stockholm har landets största miljöförvaltning har förvaltningen ofta haft större resurser och behov av utveckling, vilket andra kommuner ofta har haft fördel av. Erfarenhetsutbyte sker till exempel genom samarbete på flera plan med Göteborg och Malmö, deltagande i nätverksgrupper inom staden och i en lång rad andra forum lokalt, regionalt, nationellt och internationellt.

Nämndens hantering av synpunkter och klagomål har fått en särskild utformning med hänsyn till myndighetsutövningen. Begreppet klagomål används inom myndighetsutövningen och måste särskiljas från synpunkter och klagomål på förvaltningens egen verksamhet. Genom den nya e-tjänsten på stadens webb-plats ser nämnden en möjlighet att både ta in anmälan om olägenhet för människors hälsa och miljö samt att kunna ta emot kritik och synpunkter på den egna verksamheten.

Övriga synpunkter på områden att utveckla i kvalitetsarbetet som framgår av SLK:s tjänsteutlåtande är:

- Behovet av strukturerade uppföljningar på olika nivåer för att identifiera olika utvecklingsområden.
- Utveckling av analysarbetet då all verksamhetsuppföljning och framgångsrik utveckling förutsätter regelbunden analys av resultaten och arbetssätt.
- Slutligen framhålls den stora betydelsen av att varje medarbetare ser sin del i helheten och ges möjlighet till inflytande och delaktighet för att kunna ta ansvar för utvecklingen av kvaliteten inom sina områden.

Förvaltningen kan här instämma i SLK:s synpunkter och förslag. Uppföljning och analys är av stor betydelse och förtjänar ofta större utrymme än vad som nu är fallet. ILS Webb och den klara strukturen i ILS-systemet bidrar till att medarbetarna lättare kan se sin del i helheten. Inte minst bidrar ILS Webb till detta genom möjligheten att decentralisera uppföljning och planering. Denna möjlighet kan utvecklas betydligt.

Bilagor

1. SLK:s tjänsteutlåtande Program för kvalitetsutveckling, dnr 009-1322/2011.
2. Program för kvalitetsutveckling.