

Kollegial granskning av tillsynsverksamhet

Ett samarbete mellan Nacka, Borås, Piteå,
Karlstad, Sundsvall och Tillsyns- och
föreskriftsrådet



Kollegial granskning av tillsynsverksamhet

Utveckling av en metod för kommunernas
egenuppföljning mot bakgrund av 26 kap. 7§ 2 st.
miljöbalken

Tillsyns- och föreskriftsrådet
Tel: 08-698 10 00
E-post: tofr@naturvardsverket.se
Postadress: Tillsyns- och föreskriftsrådet
Naturvårdsverket, SE-106 48 Stockholm
Internet: www.tofr.info

© Tillsyns- och föreskriftsrådet 2009

Tryck: CM Gruppen AB, Box 110 93, 161 11 Bromma
Omslagsbild: Liisa Bjällås

Förord

Tillsyns- och föreskriftsrådet (ToFR) har tillsammans med fem kommuner genomfört ett pilotprojekt om att utveckla och praktiskt testa en metod som kan användas för operativa tillsynsmyndigheters egenuppföljning av tillsynsverksamheten.

Metodiken utgår från IMPEL:s (The European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law) modell för granskning av ett lands arbete med miljötillsyn, IMPEL Review Initiative – IRI. Modellen har anpassats till svenska kommunernas tillsynsverksamhet.

Pilotprojektet genomfördes av en projektgrupp med erfarna inspektörer från de deltagande fem kommunerna, Christer Rosenström, Nacka, Alice Ahoniemi, Nacka, Lena Ericsson, Sundsvall, Tobias Olsson, Borås, Sofia Eriksson, Karlstad och Mikael Ferm, Piteå. Metoden testades praktiskt vid granskningsbesök som genomfördes i tre av kommunerna. Då medverkade ytterligare några chefer och handläggare från miljöförvaltningarna. Projektledare har varit Nils Ahlén i starten och Marie Eriksson i slutfasen av projektet, båda från ToFR-kansliet.

Projektgruppen ansvarar själv för innehållet och de slutsatser som dras i föreliggande rapport.

Stockholm mars 2009



Martin Eriksson
Ordförande i Tillsyns- och föreskriftsrådet

Innehåll

FÖRORD	3
INNEHÅLL	5
SAMMANFATTNING	7
ENGLISH SUMMARY	9
INLEDNING	11
Bakgrund	11
Beskrivning av projektet	11
GENOMFÖRANDE	12
Utveckling av granskningsmetoden	12
Utveckling av frågelista	12
Metodiken vid granskningsbesöken	13
Uppföljning och utvärdering	16
RESULTAT	17
Den utvecklade granskningsmetoden	17
Frågelistan	17
Metodiken vid granskningsbesöken	17
Utfallet av de tre granskningsbesöken	19
Uppföljning och utvärdering av granskningen	22
Uppföljningsfrågor – sammanfattande kommentar av enkätsvar från medverkande	23
SLUTSATSER	25
Granskningsbesöken	25
Gemensamma utvecklingsområden	25
Uppmärksammade goda exempel	25
Granskningsmetoden	25
Utveckling av metoden	26
BILAGA 1	27
BILAGA 2	30
BILAGA 3	40
BILAGA 4	51

Sammanfattning

Tillsyns- och föreskriftsrådet (ToFR) har tillsammans med Nacka, Sundsvall, Borås, Karlstad och Piteå kommuner genomfört ett pilotprojekt. Att utveckla och praktiskt testa en metod som kan användas för operativa tillsynsmyndigheters egenuppföljning av tillsynsverksamheten, mot bakgrund av förordning (SFS 1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken (TiF), 7 § 2 st.

Metodiken utgår från IMPEL:s modell för granskning av ett lands arbete med miljötillsyn, den så kallade IRI-modellen. Den utgår från frivillighet, kollegial granskning och ömsesidigt erfarenhetsutbyte. Modellen har anpassats när det gäller omfattning och form till svenska kommuners tillsynsverksamhet. Anpassningen har bland annat inneburit en begränsning av granskningsbesöket till en dag samt utveckling av den frågelista som ligger till grund för granskningsbesöket. Frågelistan har begränsats i omfång och frågorna har anpassats till den kommunala tillsynsverksamheten.

Projektuppgiften var att utifrån metodiken enligt IRI-modellen utveckla och praktiskt testa metoden för att kunna bedöma om den ger mervärden i jämförelse med konventionell egenutvärdering. Men också att testa IRI-modellens frågelista i praktisk tillämpning och föreslå förbättringar i densamma. Resultatet av projektet skulle sedan redovisas som helhet i en rapport. Resultatet skulle omfatta både metodens användbarhet och resultatet från granskningarna.

Metodiken som utvecklades i projektet har sammanfattats i en lista, som beskriver arbetssättet steg för steg. Under diskussionerna i projektgruppen och vid granskningsbesöken kom det fram några utvecklingsområden som alla kommuner arbetar för att finna former för. Vid granskningsbesöken uppmärksammades dessutom många goda exempel och tips.

Jämfört med en konventionell egenutvärdering var förhoppningen inom projektet att IRI-metoden skulle kunna ge följande mervärde:

- Granskningen sker systematiskt genom en fastställd frågelista i syfte att minimera risken för att väsentliga aspekter inte kommer med
- Granskningen syftar till att hitta goda exempel och ge tips på hur verksamheten kan förbättras
- Granskarna är erfarna inspektörer som representerar annan erfarenhet än den som finns på den granskade myndigheten
- Granskarna kan i sin tur få med sig nya perspektiv och nyttiga erfarenheter som de kan nyttja i sin egen myndighets verksamhet
- En enhetlig metod som tillämpas av flera myndigheter underlättar jämförelser vad gäller prestationer av olika slag och det finns möjlighet att lära sig av andras goda erfarenheter
- En testad och reviderad frågelista kan kanske också användas av en myndighet som underlag för egenutvärdering utan medverkan av externa granskare

Beträffande de fyra första punkterna bedömer projektgruppen att metoden har medfört mervärde. De två sista punkterna skulle kunna utvecklas vidare. Projektgruppens bedömning av metoden har utgått från följande tre aspekter resultat, ekonomi (tidsåtgång) och brukaraspekter. Resultatet är värt tidsåtgången. Erfarenhetsutbytet har varit mycket värdefullt och givande. Genom den externa granskningen blir det lättare att få stöd för att genomföra förbättringar utifrån de utvecklingsområden som uppmärksammats. Uppföljningen av vad de personer som deltog i granskningsprocessen på kommunerna tyckte stöder projektgruppens bedömning. Granskningen upplevdes positivt och var i stor sett relevant, värdefull och användbar. Det är dock viktigt att besöken är strukturerade och frågorna i frågelistan kan utvecklas och fördjupas.

Sammanfattningsvis bedömer projektgruppen att metoden är användbar för att följa upp och utvärdera den egna tillsynsverksamheten och ger mervärde jämfört med konventionell egenuppföljning. Inför kommande granskningsprojekt finns en del förbättringar att göra och utvecklingsmöjligheter av metoden.

Projektgruppen lämnar följande förslag för utveckling av metoden:

- Ett alternativ är att ha ett rundabordsmöte där flera kommunrepresentanter diskuterar utifrån ifyllda frågelistor, utbyter erfarenheter och jämför sin verksamhet. Detta alternativ blir mer inriktat på benchmarking. Det är kanske ett realistiskt alternativ för riktigt små kommuner. En nackdel är att statusen inte blir lika hög (chefen är inte med) och att spridningen i organisationen blir sämre.
- Det skulle vara önskvärt att med utgångspunkt från frågelistan ta fram underrubriker med följdfrågor som granskningsteamet kan ställa. Ett frågebatteri med följdfrågor att tillgå för att få stöd i att fördjupa sig i svaret till huvudfrågan.
- En del frågor skulle behöva förtydligas och utformas så att svaren blir precisare och lättare att använda och jämföra. Det skulle kunna lämnas anvisningar om hur de ska besvaras kanske genom nyckeltal (bl.a. fråga 4) eller definitioner (bl.a. fråga 10 och 11).
- Undersöka möjligheten att utveckla frågelistan genom att ta fram frågor inom ett visst sakområde.
- Det skulle vara intressant att undersöka möjligheten att med utgångspunkt från frågelistan få fram nyckeltal.

English summary

The Enforcement and Regulations Council has implemented a pilot project in partnership with the municipalities of Nacka, Sundsvall, Borås, Karlstad and Piteå. The aim was to develop and field-test a operative method that can be used by inspection and enforcement authorities to monitor their own inspection activities, taking into account Regulation (1998:900) on enforcement under the Environmental Code (TIF), 7 § 2.

The method is based on the IMPEL Review Initiative (IRI) Model, a model for reviewing a country's environmental inspection and enforcement activities. It is based on voluntary, peer review and the mutual exchange of information. The scope and form of the model have been adapted to the inspection activities of Swedish municipalities. This adaptation has, for example, involved restricting the review visit to one day and developing the list of questions that forms the basis of the review visit. The scope of the list has been reduced and the questions adapted to the inspection activities of Swedish municipalities.

Based on the IRI Model methodology, the project task was not only to develop and field-test the method to assess whether it provided any added value in comparison with conventional self-evaluation methods, but also to test the practical implementation of the IRI model list of questions and propose improvements to it. The results of the project were then to be presented in a report. The results were to cover both the method's applicability and actual results from the reviews.

The methodology developed in the project has been summarised in a list, which describes the working method step by step. During the discussions in the project group and during the review visits, a few development areas emerged which all municipalities are trying to establish frameworks for. Furthermore, many best practice examples and tips were highlighted during the review visits.

Compared to a conventional self-evaluation, the hope within the project was that the IRI method would provide the following added value:

- The review is implemented systematically using an established list of questions in order to minimise the risk of essential aspects being overlooked
- The review aims to find best practice examples and give tips on how activities can be improved
- The reviewers are experienced inspectors, whose experience is different from those who work at the inspection authority being reviewed
- The inspectors can in turn pick up on new perspectives and gain useful experience which they can use in their own authority's activities
- A uniform method applied by several authorities facilitates comparisons as regards different types of achievements, and authorities can learn from each other's good experiences
- A tested and revised list of questions might also be used by an authority as a basis for self-evaluation without the involvement of external reviewers.

Regarding the first four points here, the project group believes the method has brought considerable added value. The last two points could be further developed.

The project group's assessment of the method is based on the following three aspects: results, efficiency (time taken) and user aspects. The results are worth the time taken to achieve them. The exchange of information has been very valuable and productive. External review makes it easier to gain support for implementing improvements based on the development areas highlighted. The follow-up of the views of those who participated in the review process at the municipalities seemed to support the assessment of the project group. The review was seen as positive and was on the whole relevant, valuable and practicable. It is important, however, that the visits are structured and the questions on the list can be improved and expanded in detail.

In conclusion, the project group deem the method to be a practicable way of monitoring and evaluating an authority's own inspection activities and provides added value compared to conventional self-evaluation. Prior to future review projects, there are a number of improvements to be made and the method has considerable development potential.

The project group submits the following proposals for improving the method:

- An alternative is to have a roundtable discussion at which several municipality representatives consider their completed lists of questions, exchange information and compare each other's activities. This alternative will be more focused on benchmarking. It is perhaps a realistic alternative for really small municipalities. One drawback is that it doesn't have quite the same status (the heard of department is not present) and the results will not be disseminated as well through the organisation.
- It would be a good idea to draw up sub-headings, based on the list of questions, with additional questions that the review team could ask - a battery of additional questions to be used to help reviewers go into more detail about the answer to the main question.
- Some questions could do with being clarified and worded so that the answers will be more precise and easier to use and compare. Instructions could be given as to how the questions should be answered, perhaps using key ratios (e.g. Question 4) or definitions (e.g. Questions 10 and 11).
- Investigate the possibility of improving the list of questions by drawing up questions within a specific specialist area.
- It would be interesting to explore the scope for drawing up key ratios based on the list of questions.

Inledning

Bakgrund

IMPEL (The European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law) är EU:s ideella organisation för nätverk mellan medlemsländerna i frågor som rör miljölagstiftning och miljötillsyn. IMPEL har utvecklat en modell för granskning av ett lands arbete med miljötillsyn, IMPEL Review Initiative - IRI. Granskningen görs av ett team med erfarna inspektörer från olika medlemsländer som utgår från en ändamålsenlig frågelista. I Sverige genomfördes en sådan granskning under 2005. De svenska tillsynsmyndigheter som då granskades var Länsstyrelsen i Stockholms län och Södertälje kommun. Resultatet och erfarenheterna från IRI-granskningarna finns redovisade bland annat på IMPEL:s webbsida: http://ec.europa.eu/environment/impel/iri_report.htm#phase4.

I samband med en workshop om ”Effektivare tillsyn i EU-perspektiv” som hölls på Naturvårdsverket 2006 väcktes idén att använda IRI-metoden för granskning och erfarenhetsutbyte mellan svenska myndigheter. Tillsyns- och föreskriftsrådet fångade upp idén och tog år 2007 initiativ till detta pilotprojekt om de operativa tillsynsmyndigheternas uppföljning och utvärdering av sin egen tillsynsverksamhet. Regler om detta finns i Förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken (TiF), 7§ 2 st.

Beskrivning av projektet

Projektuppgiften var att utifrån metodiken enligt IRI-modellen utveckla och praktiskt testa metoden för att kunna bedöma om den ger *mervärden* i jämförelse med konventionell egenutvärdering. Men också att testa IRI-modellens frågelista i *praktisk tillämpning* och föreslå *förbättringar* i densamma. Resultatet av projektet skulle sedan redovisas som helhet i en rapport. Resultatet skulle omfatta både metodens användbarhet och resultatet från granskningarna.

En projektarbetsgrupp bildades av de kommuner som anmält sitt intresse för att delta i projektet och med en projektledare från ToFR-kansliet. Projektgruppen har haft fyra möten på Naturvårdsverket i Stockholm. Granskningsbesöken genomfördes hos Nacka kommun, Piteå kommun och Borås stad. Projektiden har sträckt sig från hösten 2007 fram till årsskiftet 2008. Projektet har hanterats inom Tillsyns- och föreskriftsrådets befintliga anslag. De medverkande kommunerna har stått för sina egna kostnader.

Genomförande

Utveckling av granskningsmetoden

Först bestämde projektgruppen inriktning och syfte bland annat skulle projektet rikta sig till miljökontoren och behandla den tillsyn de bedriver enligt miljöbalken och livsmedelslagen och syftet med granskningen avse utbyte av erfarenheter, goda exempel och utvecklingsmöjligheter. Utvecklingen av granskningsmetoden omfattade dels bearbetning av IRI-modellens frågelista, dels metodiken vid granskningsbesöken. Granskningsbesöket hölls en dag. Projektgruppen bearbetade först frågorna från frågelistan. Det rörde sig om att ändra rubriker, göra om frågeställningar och att lägga till eller helt ta bort frågor. Utskick gjordes av frågelistan till kommunerna som fick besvara den. Därefter genomfördes en praktisk test av frågelista och metod genom granskningsbesök i tre kommuner. Erfarenheterna från de praktiska testerna återfördes genom löpande förbättringar. Resultatet från granskningsbesöken och metodtesten följdes därefter upp och sammanfattades i en rapport.

Utveckling av frågelista

Utvecklingen av IRI-modellens frågelista följde följande arbetsgång:

- ToFR-kansliet skickade ut ett förslag på bearbetade frågor från IRI-modellen till projektgruppen som sedan återkom med förslag till ändringar.
- **Arbetsmöte.** Projektgruppen gick igenom och reviderade den frågelista som utarbetats av ToFR-kansliet.
- Frågelistan fastställdes av projektgruppen, se **bilaga 4**.
- Det gjordes inte någon mall för bedömning av svaren. Projektgruppen bedömde att det inte låg i linje med syftet att lyfta goda exempel och utvecklingsmöjligheter.
- Frågelistan i sin slutliga form sändes ut till projektgruppens kommuner som besvarade den inom viss angiven tid som sattes till en månad. I stort sett samtliga kommuner svarade inom den utsatta tiden.
- Frågelistan skulle inte vara statisk. I samband med utskicket informerades därför om att ifyllaren gärna kunde notera om frågorna passar dåligt eller om det saknas någon fråga som kan vara bra att ha med.
- Frågelistan skickades till förvaltningschefen i alla kommuner. Mottagaren fick sedan distribuera den till övriga inom myndigheten efter eget gottfinnande. Det skulle anges i enkäten vem som har besvarat frågorna.
- **Arbetsmöte.** Projektgruppen gick tillsammans igenom de inkomna svaren. Arbetet tog lång tid i anspråk då hela den besvarade frågelistan från respektive kommun behandlades. Det blev ett livligt erfarenhetsutbyte då skillnader mellan kommunerna uppenbarade sig. Gruppen var överens om att det var ett viktigt arbete att gå igenom samtliga svar för att hitta de områden där djupare studier skulle göras. Vid mötets slut hade gruppen enats om ett antal frågeställningar att arbeta vidare med.

- De kommuner i gruppen som skulle granskas utsågs och tidpunkten för granskning av aktuella kommuner fastställdes. Först bestämdes att en granskningsgrupp ur arbetsgruppen skulle utses för varje kommun som skall granskas. I praktiken blev det samma granskningsgrupp för de tre besöken vilket var densamma som projektgruppen. Granskningsgruppen tog del av svaren på frågorna, bedömde dessa och plockade ut de frågeställningar som skulle tas upp muntligt vid besök på respektive kommun.
- Granskningsbesöken genomfördes med stöd av det urval av frågeställningar som gjorts.
- Behov av kompletteringar, förtydliganden etc. i frågelistan uppmärksammades.

Metodiken vid granskningsbesöken

FÖRSTA KOMMUNBESÖKET

Det första besöket hos en kommun ägde rum den 10 april 2008 och det var Nacka kommun som tog emot granskningsgruppen. Mötet inleddes med att miljöchefen Christer Rosenström redogjorde för deras arbetssätt. Till mötet hade även Åke Mauritzon bjudits in. Åke M har erfarenhet av IRI-granskningar i såväl Sverige som Norge, och kom med värdefulla tips om vad som bör fokuseras på i samband med granskningen. Efter detta så startade själva granskningen dvs. de frågor som gruppen enats om att penetrera djupare ställdes och besvarades av kommunens representanter. I samband med granskningen i Nacka gjordes inte någon summering av goda exempel och utvecklingsmöjligheter.

LÄRDOMAR AV DET FÖRSTA KOMMUNBESÖKET

Även om det fanns en frågelistas med avsikten att den skulle besvaras så var den främsta tanken med detta första kommunbesök kanske inte att finna uttömmande svar på frågorna utan mer att testa själva metodiken runt arbetsformen. Det är ett pilotprojekt där arbetsformen ska växa fram undan för undan. Följande sammanfattning gjordes av lärdomarna från det första kommunbesöket:

- Besöket behövde struktureras bättre. Ett förslag utformades på hur man kan lägga upp förberedelser, besöket och summeringen.
- Det är viktigt med *förberedelser* inför besöket. Värdkommunen behöver skicka ut några dokument i förväg såsom verksamhetsplan, introduktionsprogram, översikt över eventuellt kvalitetssystem. Alla närvarande behöver ha tillgång till värdkommunens svar på frågorna. Granskningsteamet behöver ett avstämningsmöte före besöket där inriktning och syfte för granskningen tas upp, urval görs av frågeställningar samt granskningsledare och sekreterare utses.
- *Under besöket* bör ett program följas som bland annat innehåller punkterna: 1. Presentera projektet – projektledaren 2. Upplägg för dagen – granskningsledaren. 3. Värdkommunen presenterar kommunen allmänt (invånare, storlek geografiskt, struktur, arbetsmarknad, boende, natur mm)

och kommunen relaterat till tillsynsuppgifter. 4. Gå igenom frågorna – granskningsledaren håller tråden, alla fyller i med frågor. Var och en noterar vad man särskilt uppmärksammar under granskningsdiskussionen. Det är viktigt att försöka hålla på frågeordningen så att diskussionen blir systematiskt och det blir lättare att följa anteckningarna. 5. Summering görs i slutet av granskningsdagen. ”Granskarna” sitter för sig själva en stund och går igenom vad man särskilt uppmärksammat. 6. Summering tillsammans med värdkommunen. Viktigt att hinna med en summering besöksdagen helst både kring vad som uppmärksammats och hur metoden fungerat. Dokumenteringen bör ske samlat utifrån rubrikområdena

- Gruppen bör träffas för att gå igenom formerna för nästa kommunbesök. Resterande två kommunbesök bör genomföras under så lika former som möjligt för att få fram jämförbara resultat.

ANDRA KOMMUNBESÖKET

Vid det andra kommunbesöket tog projektgruppen tillvara på erfarenheterna från det första besöket. Granskningsbesöket ägde rum på miljö- och byggkontoret i Piteå den 3 september 2008. Det var det andra besöket av de tre som planerats inom projektet. Följande mötesprogram hade skickats ut i förväg:

- 1) Presentation av mötesdeltagare och projektet
- 2) Mötesupplägget för dagen
- 3) Information från Piteå
- 4) Genomgång av utvalda frågor
- 5) Lunch och guidning i Piteå
- 6) fortsättning från före lunch, genomgång av utvalda frågor
- 7) Projektgruppen går igenom svaren
- 8) Summering tillsammans med värdkommunen

Följande underlag skickades ut från värdkommunen till deltagarna innan besöket: En bild som beskriver planeringsmodellen; Hur grundnivå för livsmedel och miljö räknas; Hur resurser beräknas; Verksamhetsplanen uppställd utifrån kommunens planeringsmodell; Miljö- och byggnämndens årsredovisning 2007. Som underlag fungerade även den ifyllda frågelista som Piteå sedan tidigare lämnat inom projektet.

Efter presentationen av deltagarna och en genomgång av mötesprogrammet följde en kort information om Piteå av miljö och byggchefen Ulf Hedman. Mötesledaren Tobias Olsson höll i genomgången av frågorna från frågelistan. De utvalda frågorna var i huvudsak desamma som vid besöket i Nacka men med några tillägg av frågor som projektgruppen bedömde var speciellt intressanta att ta upp mot bakgrund av de svar som Piteå sedan tidigare lämnat. De utvalda frågorna var nummer 1, 2, 7, 10-11, 13, 17-23, 25, 30, 33-34, 36-37, 39-40, 44 och 46. De frågor som lades till var nr. 7, 10, 30, 33 och 46 och detta gjordes på det avstämningsmöte som hölls per telefon innan besöket. Det blev ont om tid för granskningsteamet att gå igenom synpunkterna och för summering med värdkommunen.

Rapporten följde samma struktur som frågelistan. Strukturen utgick från de utvalda frågorna under varje huvudrubrik i frågelistan. För varje område gjordes en sammanfattning från diskussionerna när det gäller hur värdkommunen arbetar samt de goda exempel och utvecklingsområden som uppmärksammades.

LÄRDOMAR AV DET ANDRA KOMMUNBESÖKET

Reflektioner och erfarenheter kring själva granskningsmetoden sammanställdes.

- Vi strukturerade utifrån vårt framtagna förslag och det fungerade bra.
- Diskussionen följde frågeordningen och det fungerade bra med granskningsledarens tråd- och tidshållande. En kort stund bör avsättas för granskningsteamet att gå igenom synpunkterna för sig själva innan summeringen görs med värdkommunen.
- Avsätt lite tid att reflektera över själva metoden också
- Fokusera än mer på granskning och fördjupning av värdkommunens svar i enlighet med projektplanen.

TREDJE KOMMUNBESÖKET

Granskningsbesöket ägde rum på miljökontoret i Borås stad den 4 november 2008. Det var det sista besöket av de tre som planerats inom projektet och projektgruppen gjorde upplägget så likt Piteå besöket som möjligt.

Samma struktur på programmet som i Piteå användes.

- 1) Presentation av mötesdeltagare och projektet
- 2) Mötesupplägget för dagen
- 3) Information Borås stad
- 4) Riskbaserad tillsynstaxa
- 5) Genomgång av utvalda frågor
- 6) fortsättning från före lunch, genomgång av utvalda frågor
- 7) Projektgruppen går igenom svaren
- 8) Summering tillsammans med värdkommunen

Följande underlag skickades ut från värdkommunen till deltagarna innan besöket: Behovsutredning 2007; Årsredovisning 2007 och Verksamhetsplan 2008. Som underlag fungerade även den ifyllda frågelistan som Borås sedan tidigare lämnat inom projektet. Under granskningsbesöket delade värdkommunen ut Miljönämndens protokoll § 142, Dnr 2007-2614, "Budget- och verksamhetsuppföljning januari-augusti 2008. Dessutom broschyrerna "Miljömål för Borås stad"; "Miljömål för alla Boråsare" och "Medborgarkontrakt Miljö".

Efter presentationen av deltagarna och en genomgång av mötesprogrammet följde en kort information om Borås stad av miljöchefen Leif Schöndell. Mötesledaren Sofia Eriksson höll i genomgången av frågorna från frågelistan. De utvalda frågorna var samma som vid besöket i Piteå. De utvalda frågorna var nummer 1, 2, 7, 10-11, 13, 17-23, 25, 30, 33-34, 36-37, 39-40, 44 och 46. Efter besöket i Nacka har frågorna nr. 7, 10, 30, 33 och 46 lagts till. Granskningsteamet fick en kort stund på sig att gå igenom synpunkterna för sig själv innan summeringen med värdkommunen. Besöket avslutades med en kort summering av diskussionerna tillsammans med värdkommunen. Rapporten från

granskningsbesöket följde samma struktur som frågelistan. För varje område med huvudrubrik i frågelistan finns en sammanfattning från diskussionerna när det gäller hur värdkommunen arbetar samt de goda exempel och utvecklingsområden som uppmärksammades.

LÄRDOMAR AV DET TREDJE KOMMUNBESÖKET

Reflektioner och erfarenheter kring själva granskningsmetoden sammanställdes:

- Det mest strukturerade mötet hittills
- Det fungerade bra med mötesledarens tråd- och tidshållande även fast det är väldigt ont om tid för det urval av frågor som gjorts. Diskussionen följde frågeordningen. Bra att granskningsteamet fick en kort stund på sig att gå igenom synpunkterna innan summeringen med värdkommunen

Uppföljning och utvärdering

Projektgruppen gjorde löpande uppföljning av arbetet genom reflektioner och sammanställning av erfarenheter på arbetsmötena, via e-post och vid granskningsbesöken. I samband med slutsummeringen och bedömningen av projektet på projektgruppens sista arbetsmöte gjordes en uppföljning av resultatet och egenutvärdering av genomförda arbetsinsatser.

I syfte att få underlag till bedömning om metoden är användbar och ger mervärden i jämförelse med konventionell egenutvärdering sett ur värdkommunens perspektiv utformades en kort enkät med uppföljningsfrågor till de personer på kommunen som hade deltagit i granskningsprocessen. Med deltagande menas medverkan att besvara frågelistan som ligger till grund för granskningsbesöket och/eller medverkan på granskningsbesöket. Enkäten skickades ut till de medverkande på kommunen via deltagarna i projektgruppen. Svarstiden var två veckor. Svaren sammanställdes och fördes sedan in i rapporten som underlag till bedömningen av granskningsmetoden.

Projektgruppens bedömning av metoden har utgått från följande tre aspekter resultat, ekonomi (tidsåtgång) och brukaraspekter.

Resultat

Den utvecklade granskningsmetoden

Frågelistan

Projektgruppen har minskat ned omfånget på IRI-modellens frågelista och anpassat den till den kommunala tillsynsverksamheten. Den fastställdes sedan av projektgruppen. Vidare har man testat frågelistan och valt ut de viktigaste frågorna. De frågor som valdes ut till granskningsbesöken visade sig fungera mycket bra som underlag till diskussionerna. Det var nummer 1, 2, 7, 10-11, 13, 17-23, 25, 30, 33-34, 36-37, 39-40, 44 och 46 i frågelistan. Även värdkommunerna tyckte att frågorna i stort var relevanta.

Trots att antalet frågor hade begränsats, var de för många för den tid som hade avsatts för granskningsbesöket. På ett förmöte skulle man kunna avgränsa antalet frågor genom att välja ut rubrikområden ur frågelistan som är speciellt intressanta.

Frågelistan sändes till miljöchefen och projektdeltagaren. Den besvarades på lite olika sätt i respektive kommun. Projektgruppen vill förorda följande arbetssätt. Miljöchefen och projektdeltagaren diskuterar upplägg och fördelar frågor till de verksamhetsansvariga som var och en svarar på de tilldelade frågorna. Projektdeltagaren deltar inte. Innan sista svarsdatum görs en gemensam avstämning och därefter lämnas svaren in.

Metodiken vid granskningsbesöken

Metodiken utvecklades genom de tre besöken. Det arbetssätt som det tredje besöket genomfördes med visade sig fungera bra.

Sammanfattning ges i följande punktlista:

- **UPPLÄGG AV GRANSKNINGSPROJEKTET**
Granskningsprojektet läggs upp av granskningsgruppen. De kommuner i gruppen som ska granskas utses och tidpunkten för granskning av aktuella kommuner fastställs. Frågelistan fastställs efter eventuell justering av granskningsgruppen
- **UTSKICK AV FRÅGELISTAN**
Frågelistan skickas till förvaltningschefen i de medverkande kommunerna. Förvaltningschefen uppmanas att skicka vidare till verksamhetsansvariga. Kommunerna besvarar den inom viss bestämd tid t.ex. en månad.
- **GENOMGÅNG AV INKOMNA SVAR**
Granskningsgruppen går tillsammans genom de inkomna svaren. Arbetet tar lång tid i anspråk då hela den besvarade frågelistan från respektive kommun behandlas. Det är ett viktigt arbete att gå igenom samtliga svar för att hitta de områden där djupare studier skulle göras. Tid bör även läggas

på utbyte av erfarenheter inom granskningsgruppen. Vid mötets slut enas gruppen om ett antal frågeställningar att arbeta vidare med.

- **TA DEL AV UNDERLAG FRÅN VÄRDKOMMUNEN**
Innan granskningsbesöket skickar värdkommunen ut lämpligt underlag i förväg såsom verksamhetsplan, introduktionsprogram, översikt över eventuellt kvalitetssystem etc. Granskningsgruppen tar del av informationen.
- **AVSTÄMNINGSMÖTE**
Avstämningsmöte hålls innan granskningsbesöket. Granskningsgruppen tar del av svaren från kommunerna på frågorna, bedömer dessa och plockar ut de frågeställningar som ska tas upp muntligt vid besöket. På avstämningsmötet bestäms även vem som ska vara granskningsledare och vem som ska föra mötesanteckningar och skriva besöksrapporten.
- **GRANSKNINGSBESÖK**
Granskningsbesöken genomförs med stöd av ett i förväg utskickat mötesprogram samt det urval av frågeställningar som gjorts. *Under besöket* bör ett program följas som bland annat innehåller punkterna: 1. Presentera projektet – projektledaren 2. Upplägg för dagen – granskningsledaren. 3. Värdkommunen presenterar kommunen allmänt (invånare, storlek geografiskt, struktur, arbetsmarknad, boende, natur mm) och kommunen relaterat till tillsynsuppgifter. 4. Gå igenom frågorna – granskningsledaren håller tråden, alla fyller i med frågor. Var och en noterar vad man särskilt uppmärksammar under granskningsdiskussionen. Det är viktigt att försöka hålla på frågeordningen så att diskussionen blir systematiskt och det blir lättare att följa anteckningarna. 5. Summering görs i slutet av granskningsdagen. ”Granskarna” sitter för sig själva en stund och går igenom vad man särskilt uppmärksammat. 6. Summering tillsammans med värdkommunen. Viktigt att hinna med en summering av besöksdagen helst både kring vad som uppmärksammas och hur metoden fungerat. Mötesanteckningarna bör ske samlat utifrån rubrikområdena
- **STRUKTURERAD BESÖKSRAPPORT**
En strukturerad besöksrapport sammanställs mot bakgrund av mötesanteckningarna. Rapporten från granskningsbesöket bör följa samma struktur som frågelistan. För varje område med huvudrubrik i frågelistan görs en sammanfattning från diskussionerna när det gäller hur värdkommunen arbetar samt de goda exempel och utvecklingsområden som uppmärksammades. Utkastet till besöksrapport skickas ut till värdkommunen för synpunkter innan det får sin slutgiltiga utformning.

Arbetsgången för värdkommunen ges i följande punktlista:

- **TIDPUNKTEN FÖR GRANSKNING BESTÄMS**
Deltagaren i granskningsprojektet ansvarar för att det blir en tid bestämd för granskningsbesöket då miljöchefen och verksamhetsansvariga har möjlighet att delta. Granskningsbesöket omfattar ett heldagsmöte.
- **BESVARA FRÅGELISTA**
Frågelistan inkom till miljöchefen och projektdeltagaren på kommunen, att besvaras inom en viss tid t.ex. en månad. Följande arbets sätt att besvara frågelistan förordas. Miljöchefen och projektdeltagaren diskuterar upplägg och fördelar frågor till de verksamhetsansvariga som var och en svarar på de tilldelade frågorna. Projektdeltagaren deltar inte. Innan sista svarsdatum görs en gemensam avstämning och därefter lämnas svaren in.
- **GRANSKNINGSBESÖK**
Värdkommunen förbereder de praktiska arrangemangen med möteslokal etc. Innan granskningsbesöket skickar värdkommunen ut lämpligt underlag i förväg såsom verksamhetsplan, introduktionsprogram, översikt över eventuellt kvalitetssystem etc. Ett avstämningsmöte i förväg med de personer från värdkommunen som ska delta på granskningsbesöket rekommenderas. Det kan lämpligen vara samma personer som besvarade frågorna i frågelistan. Deltagande sker på granskningsbesöket med stöd av ett i förväg utskickat mötesprogram samt det urval av frågeställningar som gjorts.
- **GRANSKA BESÖKSRAPPORTEN**
Värdkommunen gör en genomgång av utkastet till besöksrapport och ger synpunkter på textredigering och eventuella behövliga kompletteringar.
- **ÅTERFÖRING**
Resultatet av granskningsbesöket återförs på lämpligt sätt i den egna organisationen. Det är viktigt att miljönämnden får kännedom om resultatet och eventuella åtgärder.

Utfallet av de tre granskningsbesöken

Under diskussionerna i projektgruppen och vid granskningsbesöken kom det upp några utvecklingsområden som alla kommuner arbetar för att finna former för. Det är bland annat dessa områden:

- Hur får miljömålen genomslag i tillsynsplaneringen?
- Hur kan uppgifter från miljöövervakningen (nationellt, regionalt, lokalt) göras tillgängliga och utgöra ett underlag för tillsynsplaneringen?
- Metoder och tillvägagångssätt för att ”planera för det oförutsedda”.
Kommunerna har behov av att uppskatta och följa upp tidsåtgång för händelsestyrda och oförutsedda arbetsuppgifter.

- Vi behöver utveckla system för att inventera, dokumentera och framföra behov av tillsynsvägledning till länsstyrelser och centrala verk med vägledningsansvar.
- Alla kommuner har uppdrag att arbeta med ”regelförenkling”. Arbetet med detta sker genom att kommunerna fokuserar på tydlighet och begriplighet snarare än lättnader på kraven. Kommunerna arbetar på olika sätt med ”klarspråk”, bemötande och service, samt tydlig och lättillgänglig information.
- Metoder för tidsredovisning och nyckeltal kopplat till planering och uppföljning
-

Vid granskningsbesöken uppmärksammades många goda exempel och tips. Bland annat dessa:

- *Bra återkoppling till politikerna.* Återrapportering av kontorets verksamhet sker 3 ggr/ år, i april och augusti samt årsredovisning vid årets slut. Temasammanträden hålls regelbundet med aktuella frågor. Gemensamma Planerings/utvärderingsdagar med kontor och nämnd genomförs ca 1 ggr/ år. Ordföranden stämmer av med chef och medarbetare med jämna mellanrum. (Piteå)
- *Planeringsmodellen.* Bra hur man formulerar den oplanerade tiden, att man tänker på att den ska finnas med i tillsynsplanen. Definierar en grundnivå och styr resurserna. (Piteå)
- *Mall för kostnadstäckningsgrad.* Genom deltagande i ett nätverk för bl.a. bättre uppföljning tillsammans med sju andra kommuner har en gemensam mall tagits fram för att räkna ut kostnadstäckningsgrad för respektive verksamhetsområde. (Piteå)
- *Kompetensregistret.* Den enskilde handläggarens utbildningsbehov ses över löpande bland annat via kompetensregister. Det är en databas där kurser, deltagare och kostnad förs in. (Piteå)
- *Kvalitetsgruppen.* Den arbetar med kvalitetssäkring och metodförbättringar och har hittills bl.a. arbetat med att förbättra beslutsmallar (tydlighet, rättssäkerhet m.m.), arbeta fram rutiner, förbättra dokumentation och uppföljning av verksamhetssystemen. (Piteå)
- *”Vykortsenkäterna”* - en enkel och bra form av medborgarundersökningar. (Piteå)
- *Utveckling av nyckeltal.* Nyckeltal som används är bl.a. handläggningstid, tillgänglighet och bemötande, antal brister och rättssäkerhet. Nya har utarbetats och gamla omformulerats för att användas från och med 2009. (Piteå)
- *Aktivt arbete för att synas i media* t.ex. genom att skicka ut pressmeddelande efter Miljö- och byggnämndens sammanträden och att bjuda med pressen vid andra händelser av vikt. (Piteå)
- Miljöchefen har hittat former för att skapa tydlighet i roller och organisation inom kontoret och renodlat arbetsuppgifter. (Borås)
- Varje handläggare har ett specifikt delegationsbeslut som är anpassat till det verksamhetsområde som han arbetar inom. (Borås)

- *Tillsynsplanen* ligger på en bra, detaljerad nivå så att verksamhetsledaren kan stämma av med den enskilde handläggaren och prioritera vid behov. (Borås)
- Framtagande av en *modell för riskbaserad tillsynstaxa* för miljöskydd (Borås)
- Bra att man redovisar både den *planerade och oplanerade tiden* i tidsredovisningen. Bra och tydligt med den för handläggaren personliga kolumnen där man kan se hur utfallet blir på var och en. (Borås)
- Men för att använda resurserna på bästa sätt behövs också rätt saker göras på rätt sätt. Därför jobbar kontoret med att utveckla effektivare organisation och mer strukturerat arbetssätt. Verksamhetsgruppernas storlek och preciserade uppgifter har gjort arbetet mer resurseffektivt och även gjort det lättare att prioritera. (Borås)
- Borås stad har tagit fram *miljömål* inom sex områden nämligen Energi och Trafik; Naturen, Vatten, Säker livsmiljö, God bebyggd miljö och Kunskap. Kommunens miljöstrategi jobbar med kommunkoncernens miljöarbete medan miljökontoret jobbar med den yttre miljön. (Borås)
- Borås *samarbetar med andra kommuner* framförallt i 7härad och Miljösamverkan Västra Götaland. Det är värdefullt med samsyn i olika frågor och det är effektivare att använda material från samverkansprojekten än att ta fram detta själv. (Borås)
- När det gäller Livsmedel så finns grundutbildade inspektörer och man satsar på vidareutbildningar. *Egna initiativ tas till utbildningar*. Bland annat så har man anordnat kurser förlagda till kontoret men med externa utbildare. (Borås)
- Alla verksamhetsgrupper har *möten* varje vecka. I miljötillsynsgruppen har man möte varannan vecka där man tar upp fasta punkter bl.a. ”Ny lagstiftning”, varannan vecka diskuteras ärenden. Kallelse till mötet läggs ut så att alla ska kunna fylla i punkter på dagordningen (ger delaktighet). Mötena hålls på fasta tider och gruppdeltagarna har god mötesdisciplin. Den som för anteckningarna blir mötesledare nästa gång. Mötet håller på i en och en halv timme. (Borås)
- *Rutinmall*. En mall för hur en rutin kan byggas upp. (Nacka)
- De dokumenterade rutinerna har ett sista datum när den ansvarige automatiskt får en påminnelse om att datumet har gått ut och det därmed är dags för uppdatering. (Borås)
- Det finns rutiner och checklista för akut/olyckshändelser i ECOS. Det finns en *”utryckningsväska”* som man kan ta med sig. Den innehåller sådant som behövs vid akuttillbud. (Borås)
- *Dokumenterad tolkning av vattenskyddsbestämmelser*, Öresjö. Föreskrifterna med grå bakgrund och tolkningen med samsyn från de tre berörda kommuner med vit bakgrund. (Borås)
- Det finns ett system för *internkontroll* på kommunen. Internkontrollen handlar om kvalitetsgranskning av ärendehantering och diarieföring inklusive klagomålshantering. Internkontrollen och uppföljning av medborgarkontrakt miljö (servicegaranti) görs en gång per år. (Borås)

- Miljökontoret gjorde en *kund- brukarenkät* i år som gav mycket god återkoppling. Enkätresultatet har ett värde i sig för att t.ex. visa för miljönämnden men resulterar även i konkreta förbättringar när det gäller mallar, rutiner etc. (Borås)
- Miljökontoret håller på att genomföra en *miljöcertifiering* av verksamheten. (Borås)
- *Miljöinformation* riktad till allmänheten tillgängliggörs ibland genom lättare sammanfattningar av rapporter och liknande, dvs. materialet ska förstås av de som läser. (Borås)
- Tips: Yrkesföreningen miljö och hälsa (YMH) har startat kursen ”certifiering av livsmedelsinspektörer”, se www.ymh.se
- Tips: Sundsvalls kommun har tvärkommunalt uppdrag att se över vilka förenklingar som kan genomföras.

Uppföljning och utvärdering av granskningen

”Med *konventionell egenutvärdering* menas att deltagarna i verksamheten följer upp och utvärderar sitt eget genomförda arbete. Styrkan med egenutvärdering är framförallt att den bidrar till den interna lär- och kompetensprocessen. Svagheter är bland annat mer partiskhet och svårigheter att förhålla sig objektiv till den granskade verksamheten vilket kan medföra problematik med trovärdighet” (Utdrag ur dokumentet Egenutvärdering av genomförda arbetsinsatser – en underskattad kunskapskälla, Utvärderingsenhetens Lathund 2008-06-17, Naturvårdsverket).

Jämfört med en konventionell egenutvärdering var förhoppningen inom projektet att IRI-metoden skulle kunna ge följande mervärde:

- Granskningen sker systematiskt genom en fastställd frågelista i syfte att minimera risken för att väsentliga aspekter inte kommer med
- Granskningen syftar till att hitta goda exempel och ge tips på hur verksamheten kan förbättras
- Granskarna är erfarna inspektörer som representerar annan erfarenhet än den som finns på den granskade myndigheten
- Granskarna kan i sin tur få med sig nya perspektiv och nyttiga erfarenheter som de kan nyttja i sin egen myndighets verksamhet
- En enhetlig metod som tillämpas av flera myndigheter underlättar jämförelser vad gäller prestationer av olika slag och det finns möjlighet att lära sig av andras goda erfarenheter
- En testad och reviderad frågelista kan kanske också användas av en myndighet som underlag för egenutvärdering utan medverkan av externa granskare

Projektgruppen anser att svaren i den fastställda frågelistan gav en god grund för diskussionerna. Utbytet av goda exempel och bra lösningar är exempel på mervärde av metoden. Tipsen är mycket bra och ger utbyte inte bara granskning. Man inser att man inte är ensam om problemen. Att granskarna är personer som jobbar med samma verksamhet är ett stort plus och ökar trovärdigheten när det

gäller resultatet. Andra fördelar med externa granskare är att det blir större tyngd bakom resultatet och att man behöver förklara sig. Granskningen i sig innebär att vissa åtgärder blir gjorda kanske redan före besöket, det blir både en ”morot och piska”. Granskningen blir även noggrannare med externa granskare.

Tidsåtgång

Uppskattad tidsåtgång inom projektet för metoden per deltagare i granskningsgruppen är ca 11 dagar (12 dagar för den som ansvarar för rapportskrivningen). Förberedelserna kräver störst tidsåtgång.

Uppskattad tidsåtgång inom projektet för varje värdkommun är ca 2 dagar för förberedelser, 1 dag per person för deltagande på granskningsbesöket samt 2 dagar för efterarbetet.

Uppföljningsfrågor – sammanfattande kommentar av enkätsvar från medverkande

1. Upplever du att granskningsgruppens slutsatser i rapporten är:

- a) Relevanta? b) Värdefulla? c) Användbara?

SAMMANFATTANDE KOMMENTAR:

Vi lärde oss en del vid det första granskningsbesöket, vilket gjordes i Nacka. Bland annat vikten av strukturerade förberedelser. Därför finns inga slutsatser om Nacka i rapporten. Utfallet av slutsatser blev bättre med tiden. I stort upplevdes granskningsgruppens slutsatser som relevanta, värdefulla och användbara.

2. Hur upplevde du granskningsprocessen? Med granskningsprocessen menas att gå igenom och fylla i frågelistan som ligger till grund för granskningsbesöket och medverkan på granskningsbesöket.

- a) Var frågorna i frågelistan relevanta?
b) Gav det dig något att besvara dem?
c) Kan frågorna förbättras, tycker du?

SAMMANFATTANDE KOMMENTAR:

Frågorna var i stort relevanta och meningsfulla att besvara, men de kan förbättras och vissa behöver utvecklas, förtydligas eller/och definieras, t ex vad som räknas in i finansieringsgrad, vad som räknas in i begreppet inspektion. I övrigt ger de ett bra underlag för diskussion och analys och bra förutsättningar för att få en bild av kommunens sätt att organisera arbetet med tillsyn. Om möjligt kunde mer frågor om effekten/resultatet av verksamheten i verkligheten finnas med.

d) Upplevde du att granskningsbesöket fungerade bra?

SAMMANFATTANDE KOMMENTAR:

Granskningen i Nacka upplevdes av alla deltagare som oförberedd, men positiv i stort. Ett väl förberett granskningsbesök med en uppföljningsrapport är en förutsättning för att granskningen ska bidra till utveckling av verksamheten. Det är viktigt att uppföljningen sker kort efter granskningsbesöket.

e) Gav diskussionerna dig något?

f) Kan besöken förbättras, tycker du?

SAMMANFATTANDE KOMMENTAR:

Diskussionerna under granskningsbesöken var väldigt bra och givande. Viktigt med noggranna förberedelser och planering innan besöket och att granskningsmötet är strukturerat.

3. Hur upplevde du att verksamheten blev föremål för granskning från personer utanför det egna kontoret?

SAMMANFATTANDE KOMMENTAR:

Det var positivt med utomstående granskare. Med utomstående granskning kan verksamheten utvecklas. Personer som inte är insatta i verksamheten ser arbetsätt och metoder mm med andra ögon.

4. Ger granskning av verksamheten utförd av personer utanför det egna kontoret något mervärde jämfört med kontorets egna uppföljning och utvärdering av verksamheten?

SAMMANFATTANDE KOMMENTAR:

Det är positivt med granskning av inspektörer från andra kommuner. För att kunna förbättra verksamheten välkomnas den här typen av revision. Det bästa är en kombination av intern och extern granskning.

När inspektörer från andra kommuner deltar är det lätt att diskutera och det ger också ofta nya infallsvinklar. Man upptäcker att det inte är så självklart att göra som vi brukar och får tips på förändringar och nya idéer. Det är nyttigt att få den egna verksamheten belyst med nya andra ögon.

Slutsatser

Granskningsbesöken

Gemensamma utvecklingsområden

Under diskussionerna i projektgruppen och vid granskningsbesöken har det kommit upp några områden som alla kommuner arbetar för att finna former för. Det skulle kunna vara intressant för kommande granskningsprojekt att speciellt diskutera dessa områden för att kunna uppmärksamma och sprida goda exempel:

- Hur får miljömålen genomslag i tillsynsplaneringen?
- Hur kan uppgifter från miljöövervakningen (nationellt, regionalt, lokalt) göras tillgängliga och utgöra ett underlag för tillsynsplaneringen?
- Metoder och tillvägagångssätt för att ”planera för det oförutsedda”. Kommunerna har behov av att uppskatta och följa upp tidsåtgång för händelsestyrda och oförutsedda arbetsuppgifter.
- Vi behöver utveckla system för att inventera, dokumentera och framföra behov av tillsynsvägledning till länsstyrelser och centrala verk med vägledningsansvar.
- Alla kommuner har uppdrag att arbeta med ”regelförenkling”. Arbetet med detta sker genom att kommunerna fokuserar på tydlighet och begriplighet snarare än lättnader på kraven. Kommunerna arbetar på olika sätt med ”klarspråk”, bemötande och service, samt tydlig och lättillgänglig information.
- Metoder för tidsredovisning och nyckeltal kopplat till planering och uppföljning

Uppmärksammade goda exempel

Det är viktigt att återkoppla resultatet både inom den egna verksamheten och att resultatet får spridning utanför granskningsgruppen. Projektgruppen uppmärksammade vid granskningsbesöken många goda exempel och tips som projektgruppen gärna sprider vidare, se de listade exemplen i avsnittet ”Utfallet av de tre granskningsbesöken”.

Granskningsmetoden

Granskningsmetoden utgår strikt från frivillighet. Det ömsesidiga erfarenhetsutbytet mellan granskningsteamet och värdkommunen är en av de viktigaste faktorerna för att ge resultatet av granskningen ett högt värde för båda parter.

Med det syfte och inriktning som granskningen inom projektet hade bedömer projektgruppen att det är mer givande för kommuner i ungefär samma storlek och med likartad problemställning att genomföra granskning för att få utbyte med varandra.

Granskningsmetoden liknar metodiken för miljörevision men projektgruppen vill inte förorda någon speciell kompetens mer än att deltagarna bör vara erfarna inspektörer. Fem kommuner var en bra gruppstorlek.

När det gäller vem som ska initiera kommande granskningsprojekt förordar projektgruppen att intresserade miljöchefer gör detta och att det sker i projektform. Även via miljösamverkansprojekten skulle de kunna initieras och drivas.

Den bästa tidpunkten för granskning är efter årsredovisningen då man har tillgång till de uppgifter som behövs.

Granskningsbesöket hölls en dag vilket kanske är i kortaste laget, men som innebär att det blir en rimlig tidsåtgång för de flesta miljökontor.

Den frågelista som projektgruppen tog fram är användbar och metodiken som utvecklades fungerade bra.

Det är viktigt att ha ett förmöte, grupp etc. för att göra arbetet effektivt. Då kan man diskutera vilken inriktning man vill ha på resultatet och att se till att struktur och roller är klara innan granskningsbesöket. Det är viktigt med en strukturerad rapport från besöket också.

Projektgruppen upplever att resultatet är värt tidsåtgången. Erfarenhetsutbytet har varit mycket värdefullt och givande. Genom den externa granskningen blir det lättare att få stöd för att genomföra förbättringar utifrån brister som uppmärksammats.

Sammanfattningsvis bedömer projektgruppen att metoden är användbar för att följa upp och utvärdera den egna tillsynsverksamheten och ger mervärde jämfört med konventionell egenuppföljning. Inför kommande granskningsprojekt finns en del förbättringar att göra och utvecklingsmöjligheter av metoden.

Utveckling av metoden

- Ett alternativ är att ha ett rundabordsmöte där flera kommunrepresentanter diskuterar utifrån ifyllda frågelistor, utbyter erfarenheter och jämför sin verksamhet. Detta alternativ blir mer inriktat på benchmarking. Det är kanske ett realistiskt alternativ för riktigt små kommuner. En nackdel är att statusen inte blir lika hög (chefen är inte med) och att spridningen i organisationen blir sämre.
- Det skulle vara önskvärt att med utgångspunkt från frågelistan ta fram underrubriker med följdfrågor som granskningsteamet kan ställa. Ett frågebatteri med följdfrågor att tillgå för att få stöd i att fördjupa sig i svaret till huvudfrågan.
- En del frågor skulle behöva förtydligas och utformas så att svaren blir precisare och lättare att använda och jämföra. Detta gäller bland annat frågorna 1, 11, 14 och 18.
- Undersöka möjligheten att utveckla frågelistan genom att ta fram frågor inom ett visst sakområde.
- Det skulle vara intressant att undersöka möjligheten att med utgångspunkt från frågelistan få fram nyckeltal.

Bilaga 1

IRI-projektet. Rapport från granskningsbesök i Nacka kommun

Den 10:e april genomförde granskningsgruppen i pilotprojektet sitt första kommunbesök vilket skedde i Nacka kommun.

Christer Rosenström inledde med att berätta om kommunens förutsättningar. Nacka kommun har drygt 84000 invånare. Kommunen består av både tät bebyggelse och villaområden och det finns fortfarande en betydande andel fritidsbebyggelse. På senare år har en stor andel före detta industrimark exploaterats för bostäder och handel. Att marken tidigare använts till industriella ändamål innebär att den ofta måste saneras innan ny bebyggelse kan uppföras, detta är dock en kostnad som entreprenören i allmänhet står för.

Kommunen uppfyller i stort sett miljö kvalitetsnormerna utom alldeles intill motorvägen som skär genom hela kommunen.

Nacka kommun är en av de kommuner i regionen som har mest nybyggnation för närvarande. Planerings- och miljöfrågor är därför stora för kommunen. När man deltar i planarbetet begär man ersättning för sin nedlagda tid. Detta gäller främst vid större projekt, då debiterar man runt 800 kronor per timme.

Man är 11 inspektörer som jobbar med tillsyn plus de som arbetar med planer och miljöövervakning.

Man har samverkan med andra kommuner i länssamverkansprojekt. Just nu arbetar man med ett nyckeltalsprojekt. Samverkansprojekt förekommer t ex med Räddningstjänsten.

Målet är att 4% av den arbetade tiden skall läggas ner på kvalitetsarbete. 2007 låg den siffran på 2.3%.

Sedan redogjorde Åke Mauritzon för sina erfarenheter av IRI-granskningar. Åke var med om både den granskning som gjordes i Sverige av Södertälje kommun samt Länsstyrelsen i Stockholm samt den granskning som gjordes i Norge.

Åke framförde att det fanns tre punkter som han tyckte var speciellt viktiga:

- lika viktigt som själva projektet är den granskade myndighetens förberedelser. Förberedelserna med att besvara frågorna och att förbereda sig inför besöket gör att myndigheten kommer till insikt om sin egen verksamhet.
- Formerna för samverkan mellan olika myndigheter är bra att granska inte minst skärningsytorna dem emellan. I Oslo fanns en stor tydlighet då det bara fanns en myndighet.
- Det är viktigt att återkoppla resultatet, att det får spridning utanför gruppen.

Efter dessa redogörelser övergick granskningsgruppen till frågelistan där 18 frågor hade valts ut för djupare granskning.

Genomgången av frågorna skedde inte stringent utan det hela tog mer sig uttryck i diskussioner och erfarenhetsutbyte med frågorna som utgångspunkt.

Nedanstående är ett försök till sammanfattning av vad som kom fram.

Regelförenkling

Det är inget man arbetar aktivt med, men man är medvetna om att mindre stelbenthet i hanteringen kan minska handläggningstiderna. Man arbetar mycket med ”klarspråk” för att minska språkförbistringen i syfte att förbättra servicen gentemot verksamhetsutövare och medborgare.

Finns behov av mer tillsynsvägledning?

Ja! Naturvårdsverket verkar arbeta mer mot EU än mot svenska kommuner.

Kvalitetsutvärderingssystem

”Nöjdhetsindex” kan vara ett sätt att kontrollera hur man ligger till. Man visade även ”KompassN” ett ledningssystem för att säkerställa att verksamheten ligger på en hög och jämn nivå.

Miljö kvalitetsmålen

Målen finns med i verksamheten men frågan borde spetsas till ytterligare, ”hur har ni gjort och bedömt vikten av det”?

Verksamhetsprocessen

I tillsynsplanen görs en bedömning utifrån en riskanalys av vad man bör ha tillsyn på, t ex radonfrågan. TIM-modellen används även om man som nämnts ovan inte har några lokala miljömål. Man har även påbörjat en ”grönstrukturplan”.

Certifiering

Certifieringen enligt ISO 9001 och 14001 som Miljö & Stadsbyggnad innehar är ett verktyg för att styra, genomföra, följa upp och förbättra verksamheten.

Tidsredovisning

Christer visade tidsredovisningssystemet (NetCamp), ett system som används för tredje året. Systemet är till bra hjälp i verksamhetsplaneringen och man har stor nytta av att se var resurserna läggs.

Verksamhetsledningens roll

Enhetschefen är verksamhetsledare. Över sig har han en direktör. Rätteligen skall det inte finnas chefer på lägre nivå än enhetschef vilket leder till att enhetschefen kan få en alltför stor arbetsbörda. Av den anledningen finns det utsedda programansvariga för olika områden. Dessa skall sammanställa och rapportera och även vara uppdaterade på den aktuella lagstiftningen.

Arbetsbörda

Man gör ca 490 inspektioner per år och mäter handläggningstiderna inom vissa områden för att hålla dem så korta som möjligt. Nyckeltal är till stor hjälp i arbetet.

Planering och prioritering

Enhetschefen leder och planerar verksamheten, ibland även enskilda handläggares arbete. Tillsynsplanen tas upp i nämnden för beslut.

Man värderar alltid om det är värt att lägga pengar på verksamheten, vinner miljön något på det och har politikernas något att vinna på det?

Beträffande klagomål finns en klagomålsblankett att skicka in via webben alternativt på papper. Man försöker undvika att ta emot klagomål på telefon. På så sätt styrs klagomål bort som inte har med verksamheten att göra.

Lokala miljömål finns inte, men de nationella/regionala miljömålen utgör underlag i tillsynsplaneringen.

Krav på nyanställda

De som anställs skall ha någon form av högskoleutbildning samt givetvis gärna erfarenhet av liknande arbetsuppgifter. Det är viktigt med social förmåga samt körkort för att kunna ta sig ut till förrättningarna.

Miljösanktionsavgifter

Gör störst nytta när man använder det mot privatpersoner och gäller främst oljecisterner.

Kommentarer

Mötet drog ut så pass långt på tiden att vi inte hann sammanställa vad vi tyckte om denna första intervjuomgång. Inför nästa kommunbesök bör gruppen diskutera hur man tyckte mötet avlöpte och hur nästa besök skall läggas upp.

Bilaga 2

IRI-projektet. Rapport från granskningsbesök i Piteå

Granskningsbesöket ägde rum på miljö- och byggkontoret i Piteå den 3 september 2008 mellan kl. 10.00 – 16.00. Det var det andra besöket av de tre som planerats inom projektet.

Första besöket hölls i Nacka kommun och det tredje kommer att hållas i Borås kommun.

Från värdkommunen Piteå deltog miljö- och byggchefen Ulf Hedman, Mikael Ferm, Anna-Karin Lundberg och Tomas Öman. Granskningsteamet från projektgruppen bestod av Tobias Olsson (mötesledare), Alice Ahoniemi, Lena Ericsson och Marie Eriksson.

Program

- 1) Presentation av mötesdeltagare och projektet
- 2) Mötesupplägget för dagen
- 3) Information från Piteå
- 4) Genomgång av utvalda frågor
- 5) Lunch och guidning i Piteå
- 6) fortsättning från före lunch, genomgång av utvalda frågor
- 7) Projektgruppen går igenom svaren
- 8) Summering tillsammans med värdkommunen

Följande underlag skickades ut från värdkommunen till deltagarna innan besöket:

- En bild som beskriver planeringsmodellen
- Hur grundnivå för livsmedel och miljö räknas
- Hur resurser beräknas
- Verksamhetsplanen uppställd utifrån kommunens planeringsmodell
- Miljö- och byggnämndens årsredovisning 2007

Som underlag fungerade även den ifyllda frågelista som Piteå sedan tidigare lämnat inom projektet, se **bilaga 1**.

Efter presentationen av deltagarna och en genomgång av mötesprogrammet följde en kort information om Piteå av Ulf Hedman. Mötesledaren Tobias Olsson höll i genomgången av frågorna från frågelistan. De utvalda frågorna var i huvudsak desamma som vid besöket i Nacka men med några tillägg av frågor som projektgruppen bedömde var speciellt intressanta att ta upp mot bakgrund av de svar som Piteå sedan tidigare lämnat. De utvalda frågorna var nummer 1, 2, 7, 10-11, 13, 17-23, 25, 30, 33-34, 36-37, 39-40, 44 och 46. De frågor som lades till var nr. 7, 10, 30, 33 och 46 och detta gjordes på det avstämningsmöte som hölls per telefon innan besöket. Våra värdar bjöd oss på en guidning i Piteå under lunchen. Det gav oss tillfälle att på plats få fördjupade inblickar i för kommunen aktuella frågor såsom Norrbottniabanans sträckning, etableringar av vindkraftverk, Pite

havsbad, industriområden och pappersmassaindustrin. Besöket avslutades med en summering av diskussionerna tillsammans med värdkommunen.

Rapporten följer samma struktur som frågelistan. För varje område finns en sammanfattning från diskussionerna när det gäller hur värdkommunen arbetar samt de goda exempel och utvecklingsområden som uppmärksammades. Strukturen utgår från de utvalda frågorna under varje huvudrubrik i frågelistan.

Reflektioner och erfarenheter kring själva granskningsmetoden samt synpunkter på frågelistan finns sammanställda i ett separat dokument, **bilaga 2**.

Kort information om Piteå, från Ulf Hedmans föredrag

Piteå har 41000 invånare. Traditionell industristad med skogen som huvudnäring. Två stora pappersmassfabriker, SmurfitKappa och SEA Munksund. Tre stora sågverk. Råvaran kommer oftast via väg medan den färdiga produkten transporteras via järnväg. Nya fabriker planeras baserade på restprodukter från massaindustrin, dels svartlutsförgasning dels biodiesel från tallolja. Mycket stora planer när det gäller utbyggnad av vindkraft både till havs, 14 st och i inlandet uppemot 1000 st. Diskussioner pågår om Norrbottniabanan och sträckningen av densamma. Småföretagandet är utbrett. Välmående stad med god ekonomi och social trygghet. Pitebon är bilburen. Boendet är till ca 70 % villa och 30 % lägenhet. Högt antal fritidshus ca 400 000. Utpendling till Luleå och Skellefteå. Kommunens policy är att inte upprätta externa centrum. Stor besöksstad med ca 250-300 000 besökare per år. Pite havsbad är ett stort besöksmål.

Sammanfattning från diskussionerna

Tillsynsmyndighetens organisation och ledning

Att utreda hur myndigheten styrs och är organiserad

SAMMANFATTNINGEN UTGÅR FRÅN FRÅGORNA 1, 2 OCH 7

- 1) Beskriv schematiskt tillsynsmyndighetens organisation. Markera vilka delar och hur många av totala antalet anställda som är avsatta för operativ tillsyn dels enligt miljöbalken och dels enligt livsmedelslagen.
- 2) Hur bestäms tillsynsmyndighetens verksamhetspolicy, mål, strategier och prioriteringar. Hur informeras om dessa internt och externt?
- 7) Beskriv hur samarbetet mellan förvaltning och nämnd fungerar och hur skulle det kunna förändras.

Kommunen har samordnat miljö och byggfrågorna i ca 10 år. Miljö- och byggchefen har hittat former för att nyttja kompetensen inom kontoret. Ambitionen är att miljö- och byggkontoret ska vara en platt och lättstyrd organisation. Det är organiserat i 5 st team med en samordnare för varje team. Det lite speciella med Piteås temorganisation är att det är rullande med samordnare (bygger dock på att det finns någon som vill ta på sig rollen). Samordnarens roll finns beskriven. Det är

att vara en länk för hålla ihop teamet och att vara kontakt gentemot miljö- och byggchefen. Miljö- och byggchefen leder arbetet och har budgetansvaret. Det är inte några problem med oklar styrning till följd av teamorganisationen, samordning är inte styrning. Det sker mycket tvärsektoriellt arbete i Piteå kommun. Man arbetar dels enskilt, dels tillsammans i det egna teamet och mellan teamen. Ett av teamen arbetar huvudsakligen med tillsyn och rådgivning enligt miljöbalken. Av total personella resurser om 267.6 personmånader (pm) 22.3 tillsvidaretjänster är 54.75 pm 4.6 tjänst för miljöskydd, hälsoskydd, naturvård, och ett team huvudsakligen med tillsyn enligt livsmedelslagen 27.6 pm 2.3 tjänster. Redovisningen avser tillsvidaretjänster därutöver finns tillfälliga anställningar. Övergripande mål och policy bestäms av miljö- och byggnämnden för kommande mandatperiod, med översyn årligen. Prioriteringar och inriktningar bestäms årligen i samband med utarbetande och beslutande av nästkommande års verksamhets-/tillsynsplan enligt utarbetad planerings-/uppföljningsmodell. Mål, policy etc. informeras via interna möten såsom förvaltningsmöten, planeringsdagar, uppföljningsdagar, redovisningar till nämnden. Externt via hemsida, delårs- och årsredovisningar till Kommunfullmäktige och allmänhet.

Samarbetet mellan förvaltning och nämnd fungerar bra. Återrapportering av kontorets verksamhet sker 3 ggr/år, i april och augusti samt årsredovisning vid årets slut. Temasammanträden hålls regelbundet med aktuella frågor. I början av mandatperioden hålls heldagssammanträde med förhandlingar under halva dagen och tema resten av dagen. Det är även möjligt att förlägga sammanträdet till annan ort. Gemensamma planerings-/utvärderingsdagar med kontor och nämnd genomförs ca 1 ggr/år. Då tas t.ex. aktuella frågor upp, man summerar bakåt och ser framåt vad som händer. Ordföranden stämmer av med chef och medarbetare med jämna mellanrum.

Goda exempel

- Bra återkoppling till politikerna. Återrapportering av kontorets verksamhet sker 3 ggr/år, i april och augusti samt årsredovisning vid årets slut. Temasammanträden hålls regelbundet med aktuella frågor. Gemensamma Planerings/utvärderingsdagar med kontor och nämnd genomförs ca 1 ggr/år. Ordföranden stämmer av med chef och medarbetare med jämna mellanrum.
- Miljö- och byggchefen har hittat former för att nyttja kompetensen inom kontoret

Arbetsbörda

Att förstå myndighetens arbetsbelastning och vilka metoder som används för effektivt utförande

SAMMANFATTNINGEN UTGÅR FRÅN FRÅGORNA 10, 11, 13 OCH 17-23

10) Hur ofta sker tillsynsbesöken vid olika typer av anläggningar?

11) Hur många inspektioner görs på ett år fördelat på tillsyn enligt miljöbalken och livsmedelslagen?

- 13) Hur mycket tid läggs ner på planerad tillsyn jämfört med mängden tid som tillbringas på oplanerad tillsyn? (Till oplanerad tillsyn räknas reaktiv verksamhet som klagomål och utredning vid tillbud, ansökningar och anmälningar m.m.) Vilka överväganden ligger bakom fördelningen? Tidsredovisar ni denna verksamhet (planerad resp. oplanerad tillsyn)?
- 17) Hur planerar och prioriterar tillsynsmyndigheten sin arbetsbörda för att använda resurserna på bästa sätt?
- 18) Har myndigheten en aktuell utredning av tillsynsbehovet enligt TIF 7§? Är den beaktad i gällande tillsynsplan?
- 19) På vilket sätt beaktas miljö kvalitetsmålen i tillsynsplaneringen?
- 20) Vilka är de tillgängliga personalresurserna för MB- och livsmedelstillsynen i förhållande till behovet av personal enligt behovsutredningen?
- 21) Har myndigheten tvingats prioritera bort planerade arbetsuppgifter på grund av resursbrist? Utifrån vilka principer har i så fall bortprioriteringen skett?
- 22) Förekommer det organiserat samarbete med andra kommuner eller, planeras det? Ge i så fall en kortfattad beskrivning.
- 23) Hur stor grad av tillsynen är avgiftsfinansierad?

Kommunen har tillsynsansvar för Hälsoskydd (§38 lokaler): From 2008-01-01, p1. 10, p2. 13, p3. 93, Livsmedel: 277 objekt riskklassade enligt ecos och Miljöskydd: A= 4 st, B = 31st, C= 110 st, U = Fler än 500.

Tillsynsbesöken sker med följande intervall: Hälsoskydd: p1. vid klagomål/riktade projekt, p2 enligt kontrollplan för respektive badanläggning, p3. ca vart tredje år eller vid klagomål/anmälan

Livsmedel: Animaliska anläggningar 1-2 ggr/år. Detaljhandel 0,5 ggr/år.
Registrerade 0,25 ggr/år

Miljöskydd: A och B anläggningar: Enl. plan 2 ggr/år, C anläggningar: 0.5 ggr per år, U anläggningar: mindre än 0,5 ggr per år. Antal inspektioner per år fördelar sig på hälsoskydd ca 240 per år, livsmedel ca 100 per år och miljöskydd ca 50-60 per år. Med inspektion menas i Piteå platsbundet tillsynsbesök och dessa varierar per år. Antalet inspektioner är inte lika med antalet inspekterade tillsynsobjekt. Antal inspektioner som mått för effektivt utförande är kanske lite för grovt. Det säger inte så mycket om kvaliteten, miljö tillståndet etc.

Piteås planeringsmodell innebär en viss beredskap för oförutsedda händelser. Verksamheten vid ett miljö- och byggkontor innebär oförutsedda händelser som ej kan planeras. Erfarenhetsmässigt planeras därför för 9 månaders verksamhet/ år och tjänst. Resterande tid fördelar sig som följer: oförutsedda händelser 1 mån/år, semester 1 mån/ år, sjukdom och kompetensutveckling 1 mån/ år. Teamen räknar ut grundnivån som utgör basen i tillsynen. Grundnivån definieras vartannat år och anger verksamhetens inriktning och nivå/volym utifrån: lagstadgade krav, beslut (av KF, Miljö- och byggnämnden m.fl.) och bindande åtaganden. Enligt planeringsmodellen jämförs de beräknade tillsynsinsatser som måste genomföras,

grundnivån, med de resurser vi har tillgängliga. Inriktningen/ prioriteringen bestäms sedan utifrån detta, samt de målsättningar miljö- och byggnämnden beslutat. Tillsynsbehovet + tillgängliga resurser + målsättningar = tillsynsplan. För 2007 underskrider tillgängliga resurser behoven för grundnivån inom miljöskydd, hälsoskydd och livsmedel men inte för naturvård. Tidsredovisning finns inte och behövs inte heller. Styrningen via verksamhetsplanen upplevs som tillräcklig.

Miljökvalitetsmålen beaktas i framtagande av de övergripande kommunala målen, och vid framtagande av miljö- och byggnämndens målsättningar. Lokala miljökvalitetsmål finns dock ej utarbetade.

Myndigheten har ibland tvingats att prioritera bort planerade arbetsuppgifter på grund av resursbrist. Bortprioriteringen har skett utifrån en värdering av eventuella risker för miljö- och hälsa. I praktiken är det tjänstemannen som prioriterar. Det är ett litet dilemma när man t.ex. erbjuds att delta i nya uppgifter – hur ska allt annat hinnas med?

Kontoret har ca 40-43 % kostnadstäckningsgrad. Det politiska målet är 50 %. Genom deltagande i ett nätverk för bl.a. bättre uppföljning tillsammans med sju andra kommuner har en gemensam mall tagits fram för att räkna ut kostnadstäckningsgrad för respektive verksamhetsområde. Tillgängliga resurser räknas för varje verksamhetsområde i årsarbetare, OH-kostnader och övriga kostnader fördelas utifrån andel. Totala kostnader/intäkter ger kostnadstäckningsgraden. Mallen är använd en gång och man har jämfört mellan kommuner.

Goda exempel

- Planeringsmodellen. Bra hur man formulerar den oplanerade tiden, att man tänker på att den ska finnas med i tillsynsplanen. Definierar en grundnivå och styr resurserna.
- Mall för kostnadstäckningsgrad. Genom deltagande i ett nätverk för bl.a. bättre uppföljning tillsammans med sju andra kommuner har en gemensam mall tagits fram för att räkna ut kostnadstäckningsgrad för respektive verksamhetsområde.

Utvecklingsområden

- Med inspektion menas i Piteå platsbundet tillsynsbesök och dessa varierar per år. Antalet inspektioner är inte lika med antalet inspekterade tillsynsobjekt.. Ett sätt att få mer överblick över en längre tidsperiod kan vara att inspireras av Sundsvall kommun och deras blad för tillsynsobjekt där man fyller i inspektioner och andra kontakter över tid
- Att bli tydligare med vad som görs och vad som inte hinns med. Att chefen – inte handläggaren prioriterar bort uppgifterna. Se över möjligheterna att notera t.ex. i verksamhetsplanen vad som gjorts utöver och vad som har bortprioriterats.

- Miljökvalitetsmålen beaktas i framtagande av de övergripande kommunala målen, och vid framtagande av miljö- och byggnämndens målsättningar. Lokala miljökvalitetsmål finns dock ej utarbetade. Inspiration skulle kunna hämtas av TIM-modellen. Sundsvall har t.ex. i sin verksamhetsplanering använt sig av ett examensarbete av Linnea Mothander, Behovsutredning enligt TIM-modellen.
- Hur får man in resultat från miljöövervakningen i tillsynsplaneringen? Vad är miljötillståndet i Piteå kopplat till planeringen?

Kvalifikationer, kunskaper och erfarenhet

Att förstå vilka kompetens-, kunskaps och erfarenhetskrav som ställs på inspektörerna som arbetar med miljö- och livsmedeltillsyn på myndigheten, såväl vid anställning som under karriärens gång

SAMMANFATTNINGEN UTGÅR FRÅN FRÅGORNA 25, 30 OCH 33

- 25) Vilka ytterligare grundkrav måste vara uppfyllda och vilken vidareutbildning är obligatorisk innan den nyanställda kan fungera fullt ut i sitt arbete?
- 30) Ser man över enskilda handläggares utbildningsbehov för att de skall få de kvalifikationer, kunskaper och erfarenhet som behövs? Vem gör i så fall detta?
- 33) Hur håller sig tillsynsmyndigheten uppdaterad om relevant utveckling inom teknik, politik och regelverk?

Grundkravet för handläggare inom miljöbalkens område är högskoleutbildning från miljö- och hälsoskyddslinjen eller annan högskoleutbildning som prövas likvärdig. Urvalsprocessen innefattar värdering av yrkeskompetens, social kompetens och förmåga att ”passa in” i kulturen som råder på kontoret, ofta kombinerad med provanställning. Erfarenhet av liknande arbete bedöms som en merit. Vidareutbildning är en del av kontorets målsättning att kompetenshöja organisationen. Kompetensutvecklingen avser både personlig utveckling och kompetensbrister på kontoret. Målet är att tillföra kontoret kompetens med motsvarande 20 (gamla) högskolepoäng per år d.v.s. ca 20 veckors studier. Det motsvarar ca 2 veckors kompetensutveckling per tjänst. Den enskilde handläggarens utbildningsbehov ses över löpande via kompetensregister, utvecklingssamtal och egna önskemål. Det avsätts mycket pengar på kontoret för kompetensutveckling. Kompetensregistret är en databas där kurser, deltagare och kostnad förs in. Det visar vad det är för kompetens kontoret får. Det finns ingen styrning inbyggd i registret, att utifrån vad var och en får en överblick av hela kontorets behov. Utvärdering av genomförda utbildningar genomförs inte systematiskt. Kontoret har ett generöst förhållningssätt till att inhämta kunskaper, nyheter etc. Genom omvärldsbevakning, kurser, seminarier, länsstyrelsens tillsynsdagar, fältarbete och olika hemsidor sker uppdatering av relevant utveckling inom teknik och regelverk. Systematisk omvärldsbevakning har införts på kommunnivå.

Goda exempel

- Kompetensregistret. Den enskilde handläggarens utbildningsbehov ses över löpande bland annat via kompetensregister. Det är en databas där kurser, deltagare och kostnad förs in.

Utvecklingsområden

- Utveckla metod att jobba med kompetensregistret. Tips att inspireras av andra kommuner som har arbetat med kompetensfrågorna t.ex. Örebro kommun

Arbetsätt

Att förstå systemet av arbetsprocesser, inklusive verksamhetsinstruktioner

SAMMANFATTNINGEN UTGÅR FRÅN FRÅGORNA 34, 36 OCH 37

- 34) Finns det rutiner, metoder, system eller anvisningar för att Bedöma, utfärda, granska och dra in tillstånd? Schemalägga och planera tillsynsbesök? Genomföra rutinmässiga tillsynsbesök? Genomföra icke rutinmässiga tillsynsbesök? (Inklusive sådana som är förknippade med tillbud och nödsituationer), Vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse? Förmedla information till allmänheten? Hantera tillbud på anläggningar enligt Seveso II- direktivet?
- 36) Hur upplevs arbetet med beslut om miljöstraffavgifter och åtalsanmälningar?
- 37) Finns rutiner för att kontinuerligt arbeta med regelförenkling?

Rutiner och metoder finns inom kontoret men de är endast delvis dokumenterade och det finns inget kvalitetssystem. Dock finns en kvalitetsgrupp som arbetar med att förändra och utveckla verksamheten. Kvalitetsgruppen består av en person per team. Gruppen har listat behov och rutiner står högt upp på den listan. Kvalitetsgruppen har bland annat gått igenom kontorets beslutsmallar inlagda i ECHOS och kontrollerat att de har rätt lagstöd och är begripliga.

Goda exempel

- Kvalitetsgruppen. Den arbetar med kvalitetssäkring och metodförbättringar och har hittills bl.a. arbetat med att förbättra beslutsmallar (tydlighet, rättssäkerhet m.m.), arbeta fram rutiner, förbättra dokumentation och uppföljning av verksamhetssystemen

Utvecklingsområden

- Rutiner och metoder finns inom kontoret men de är endast delvis dokumenterade och det finns inget kvalitetssystem.

Normer och vägledning

Att förstå vilka bedömningskriterier som myndigheten tillämpar vid beslutsfattande och hur dessa kommuniceras internt och extern

SAMMANFATTNINGEN UTGÅR FRÅN FRÅGORNA 39 OCH 40

- 39) Upprättar och dokumenterar myndigheten egna normer för bedömningar i tillsynsärenden i de fall vägledning från centrala myndigheter eller länsstyrelse saknas?
- 40) Finns det behov av mer tillsynsvägledning från central myndighet eller Länsstyrelse?

Det finns behov av mer tillsynsvägledning från länsstyrelsen och centrala myndigheter men den har blivit bättre. Kontoret har inga rutiner för att förmedla sina behov av tillsynsvägledning. I viss mån upprättar och dokumenterar myndigheten egna normer för bedömningar i tillsynsärenden när vägledning saknas. Ibland ”kalibrerar” man sig med andra kommuner och statliga verk t.ex. genom Tillsynsrådet eller 4-kanten. Tillsynsrådet är en gemensam kontaktyta för samordning där det ingår fyra kommunrepresentanter i länet, länsstyrelsen och Kommunförbundet. Tillsynsrådet håller möten fyra gånger per år. 4-kanten är ett samarbete mellan Piteå, Älvsbyns, Luleå och Bodens kommuner. Det förekommer både informella och formella träffar inom kontoret och respektive team vilket möjliggör enhetliga bedömningar. Frågor diskuteras även med förvaltningsledningen. I Piteå kommun sker mycket tvärsektoriellt arbete.

Utvecklingsområden

- Länsstyrelsen liksom Naturvårdsverket, Socialstyrelsen och Jordbruksverket tar fram fleråriga planer för tillsynsvägledning. Det kommer behövas ta fram rutiner både för att fånga upp och förmedla behov av tillsynsvägledning.

Uppföljning och utvärdering

Att förstå hur myndigheten utvärderar tillsynsverksamhetens kvalitet och enhetlighet i tillämpningen och vilken påverkan verksamheten har på miljön

SAMMANFATTNINGEN UTGÅR FRÅN FRÅGA 44 A-C

- 44 a-c) Har myndigheten system för att utvärdera kvalitén och enhetligheten för dess myndighetsutövning? Hur ofta görs det i så fall och hur går det till? Hur och av vem granskas utfallet av sådana utvärderingar?

Kvaliteten i arbetet följs upp på olika sätt. Dels finns en uppföljning via nyckeltal och enkäter och dels finns en kvalitetsgrupp som arbetar med kvalitetssäkring och metodförbättringar. Nyckeltal som används är bl.a. handläggningstid, tillgänglighet och bemötande, antal brister och rättssäkerhet. Nya har utarbetats och gamla omformulerats för att användas från och med 2009. Nyckeltalen redovisas i årsbokslutet. Det finns bristfälligt med nyckeltal inom miljöområdet och kontoret arbetar under Sveriges Kommuner och Landstings ”hatt” med att ta fram nyckeltal. Kvalitetsgruppen har inga uppsatta mål utan initierar själv viktiga ämnen att hantera. Deras verksamhet upplevs som stöd för verksamheten och kanal för att lösa problem. Gruppen har hittills bl.a. arbetat med att förbättra beslutsmallar (tydlighet, rättssäkerhet, lagstöd, begripliga m.m.), arbeta fram rutiner, förbättra

dokumentation och uppföljning ur verksamhetssystemen. Utöver det genomförs en årlig revision av kommunens revisorer. Länsstyrelsen samt Livsmedelsverket gör regelbundna besök för utvärdering av verksamheten. Därutöver finns medborgarundersökningar som indirekt utgör en sorts utvärdering på verksamheten. Men kontoret bevakar ju även natur och miljö som är tysta och inte kan ge några synpunkter. En enkel och bra form av medborgarundersökningar är ”vykortsenkäterna”. Kundundersökning vad man tycker om handläggningen av ärenden ska utföras varje år. Utfallet av utvärderingarna granskas av kontoret gemensamt via teamvis analys och uppföljning. Synpunkten, som finns på webbplatsen och där alla har möjlighet att lämna sina synpunkter, har använts vid politiska prioriteringar.

För att gynna enhetlighet i tillämpningen utförs t.ex. livsmedelsinspektioner ofta av två inspektörer. Kommunen är uppdelad i två områden som skär över alla branscher på så sätt finns möjlighet för inspektörerna att täcka upp varandra men också att arbeta gemensamt.

Det finns inget internt miljöarbete med miljöledningssystem inom Piteå kommun.

Goda exempel

- Kvalitetsgruppen. Den arbetar med kvalitetssäkring och metodförbättringar och har hittills bl.a. arbetat med att förbättra beslutsmallar (tydlighet, rättssäkerhet m.m.), arbeta fram rutiner, förbättra dokumentation och uppföljning ur verksamhetssystemen.
- ”Vykortsenkäter” - en enkel och bra form av medborgarundersökningar.
- Utveckling av nyckeltal. Nyckeltal som används är bl.a. handläggningstid, tillgänglighet och bemötande, antal brister och rättssäkerhet. Nya har utarbetats och gamla omformulerats för att användas från och med 2009.

Utvecklingsområden

- Det finns bristfälligt med nyckeltal inom miljöområdet och kontoret arbetar under Sveriges Kommuner och Landstings ”hatt” med att ta fram nyckeltal.
- Miljöledningssystem inom Miljö- och byggkontoret eller inom Piteå kommun

Rapportering

Att förstå hur myndigheten rapporterar om sin verksamhet till allmänheten

SAMMANFATTNINGEN UTGÅR FRÅN FRÅGA 46

46) Hur och vad rapporteras om myndighetens verksamhet, och hur ofta?

Kontoret har devisen ”Om vi inte syns finns vi inte”. Arbetar aktivt för att synas i media t.ex. genom att skicka ut pressmeddelande efter Miljö- och byggnämndens sammanträden och att bjuda med pressen vid andra händelser av vikt. All information till allmänheten organiseras och finansieras från myndigheten själv. På hemsidan läggs information ut om vad miljökontoret gör. Där finns bland annat

information om verksamheten, miljöinformation riktat till allmänheten, del- och helårsrapporter, nämndprotokoll och blanketter.

Goda exempel

- Aktivt arbete för att synas i media t.ex. genom att skicka ut pressmeddelande efter Miljö- och byggnämndens sammanträden och att bjuda med pressen vid andra händelser av vikt.

Bilaga 3

IRI-projektet. Rapport från granskningsbesök i Borås stad

Granskningsbesöket ägde rum på miljökontoret i Borås stad den 4 november 2008 mellan kl. 10.00 – 16.00. Det var det sista besöket av de tre som planerats inom projektet. Första besöket hölls i Nacka kommun och det andra i Piteå kommun. Från värdkommunen Borås deltog miljöchefen Leif Schöndell, Tobias Olsson, Verksamhetsledarna Teresia Kling, miljötillsyn, Birger Bergeå, Boende- och närmiljö och Zygmunt Cieslak, livsmedelstillsyn. Granskningsteamet från projektgruppen bestod av Sofia Eriksson (mötesledare), Alice Ahoniemi, Lena Ericsson, Mikael Ferm och Marie Eriksson.

Program

- 1) Presentation av mötesdeltagare och projektet
- 2) Mötesupplägget för dagen
- 3) Information Borås stad
- 4) Riskbaserad tillsynstaxa
- 5) Genomgång av utvalda frågor
- 6) fortsättning från före lunch, genomgång av utvalda frågor
- 7) Projektgruppen går igenom svaren
- 8) Summering tillsammans med värdkommunen

Följande underlag skickades ut från värdkommunen till deltagarna innan besöket:
- Behovsutredning 2007; Årsredovisning 2007 och Verksamhetsplan 2008
Som underlag fungerade även den ifyllda frågelista som Borås sedan tidigare lämnat inom projektet, se **bilaga 1**.

Under granskningsbesöket delades ut Miljönämndens protokoll § 142, Dnr 2007-2614, "Budget- och verksamhetsuppföljning januari-augusti 2008. Dessutom broschyrerna "Miljömål för Borås stad"; "Miljömål för alla Boråsare" och "Medborgarkontrakt Miljö".

Efter presentationen av deltagarna och en genomgång av mötesprogrammet följde en kort information om Borås stad av miljöchefen Leif Schöndell. Mötesledaren Sofia Eriksson höll i genomgången av frågorna från frågelistan. De utvalda frågorna var i huvudsak desamma som vid besöket i Piteå. De utvalda frågorna var nummer 1, 2, 7, 10-11, 13, 17-23, 25, 30, 33-34, 36-37, 39-40, 44 och 46. Efter besöket i Nacka har frågorna nr. 7, 10, 30, 33 och 46 lagts till. Besöket avslutades med en kort summering av diskussionerna tillsammans med värdkommunen.

Rapporten från granskningsbesöket följer samma struktur som frågelistan. För varje område med huvudrubrik i frågelistan finns en sammanfattning från diskussionerna när det gäller hur värdkommunen arbetar samt de goda exempel och utvecklingsområden som uppmärksammades.

Reflektioner och erfarenheter kring själva granskningsmetoden samt synpunkter på frågelistan finns sammanställda i ett separat dokument, **bilaga 2**.

Kort information om Borås stad från Leif Schöndells föredrag: Borås kommun har 100 000 invånare, varav ca 60 000 bor i centralorten. Det är den trettonde största kommunen i landet. Borås är ett transport och logistikcentrum med strategiskt läge, nära till flyg, hamnar och andra förbindelser. Sedan gammalt ett handelscentrum och knallebyggd. År 1621 fick Borås stadsrättigheter så att handeln skulle kunna fortsätta att idkas. Traditionell textilindustristad även om det numera mest finns arvet efter detsamma i form av byggnader samt företag med anknytning till den tidigare textilindustrin. Mycket grafisk industri med både stora och små företag. Det är vanligt förekommande med lagerhallar, terminaler etc. Ericsson har en stor tillverkningsindustri här. SP är ett annat stort företag med ca 600 anställda. Högskolan i Borås är en stor utbildningsanstalt med ca 10 000 studeranden. Borås stad ligger i en dalsänka och är en grön stad med mycket stadsnära natur och parker. Stadskärnan har gjorts attraktiv mot vattnet och på Stora Torget. Staden rymmer mycket shopping och handel och har profilerat sig som skulpturstad. Här finns också det unika Textilmuséet, Borås djurpark och fotbollsstadion Borås Arena. Fotbollslaget Elfsborg blev för ett par år sedan Svenska Mästare.

Sammanfattningar från diskussionerna

Tillsynsmyndighetens organisation och ledning

Att utreda hur myndigheten styrs och är organiserad

SAMMANFATTNINGEN UTGÅR FRÅN FRÅGORNA 1, 2 OCH 7

- 1) Beskriv schematiskt tillsynsmyndighetens organisation. Markera vilka delar och hur många av totala antalet anställda som är avsatta för operativ tillsyn dels enligt miljöbalken och dels enligt livsmedelslagen.
- 2) Hur bestäms tillsynsmyndighetens verksamhetspolicy, mål, strategier och prioriteringar. Hur informeras om dessa internt och externt?
- 7) Beskriv hur samarbetet mellan förvaltning och nämnd fungerar och hur skulle det kunna förändras.

Kommunen har ett miljökontor med miljönämnd. Det finns inga planer på sammanslagning av miljö och byggfrågorna. Miljöchefen har hittat former för att skapa tydlighet i roller och organisation inom kontoret och renodlat arbetsuppgifter. Miljökontoret är organiserat i fyra stycken verksamhetsgrupper nämligen Livsmedelskontroll, Boende- och närmiljö, Miljötillsyn och Miljöövervakning. I varje grupp leds arbetet av en verksamhetsledare som har ett tydligt formulerat verksamhetsansvar. Miljöchefen bildar tillsammans med verksamhetsledarna ledningsgrupp. Tillsynsarbetet är framförallt fördelat på det tre förstnämnda verksamhetsgrupperna med 5 tjänster för miljötillsyn, 5 tjänster för boende- och närmiljö och 4 tjänster för tillsyn enligt livsmedelslagen. För tillfället finns dessutom 2 projektanställda livsmedelsinspektörer och 2 plusmedarbetare på

kontoret. Myndighetsbesluten tas i miljönämnden som sammanträdesbeslut och som delegationsbeslut. Varje handläggare har ett specifikt delegationsbeslut som är anpassat till det verksamhetsområde man arbetar inom.

Övergripande mål bestäms av miljönämnden för kommande mandatperiod i början av perioden. De bryts ned i den årliga verksamhetsplanen som tas fram dels i verksamhetsgrupperna och dels i ledningsgruppen. Ledningsgruppen diskuterar ihop sig och verksamhetsplanen lämnas sedan som förslag till nämnden. Miljökontoret har en aktuell behovsutredning från 2007. Behovsutredningen tas upp i miljönämnden. Tillsynsplan finns i form av detaljerat material som används i det löpande arbetet i verksamhetsgruppen. Respektive verksamhetsgrupps plan utformas utifrån de resurser som finns. I verksamhetsplanen redovisas sammandrag av hur verksamhetsgruppernas tillgängliga resurser fördelas på olika tillsynsaktiviteter. Tillsynsplanen ligger på en bra, detaljerad nivå så att verksamhetsledaren kan stämma av med den enskilde handläggaren och prioritera vid behov. Prioriteringar görs framförallt inom verksamhetsgrupperna. Mål, policy etc. informeras genom verksamhetsplanen och internt vid möten. Extern information sker via hemsidan.

Samarbetet mellan förvaltning och nämnd fungerar bra. Man jobbar på ett traditionellt sätt med formaliserad kontakt. Miljöchefen lägger ned mycket tid på att jobba med roll- och arbetsfördelning mellan nämnd och förvaltning. Återrapportering av kontorets verksamhet sker 3 ggr/ år. Då presenteras vad som gjorts, prioriterats bort etc. I början av mandatperioden hålls en gemensam utbildningsdag varvad med praktik. Temadagar hålls. Informationspunkter från de olika verksamhetsgrupperna förekommer vid sammanträden.

Goda exempel

- Miljöchefen har hittat former för att skapa tydlighet i roller och organisation inom kontoret och renodlat arbetsuppgifter.
- Varje handläggare har ett specifikt delegationsbeslut som är anpassat till det verksamhetsområde som han arbetar inom.
- Tillsynsplanen ligger på en bra, detaljerad nivå så att verksamhetsledaren kan stämma av med den enskilde handläggaren och prioritera vid behov.

Arbetsbörda

Att förstå myndighetens arbetsbelastning och vilka metoder som används för effektivt utförande

SAMMANFATTNINGEN UTGÅR FRÅN FRÅGORNA 10, 11, 13, 17, 18, 19, 20, 21, 22 OCH 23

- 10) Hur ofta sker tillsynsbesöken vid olika typer av anläggningar?
- 11) Hur många inspektioner görs på ett år fördelat på tillsyn enligt miljöbalken och livsmedelslagen?
- 13) Hur mycket tid läggs ner på planerad tillsyn jämfört med mängden tid som tillbringas på oplanerad tillsyn? (Till oplanerad tillsyn räknas reaktiv

verksamhet som klagomål och utredning vid tillbud, ansökningar och anmälningar m.m.) Vilka överväganden ligger bakom fördelningen? Tidsredovisar ni denna verksamhet (planerad resp. oplanerad tillsyn)?

- 17) Hur planerar och prioriterar tillsynsmyndigheten sin arbetsbörda för att använda resurserna på bästa sätt?
- 18) Har myndigheten en aktuell utredning av tillsynsbehovet enligt TIF 7§? Är den beaktad i gällande tillsynsplan?
- 19) På vilket sätt beaktas miljö kvalitetsmålen i tillsynsplaneringen?
- 20) Vilka är de tillgängliga personalresurserna för Miljöbalks- och livsmedelstillsynen i förhållande till behovet av personal enligt behovsutredningen?
- 21) Har myndigheten tvingats prioritera bort planerade arbetsuppgifter på grund av resursbrist? Utifrån vilka principer har i så fall bortprioriteringen skett?
- 22) Förekommer det organiserat samarbete med andra kommuner eller, planeras det? Ge i så fall en kortfattad beskrivning.
- 23) Hur stor grad av tillsynen är avgiftsfinansierad?

Kommunen har tillsynsansvar för ca 260 anläggningar inom Boende- och närmiljö (§38 lokaler). Tillsynsbesök på fasta objekt inom Boende- och närmiljö görs 87 st per år dvs. ca 260 st per 3 år. Det sker i huvudsak genom tillsynsprojekt. Anläggningar inom Miljöskydd: A= 2 st (av 3), B = 32 st (av 34), C= 152st och U = 1500 st. När det gäller Miljöskydd får A och B anläggningar minst ett tillsynsbesök per år. För andra verksamheter baseras frekvensen på en riskklassificering. Kommunen har tillsynsansvar för ca 600 objekt inom Livsmedel. Av dessa är 250 objekt riskklassade och antal tillsynsbesök beror på den prioritering som gjorts utifrån riskklassningen. Med inspektion menas i Borås platsbundet tillsynsbesök. Respektive verksamhetsgrupp har gått igenom vad som omfattas av begreppet inspektion så att man fyller i uppgifterna på likartat sätt. Miljökontoret är flexibelt och behovsriktat när det gäller om tillsynen ska utföras företrädesvis med inspektion eller annan tillsynsinsats.

Riskbaserad tillsynstaxa för miljöskydd: Under året har miljökontoret lagt ned mycket tid på att delta i framtagande av en modell för riskbaserad tillsynstaxa för miljöskydd. Den utgår från Sveriges Kommuners och Landstings modell som finns att hämta på deras webbplats www.skl.se Teresia Kling presenterade hur den är konstruerad. Den innehåller två steg. Steg 1 hanterar verksamhetens risker och steg 2 verksamhetsutövarens hantering av riskerna. I Borås har Miljönämnden i september beslutat om steg 1 och 2 och ärendet ska upp i Kommunfullmäktige med förhoppning att gälla från 1 januari 2009. Vissa företag får med den föreslagna tillsynstaxan ökade och vissa får sänkta taxor. Det innebär ändrade avgiftsklasser för hälsoskydd. En viktig del kommer att handla om information till verksamhetsutövarna. Grunden kommer att kommuniceras som fast årlig avgift. Miljökontoret tror på riktad information om den riskbaserade taxan via t.ex. kommunens näringslivsinformation och företagorganisationer. Kontoret kommer inte att informera via massutskick.

Borås planeringsmodell innebär en viss beredskap för oförutsedda händelser som ej kan planeras. Inom miljöskydd lägger man ned ca 65 % av tiden på planerad och ca.35 % på oplanerad tillsyn. Tidsredovisning finns och oplanerad tillsyn förs in under ”övrigt” i varje handläggares tidsredovisning. Posten kan sedan följas upp totalt fördelat på olika verksamhetsområden. För närvarande fungerar inte summeringen i tidsredovisningssystemet i Excel med automatik utan man måste räkna manuellt. Att koppla arken till ECOS skulle innebära en bra utveckling av redovisningssystemet. Miljökontoret planerar och prioriterar sitt arbete genom tillsynsplanering verksamhetsplanering och resursbehovsutredning. Men för att använda resurserna på bästa sätt behövs också rätt saker göras på rätt sätt. Därför jobbar kontoret med att utveckla effektivare organisation och mer strukturerat arbetssätt. Verksamhetsgruppernas storlek och preciserade uppgifter har gjort arbetet mer resurseffektivt och även gjort det lättare att prioritera.

Det finns en aktuell utredning från 2007 av tillsynsbehovet enligt TIF 7§. Ambitionen är att uppdatera den en gång per år men nästa uppdatering kommer först 2009. Uppgifterna i behovsutredningen baseras på erfarenhet och schabloner till viss del. I Sundsvalls kommun försöker man följa upp i tidsredovisningen sådana uppgifter. Behovsutredningen tas upp i Miljönämnden men gällande tillsynsplan utformas från de resurser som finns. Miljökontoret har försökt att väva in miljö kvalitetsmålen i verksamhetsplanen. Miljönämndens mål för mandatperioden bygger på de lokala miljömålen som i sin tur utgår från de nationella. Borås stad har tagit fram miljömål inom sex områden nämligen Energi och Trafik; Naturen, Vatten, Säker livsmiljö, God bebyggd miljö och Kunskap. Kommunens miljöstrateg jobbar med kommunkoncernens miljöarbete medan miljökontoret jobbar med den yttre miljön. Resultat från miljöövervakningen är svårt att omsätta i mål och aktiviteter i tillsynen t.ex. vid prioriteringar. Ett exempel är dock de mätningar som görs av Luftvårdsförbundet som kan ligga till grund för tillsynsaktiviteter. Myndigheten har ibland tvingats att prioritera bort planerade arbetsuppgifter på grund av resursbrist. Bortprioriteringen har skett utifrån principen nytta i förhållande till risk. Som tidigare nämnts är det i verksamhetsgruppen detta sker. Ansvaret ligger hos verksamhetsledaren i diskussion med den objektsansvarige. Grupperna består av 5-7 personer vilket är en mycket bra gruppstorlek för diskussioner. Granskningsteamet reflekterade över vikten att ha ”rätt personer” i verksamhetsgruppen. Hur går det om man inte kan jobba ihop? och vikten av att jobba på att gruppen ska fungera bra med bra gruppdynamik och arbetsklimat

Borås samarbetar med andra kommuner framförallt i 7härad och Miljösamverkan Västra Götaland. Samverkan sker även inom det så kallade ”8nätverket” som omfattar åtta medelstora kommuner, i första hand på förvaltningschefsnivå. Det är värdefullt med samsyn i olika frågor och det är effektivare att använda material från samverkansprojekten än att ta fram detta själv. Numera kommer Miljösamverkan Västra Götalands verksamhetsplan ut i god tid vilket möjliggör att kunna planera in i den egna verksamheten.

Kontoret har totalt ca 41 % kostnadstäckningsgrad. Det finns inget politiskt mål om avgiftsfinansieringen i kommunen. Timavgiften är 800 kronor. Om riskbaserad taxa för miljöskydd införs uppskattas detta medföra viss höjning av avgiftsinkomsten för kontoret.

Goda exempel

- Framtagande av en modell för riskbaserad tillsynstaxa för miljöskydd
- Bra att man redovisar både den planerade och oplanerade tiden i tidsredovisningen. Bra och tydligt med den för handläggaren personliga kolumnen där man kan se hur utfallet blir på var och en.
- Men för att använda resurserna på bästa sätt behövs också rätt saker göras på rätt sätt. Därför jobbar kontoret med att utveckla effektivare organisation och mer strukturerat arbetssätt. Verksamhetsgruppernas storlek och preciserade uppgifter har gjort arbetet mer resurseffektivt och även gjort det lättare att prioritera.
- Borås stad har tagit fram miljömål inom sex områden nämligen Energi och Trafik; Naturen, Vatten, Säker livsmiljö, God bebyggd miljö och Kunskap. Kommunens miljöstrateg jobbar med kommunkoncernens miljöarbete medan miljökontoret jobbar med den yttre miljön.
- Borås samarbetar med andra kommuner framförallt i 7härad och Miljösamverkan Västra Götaland. Det är värdefullt med samsyn i olika frågor och det är effektivare att använda material från samverkansprojekten än att ta fram detta själv.

Utvecklingsområden

- Använda resultat från miljöövervakningen i tillsynen t.ex. vid prioriteringar. Resultat från miljöövervakningen är svårt att omsätta i mål och aktiviteter i tillsynen.
- Utnyttja tidsredovisningen i än högre grad t.ex. när det gäller att knyta ihop den med tillsynsplan och verksamhetsplan
- Tips: Uppgifterna i behovsutredningen baseras på erfarenhet och schabloner till viss del. I Sundsvalls kommun försöker man följa upp sådana uppgifter i tidsredovisningen.

Kvalifikationer, kunskaper och erfarenhet

Att förstå vilka kompetens-, kunskaps och erfarenhetskrav som ställs på inspektörerna som arbetar med miljö- och livsmedeltillsyn på myndigheten, såväl vid anställning som under karriärens gång

SAMMANFATTNINGEN UTGÅR FRÅN FRÅGORNA 25, 30 OCH 33

- 25) Vilka ytterligare grundkrav måste vara uppfyllda och vilken vidareutbildning är obligatorisk innan den nyanställda kan fungera fullt ut i sitt arbete?
- 30) Ser man över enskilda handläggares utbildningsbehov för att de skall få de kvalifikationer, kunskaper och erfarenhet som behövs? Vem gör i så fall detta?

33) Hur håller sig tillsynsmyndigheten uppdaterad om relevant utveckling inom teknik, politik och regelverk?

Grundkravet för handläggare inom miljöbalkens område är generellt högskoleutbildning motsvarande miljö- och hälsoskyddslinjen eller annan motsvarande kompetens som bedöms passa för tjänsten. Körkort krävs. ECDL-datakurs är obligatorisk för alla anställda i kommunen. Kännedom behövs om ärendehanteringssystemet ECOS. I övrigt finns inga formella krav på vidareutbildning. Utbildningsbehovet tas upp vid utvecklingssamtal. När det gäller Livsmedel så finns grundutbildade inspektörer och man satsar på vidareutbildningar. Egna initiativ tas till utbildningar. Bland annat så har man anordnat kurser förlagda till kontoret men med externa utbildare. Verksamhetsledaren för livsmedel håller för närvarande på att bygga upp en kompetenstabell (Behov, Nuläge, Kompetensbehov). Detta med anledning av den revision som länsstyrelsen genomförde nyligen av livsmedelstillsynen. Genom seminarier, kontakter med andra myndigheter, Infosoc (lagar, domar), omvärldsbevakning t.ex. via Internet av varje handläggare sker uppdatering av relevant utveckling inom teknik och regelverk. Alla verksamhetsgrupper har möten varje vecka. I miljötillsynsgruppen har man möte varannan vecka där man tar upp fasta punkter bl.a. ”Ny lagstiftning”, varannan vecka diskuteras ärenden. Kallelse till mötet läggs ut så att alla ska kunna fylla i punkter på dagordningen (ger delaktighet). Mötena hålls på fasta tider och gruppdeltagarna har god mötesdisciplin. Den som för anteckningarna blir mötesledare nästa gång. Mötet håller på i en och en halv timme. (Livsmedelsgruppen har möte i tre timmar på fast tid).

Goda exempel

- När det gäller Livsmedel så finns grundutbildade inspektörer och man satsar på vidareutbildningar. Egna initiativ tas till utbildningar. Bl.a. så har man anordnat kurser förlagda till kontoret men med externa utbildare.
- Tips: Yrkesföreningen miljö och hälsa (YMH) har startat kursen ”certifiering av livsmedelsinspektörer”, se www.ymh.se
- Alla verksamhetsgrupper har möten varje vecka. I miljötillsynsgruppen har man möte varannan vecka där man tar upp fasta punkter bl.a. ”Ny lagstiftning”, varannan vecka diskuteras ärenden. Kallelse till mötet läggs ut så att alla ska kunna fylla i punkter på dagordningen (ger delaktighet). Mötena hålls på fasta tider och gruppdeltagarna har god mötesdisciplin. Den som för anteckningarna blir mötesledare nästa gång. Mötet håller på i en och en halv timme.
-

Utvecklingsområden

- Utveckla metod/rutin att jobba med kompetensbehov. Verksamhetsledaren Livsmedel försöker för närvarande bygga upp en kompetenstabell (Behov, Nuläge, Kompetensbehov). Detta med anledning av den revision som länsstyrelsen nyligen genomförde av livsmedelstillsynen
- Tips: att inspireras av andra kommuner som har arbetat med kompetensfrågorna t.ex. Örebro kommun och Piteå kommun.

Arbetsätt

Att förstå systemet av arbetsprocesser, inklusive verksamhetsinstruktioner

SAMMANFATTNINGEN UTGÅR FRÅN FRÅGORNA 34, 36 OCH 37

- 34) Finns det rutiner, metoder, system eller anvisningar för att Bedöma, utfärda, granska och dra in tillstånd? Schemalägga och planera tillsynsbesök? Genomföra rutinmässiga tillsynsbesök? Genomföra icke rutinmässiga tillsynsbesök? (Inklusive sådana som är förknippade med tillbud och nödsituationer), Vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse? Förmedla information till allmänheten? Hantera tillbud på anläggningar enligt Seveso II- direktivet?
- 36) Hur upplevs arbetet med beslut om miljöstraffavgifter och åtalsanmälningar?
- 37) Finns rutiner för att kontinuerligt arbeta med regelförenkling?

Dokumenterade rutiner och metoder finns inom kontoret men det är ett utvecklingsområde. De dokumenterade rutinerna har ett sista datum när den ansvarige automatiskt får en påminnelse om att datumet har gått ut och det därmed är dags för uppdatering. Kvalitets- och miljöcertifiering håller på att genomföras. Checklistor och mallar finns för tillsynsbesök och de utarbetas/omarbetas löpande. Det finns rutiner och checklista dels för jouren dels för akut/olyckshändelser i ECOS. "Det finns en "utryckningsväska" som man kan ta med sig. Den innehåller sådant som behövs vid akuttillbud. Mallar finns för skrivelser och beslut. Kvaliteten på beslutsmallar ansvarar verksamhetsgruppen själv för. De mer komplicerade besluten hanteras i samråd med statsjuristen.

Det finns ingen dokumenterad rutin för att kontinuerligt arbeta med regelförenkling (underlätta den administrativa bördan för företagen). Arbetet med detta sker dock ändå t.ex. genom att skriva beslut och andra dokument på ett enkelt och lättillgängligt språk och genom information och service via miljökontorets webbplats.

Goda exempel

- Kvalitets- och miljöcertifiering håller på att genomföras
- De dokumenterade rutinerna har ett sista datum när den ansvarige automatiskt får en påminnelse om att datumet har gått ut och det därmed är dags för uppdatering.
- Det finns rutiner och checklista för akut/olyckshändelser i ECOS. Det finns en "utryckningsväska" som man kan ta med sig. Den innehåller sådant som behövs vid akuttillbud.

Utvecklingsområden

- Dokumenterade rutiner och metoder finns inom kontoret men det är ett utvecklingsområde.

- Tips: Sundsvalls kommun har tvärkommunalt uppdrag att se över vilka förenklingar som kan genomföras.

Normer och vägledning

Att förstå vilka bedömningskriterier som myndigheten tillämpar vid beslutsfattande och hur dessa kommuniceras internt och extern

SAMMANFATTNINGEN UTGÅR FRÅN FRÅGORNA 39 OCH 40

- 39) Upprättar och dokumenterar myndigheten egna normer för bedömningar i tillsynsärenden i de fall vägledning från centrala myndigheter eller länsstyrelse saknas?
- 40) Finns det behov av mer tillsynsvägledning från central myndighet eller Länsstyrelse?

Det finns behov av mer tillsynsvägledning från länsstyrelsen och centrala myndigheter och länsstyrelsen behöver ta en större roll i tillsynsvägledningen. Det kan också vara viktigt att kommunen är klar över vad för slags tillsynsvägledning man vill ha. Kontoret har inga rutiner för att förmedla sina behov av tillsynsvägledning.

Inom verksamhetsgrupperna upprättas och dokumenteras kontinuerligt egna normer för bedömningar i tillsynsärenden eftersom det inte finns tillsynsvägledning på den här detaljnivån. Ibland ”kalibrerar” man sig med andra myndigheter t.ex. vid tillsynsprojekt genom Miljösamverkan Västra Götaland eller 7härad. Ett gott exempel presenterades, dokumenterad tolkning av vattenskyddsbestämmelser Föreskrifterna med grå bakgrund och tolkningen med samsyn från de tre berörda kommuner med vit bakgrund. Andra exempel är tillsynsplanen och kravnivåer för enskilda avlopp inom vissa geografiska områden.

Goda exempel

- Dokumenterad tolkning av vattenskyddsbestämmelser. Föreskrifterna med grå bakgrund och tolkningen med samsyn från de tre berörda kommuner med vit bakgrund

Utvecklingsområden

- Landets alla länsstyrelser liksom Naturvårdsverket, Socialstyrelsen och Jordbruksverket tar fram fleråriga planer för tillsynsvägledning. Det kommer behövas ta fram rutiner både för att fånga upp och förmedla behov av tillsynsvägledning.

Uppföljning och utvärdering

Att förstå hur myndigheten utvärderar tillsynsverksamhetens kvalitet och enhetlighet i tillämpningen och vilken påverkan verksamheten har på miljön

SAMMANFATTNINGEN UTGÅR FRÅN FRÅGA 44 A-C

44 a-c. Har myndigheten system för att utvärdera kvalitén och enhetligheten för dess myndighetsutövning? Hur ofta görs det i så fall och hur går det till? Hur och av vem granskas utfallet av sådana utvärderingar?

Det finns ett system för internkontroll på kommunen. Internkontrollen handlar om kvalitetsgranskning av ärendehantering och diarieföring inklusive klagomålshantering. Internkontrollen och uppföljning av medborgarkontrakt miljö (servicegaranti) görs en gång per år. Genomförande och rapportering sker enligt en fast beskrivning. Miljökontoret gjorde en kund- brukarenkät i år som gav mycket god återkoppling. Enkätresultatet har ett värde i sig för att t.ex. visa för miljönämnden men resulterar även i konkreta förbättringar när det gäller mallar, rutiner etc. Förvaltningschef och miljönämnd granskar utfallet av utvärderingarna och när det gäller medborgarkontrakt sker redovisning till Kommunstyrelsen. Det finns bristfälligt med nyckeltal inom miljöområdet och kontoret arbetar under Sveriges Kommuner och Landstings "hatt" med att ta fram nyckeltal. Kundundersökning vad man tycker om handläggningen av ärenden ska utföras varje år. Utfallet av utvärderingarna granskas av kontoret gemensamt via teamvis analys och uppföljning. Synpunkten, som finns på webbplatsen och där alla har möjlighet att lämna sina synpunkter, har använts vid politiska prioriteringar.

För att gynna enhetlighet i tillämpningen utförs t.ex. livsmedelsinspektioner ofta av två inspektörer. Kommunen är uppdelad i två områden som skär över alla branscher på så sätt finns möjlighet för inspektörerna att täcka upp varandra men också att arbeta gemensamt.

Miljökontoret håller på att genomföra en miljöcertifiering av verksamheten.

Goda exempel

- Det finns ett system för internkontroll på kommunen. Internkontrollen handlar om kvalitetsgranskning av ärendehantering och diarieföring inklusive klagomålshantering. Internkontrollen och uppföljning av medborgarkontrakt miljö (servicegaranti) görs en gång per år.
- Miljökontoret gjorde en kund- brukarenkät i år som gav mycket god återkoppling. Enkätresultatet har ett värde i sig för att t.ex. visa för miljönämnden men resulterar även i konkreta förbättringar när det gäller mallar, rutiner etc.
- Miljökontoret håller på att genomföra en miljöcertifiering av verksamheten.

Utvecklingsområden

- Det finns bristfälligt med nyckeltal inom miljöområdet. Flera kommuner arbetar under Sveriges Kommuner och Landstings ”hatt” med att ta fram nyckeltal t.ex. Piteå kommun.

Rapportering

Att förstå hur myndigheten rapporterar om sin verksamhet till allmänheten

SAMMANFATTNINGEN UTGÅR FRÅN FRÅGA 46

46) Hur och vad rapporteras om myndighetens verksamhet, och hur ofta?

På webbplatsen finns gott om konkret information. Där publiceras bland annat årsredovisning, verksamhetsplan, nämndens sammanträdesprotokoll, rapporter, projekt och annan information. I övrigt lämnas årliga rapporter t.ex. till Livsmedelsverket, öppna nämndsammanträden hålls och studiebesök från skolor tas emot. Naturvården håller ofta informationsaktiviteter riktade till allmänheten t.ex. möten, informationspromenader, naturvårdsdagar m.m. Miljöinformation riktad till allmänheten tillgängliggörs ibland genom lättare sammanfattningar av rapporter och liknande, dvs. materialet ska förstås av de som läser. Sveriges Kommuner och Landsting kommer att ta fram information om livsmedel på de vanligaste utländska språken.

Goda exempel

- Miljöinformation riktad till allmänheten tillgängliggörs ibland genom lättare sammanfattningar av rapporter och liknande, dvs. materialet ska förstås av de som läser.

-

Utvecklingsområden

- Översättningar till vanligaste utländska språk. Tips: Sveriges Kommuner och Landsting kommer att ta fram information om livsmedel på de vanligaste utländska språken.

Bilaga 4

Frågelista – operativa tillsynsmyndigheters egenuppföljning av verksamheten

Använd F11-knappen för att hoppa mellan textfälten (textfälten utvidgar sig vartefter du skriver)

Tillsynsmyndighetens organisation och ledning	
Att utreda hur myndigheten styrs, är organiserad och hur personalen tillsätts	
1	Beskriv schematiskt tillsynsmyndighetens organisation. Markera vilka delar och hur många av totala antalet anställda som är avsatta för operativ tillsyn dels enligt miljöbalken och dels enligt livsmedelslagen. Text...
2a	Hur bestäms tillsynsmyndighetens verksamhetspolicy, mål, strategier och prioriteringar. Text...
2b	Hur informeras om dessa internt och externt? Text...
3a	Var i organisationen tas myndighetsbeslut? Text...
3b	Är detta ansvar delegerat? Ange inom vilka ärendegrupper delegation saknas. Text...
4	Hur beräknas, fördelas, granskas och revideras kostnaderna för tillsynsmyndighetens verksamhet? Text...
5	Vilken typ av politisk nämnd har myndighetsansvaret (ren miljönämnd, bygg- och miljönämnd etc)? Text...
6	Finns risk för jävssituationer inom organisationen och i så fall vilka typer? Text...
7	Beskriv hur samarbetet mellan förvaltning och nämnd fungerar och hur skulle det kunna förändras. Text...
8	Hur är erfarenheterna av att utöva tillsyn över den egna kommunens verksamhet? Text...

Arbetsbörda	
Att förstå myndighetens arbetsbelastning och vilka metoder som används för effektivt utförande	
9a	Hur många anläggningar (A, B, C och U-anläggningar samt livsmedelsobjekt och §38-lokaler) har kommunen tillsynsansvar för? Text...
9b	Hur ser det ut i framtiden? Gör en bedömning av utvecklingen de närmaste åren. Text...
10	Hur ofta sker tillsynsbesöken vid olika typer av anläggningar? Text...
11	Hur många inspektioner görs på ett år fördelat på tillsyn enligt miljöbalken och livsmedelslagen? Text...
12	Hur är fördelningen mellan tid som tillbringas ute på tillsynsbesök och tid som tillbringas på kontoret för att handlägga ett ärende? Text...
13a	Hur mycket tid läggs ner på planerad tillsyn jämfört med mängden tid som tillbringas på oplanerad tillsyn? (Till oplanerad tillsyn räknas reaktiv verksamhet som klagomål och utredning vid tillbud, ansökningar och anmälningar m.m.) Vilka överväganden ligger bakom fördelningen? Text...
13b	Tidsredovisar ni denna verksamhet (planerad resp. oplanerad tillsyn)? Text...
14	Hur många åtal/anmälningar fördelat på miljöbalken och livsmedelslagen gör ni per år? Text...
15	Hur många ärenden om miljöstraffavgifter har ni per år och område? Text...
16	Hur fördelar sig er tid mellan kontroll av regelefterlevnad och förebyggande arbete såsom rådgivning och information? Gör en uppskattning i procent! Text...
17	Hur planerar och prioriterar tillsynsmyndigheten sin arbetsbörda för att använda resurserna på bästa sätt? Text...
18a	Har myndigheten en aktuell utredning av tillsynsbehovet enligt TIF 7§? Text...
18b	Är den beaktad i gällande tillsynsplan? Text...

19	På vilket sätt beaktas miljökvalitetsmålen i tillsynsplaneringen? Text...
20	Vilka är de tillgängliga personalresurserna för MB- och livsmedelstillsynen i förhållande till behovet av personal enligt behovsutredningen? Text...
21a	Har myndigheten tvingats prioritera bort planerade arbetsuppgifter på grund av resursbrist Text...
21b	Utifrån vilka principer har i så fall bortprioriteringen skett? Text...
22	Förekommer det organiserat samarbete med andra kommuner eller, planeras det? Ge i så fall en kortfattad beskrivning. Text...
23	Hur stor grad av tillsynen är avgiftsfinansierad? Text...

Kvalifikationer, kunskaper, erfarenhet

Att förstå vilka kompetens-, kunskaps- och erfarenhetskrav som ställs på inspektörerna som arbetar med miljö- och livsmedelstillsyn på myndigheten, såväl vid anställning som under karriärens gång

24	Vilka kvalifikationer, kunskaper och erfarenheter krävs av nyanställda på tillsynsmyndigheten och hur ser urvalsprocessen för nyanställning ut? Text...
25	Vilka ytterligare grundkrav måste vara uppfyllda och vilken vidareutbildning är obligatorisk innan den nyanställda kan fungera fullt ut i sitt arbete? Text...
26	Finns det någon policy för hur länge en inspektör får arbeta med samma objekt? Text...
27	Förväntas team av handläggare eller enskilda handläggare hantera alla typer av tillsynsobjekt eller specialisera sig på något eller några av dem? Text...
28	Vilka kompetensområden finns på förvaltningen? Saknas något kompetensområde? Text...
29	På vilket sätt avser man att tillgodose eventuella kompetensbrister? Text...
30	Ser man över enskilda handläggares utbildningsbehov för att de skall få de kvalifikationer, kunskaper och erfarenhet som behövs? Vem gör i så fall detta? Text...

31	Hur stor del av den anställdes tid avsätts till fortbildning? Text...
32	Utvärderas fortbildningen och i så fall hur? Text...
33	Hur håller sig tillsynsmyndigheten uppdaterad om relevant utveckling inom teknik, politik och regelverk? Text...

Arbetsätt

Att förstå systemet av arbetsprocesser, inklusive verksamhetsinstruktioner

34a	Finns det rutiner, metoder, system eller anvisningar för att Bedöma, utfärda, granska och dra in tillstånd? Text...
34b	Schemalägga och planera tillsynsbesök? Text...
34c	Genomföra rutinmässiga tillsynsbesök? Text...
34d	Genomföra icke rutinmässiga tillsynsbesök? (Inklusive sådana som är förknippade med tillbud och nödsituationer) Text...
34e	Vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse? Text...
34f	Förmedla information till allmänheten? Text...
34g	Hantera tillbud på anläggningar enligt Seveso II- direktivet? Text...
35	Hur hålls registret över verksamheter som fordrar återkommande tillsyn aktuellt? Text...
36	Hur upplevs arbetet med beslut om miljöstraffavgifter och åtalsanmälningar? Text...
37	Finns rutiner för att kontinuerligt arbeta med regelförenkling? Text...
38	Finns det rutiner och system för att undvika hemmablindhet i tillsynen? Text...

Normer och vägledning

Att förstå vilka bedömningskriterier som myndigheten tillämpar vid beslutsfattande och hur dessa kommuniceras internt och externt

39	Upprättar och dokumenterar myndigheten egna normer för bedömningar i tillsynsärenden i de fall vägledning från centrala myndigheter eller länsstyrelse saknas? Text...
40	Finns det behov av mer tillsynsvägledning från central myndighet eller Länsstyrelse? Text...
41	Finns rutiner för att förmedla behov av tillsynsvägledning till centrala myndigheter eller länsstyrelsen? Text...
42	Hur säkerställs att tillsynsmyndigheten gör enhetliga bedömningar? Text...
43	Har tillsynsmyndigheten tillgång till något rådgivande organ Text...

Uppföljning och utvärdering

Att förstå hur myndigheten utvärderar tillsynsverksamhetens kvalitet och enhetlighet i tillämpningen och vilken påverkan verksamheten har på miljön

44a	Har myndigheten system för att utvärdera kvalitén och enhetligheten för dess myndighetsutövning? Text...
44b	Hur ofta görs det i så fall och hur går det till? Text...
44c	Hur och av vem granskas utfallet av sådana utvärderingar? Text...
45a	På vilket sätt utvärderas miljöpåverkan av myndighetens verksamhet? Text...
45b	Hur tas resultaten av sådana utvärderingar tillvara? Text...

Rapportering

Att förstå hur myndigheten rapporterar om sin verksamhet till allmänheten

46	Hur och vad rapporteras om myndighetens verksamhet, och hur ofta? Text...
47	Vilken information tillgängliggör myndigheten direkt till allmänheten och hur organiseras, finansieras och hanteras den? (t.ex. registret för utsläpp av förorenande ämnen) Text...

Kollegial granskning av tillsynsverksamheten

Tillsyns- och föreskriftsrådet (ToFR) har tillsammans med fem kommuner genomfört ett pilotprojekt om att utveckla och praktiskt testa en metod som kan användas för kommuners egenuppföljning av tillsynsverksamheten mot bakgrund av 26 kapitlet 7 § 2 stycket miljöbalken.

