



Etablering af en
kvalitetsstyringsordning på
natur- og miljøområdet

Etablering af en kvalitetsstyringsordning på natur- og miljøområdet

Indhold

1	Forord	
2	Læsevejledning	4
3	Udvalgets nedsættelse og kommissorium.....	5
3.1	Baggrunden for arbejdet.....	5
3.2	Udvalgets opgave.....	6
3.3	Udvalgsarbejdets afgrænsninger	7
3.3.1	Relationen til natur- og miljølovgivningen.....	7
3.3.2	Samspillet med anden lovgivning/forvaltning	7
3.3.3	Eventuel opbygning af kommunale videnscentre.....	8
3.3.4	Særligt vedrørende kommunalreformens forvaltningsgrundlag og digital forvaltning.....	8
4	Sammenfatning og anbefalinger.....	9
4.1	Indledning	9
4.2	Ordningens hovedprincipper	9
4.3	Indholdsmæssige delelementer i ordningen	10
4.4	Gennemførelse af ordningen.....	11
4.5	Forvaltningsgrundlag og vidensdeling	12
5	Kvalitetsstyringsordningens mål.....	12
5.1	Faglig bæredygtighed.....	13
5.2	Sikring af brugernes tillid og tilfredshed	13
5.3	Overordnede og lokale kvalitetsmål	13
6	Fælles rammer for kvalitetsstyringsordningen	14
6.1	Formulering af kravene i fælles rammer	15
6.2	Elementerne i kvalitetsstyringsordningen	16
6.2.1	Den tilstrækkelige faglige kompetence.....	17
6.2.2	Kvalitet i sagsbehandlingen.....	17
6.2.3	Koordination på tværs af kommunegrænser og med andre instanser	18
6.2.4	Krav til dokumentation af procedurene	18
6.3	Hovedemnerne i fælles rammer.....	19
6.4	Overvågning inden for kvalitetsstyringsordningen.....	20
6.4.1	Intern overvågning.....	20
6.4.2	Ekstern overvågning.....	21
6.5	Foreneligheden med andre former for ledelses- og styringsstandarder.....	22
7	Kvalitetsstyringsystemernes udvikling og indførelse.....	22

7.1	Kommunernes metodefrihed ved kvalitetsstyringssystemernes udvikling og indførelse.....	23
7.2	Sondringen mellem standardprocedurer og lokalt udviklede procedurer.....	24
7.3	Systemets indførelse herunder uddannelse og træning.....	25
7.4	Medarbejdernes faglige kompetence.....	28
7.5	Tilkøb af kompetence.....	28
7.6	Tværkommunal koordination.....	29
7.7	Indberetning og offentliggørelse.....	30
8	<i>Miljø- og retssikkerhedsmæssige samt økonomiske og administrative konsekvenser af udvalgets anbefalinger.....</i>	<i>30</i>
8.1	Miljø.....	31
8.2	Retssikkerhed.....	31
8.3	Økonomi.....	31
9	<i>Implementering af kvalitetsstyringsordningen.....</i>	<i>32</i>
9.1	Hvilke opgaver skal ordningen anvendes på?.....	32
9.2	Kvalitetsstyringsordningens implementering.....	32
9.3	Tilsyn og håndhævelse.....	33
9.3.1	Statsforvaltningernes tilsyn.....	34
9.3.2	Ombudsmandens kontrol.....	34
9.3.3	Udvalgets anbefaling.....	35
9.4	Tredjeparters muligheder for at klage over mangelfuld gennemførelse af kvalitetsstyringsordningen.....	35
9.5	Den konkrete etablering af ordningen i kommunerne.....	35
10	<i>Fælles udtalelse fra Danmarks Naturfredningsforening, Landbrugsraadet og Dansk Landbrug om fortolkning af kommissoriet for Kvalitetsstyringsudvalget.....</i>	<i>36</i>
Bilag 1	<i>Kommunale opgaver på natur- og miljøområdet, der foreslås omfattet af en kvalitetsstyringsordning.....</i>	<i>38</i>
Bilag 2	<i>Miljøministeriets, Finansministeriets samt Indenrigs- og Sundhedsministeriets Kommissorium for udvalg i forbindelse med etablering af en kvalitetsstyringsordning på natur- og miljøområdet (Kvalitetsstyringsudvalget).....</i>	<i>40</i>
Bilag 3	<i>Medlemsliste.....</i>	<i>42</i>
Bilag 4	<i>Eksempel på eksisterende kvalitetsstyringsordning.....</i>	<i>43</i>
Bilag 5	<i>Grundlæggende principper for kvalitetsstyring.....</i>	<i>44</i>
Bilag 6	<i>Eksempler på eksisterende lokale procedurer for afgørelser inden for et udvalgt sagsområde i tilknytning til natur- og miljøadministration.....</i>	<i>48</i>
Bilag 7	<i>Forslag til fælles rammer.....</i>	<i>57</i>
0	Indledning.....	58
1	Emne og anvendelsesområde.....	62
2	Bindende referencer.....	63
3	Termer og definitioner.....	63
4	Kvalitetsstyringssystem.....	66
5	Ledelsens ansvar.....	68
6	Styring af ressourcer.....	71
7	Arbejdets udførelse.....	72
8	Måling, analyse og forbedring.....	74

1 Forord

Denne rapport er udarbejdet af Miljøministeriets Kvalitetsstyringsudvalg på baggrund af, at regeringen som led i strukturaftalen om en ny kommunalreform har besluttet, at der skal etableres en kvalitetsstyringsordning på natur- og miljøområdet.

Formålet er at bidrage til at sikre tilstrækkelig faglig kvalitet, effektivitet og ensartethed i kommunernes administration og opgavevaretagelse på området – navnlig under indtryk af, at ansvar og beføjelser vedrørende en række opgaver, som de nuværende amter udfører, forventes overdraget til de nye, større kommuner pr. 1. januar 2007. Kvalitetsstyringsordningen skal bidrage til at sikre, at opgavevaretagelsen på natur- og miljøområdet foregår på det faglige og forvaltningsmæssige grundlag, som fremgår af den til enhver tid gældende lovgivning inden for området. Den indeholder således nogle krav til organiseringen af natur- og miljøarbejdet i form af krav til tilstedeværelsen af den tilstrækkelige faglige kompetence og krav til procedurerne for opgavevaretagelsen.

Udvalget noterer sig, at regeringen har tilkendegivet, at det – for at sikre den tilstrækkelige faglige kvalitet, effektivitet og ensartethed i den fremtidige natur- og miljøadministration – vil være nødvendigt ud over at etablere en kvalitetsstyringsordning også i nødvendigt omfang at supplere de eksisterende retningslinier inden for natur- og miljøområdet.

Kvalitetsstyringsordningen vedrører således ikke disse sidstnævnte supplerende retningslinier. Initiativet med at etablere en kvalitetsstyringsordning er således blot et af de nødvendige skridt for at sikre en bæredygtig natur- og miljøadministration.

Det skal samtidig bemærkes, at denne rapport alene indeholder en overordnet beskrivelse af kvalitetsstyringsordningen. Udformningen af de konkrete krav og procedurer må ske i opfølgningen. I Bilag 7 til rapporten gives et eksempel på, hvordan kravene til kvalitetsstyringsordningen konkret kunne udformes.

Endelig bemærkes det, at udvalget har taget afsæt i, at ordningen som udgangspunkt ikke medfører offentlige merudgifter.

Rapporten er udarbejdet på basis af drøftelserne ved i alt 10 møder i udvalget under Miljøstyrelsens formandskab i perioden november 2004-maj 2005 afbrudt af valgkampen forud for Folketingsvalget pr. 8. februar d.å.

Maj 2005

På udvalgets vegne

Helge Andreasen

Underdirektør i Miljøstyrelsen
Formand for Miljøministeriets Kvalitetsstyringsudvalg

2 Læsevejledning

Modellen i Fig. 1 viser samspillet mellem elementerne i den foreslåede kvalitetsstyringsordning.

Opstillingen af mål for ordningen (se nærmere i kapitel 5) danner udgangspunkt for de øvrige krav i de rammer (se nærmere i kapitel 6 og detailbeskrivelsen af kravene i Bilag 7), der baseret på natur- og miljøområdets lovgivningsmæssige regulering foreslås som fundament for ordningen og dens kvalitetssikring af aktiviteter, resultat og dokumentation.

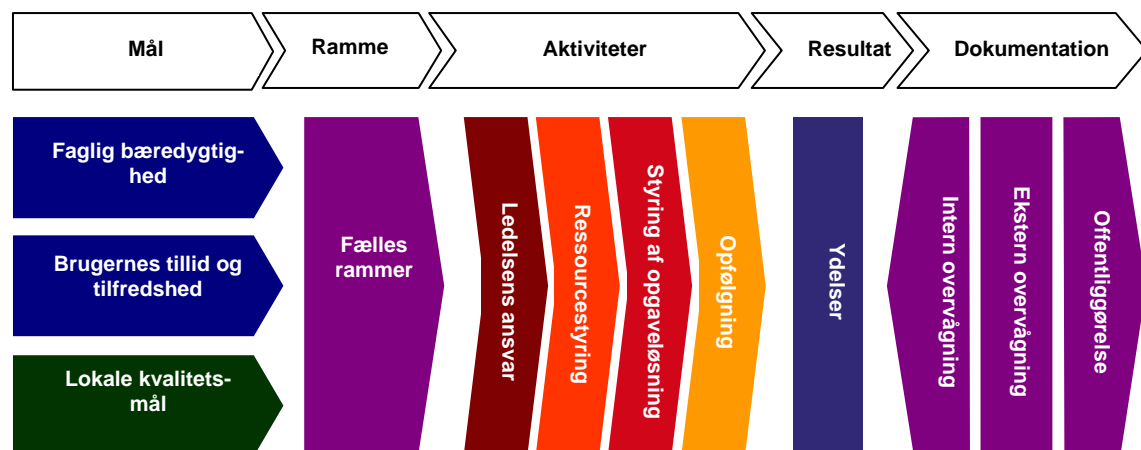


Fig. 1 Denne figur illustrerer samspillet mellem elementerne i kvalitetsstyringsordningen.

Kapitel 3 omtaler udvalgets nedsættelse og dets kommissorium med præciseringer af heri indeholdte ansvar og opgaver. Kapitlet perspektiverer udvalgsarbejdet og omtaler arbejdsgrundlaget i form af givne vilkår og forudsætninger, eksisterende lovgivning, politiske vedtagelser, kommunalreformens konsekvenser på natur- og miljøområdet, samspillet med øvrige forvaltningsområder mv.

Kapitel 4 sammenfatter rapportens og dermed udvalgets anbefalinger.

Kapitel 5 indeholder en beskrivelse af de overordnede mål med kvalitetsstyringsordningen, nemlig sikringen af faglig bæredygtighed i opgavevaretagelsen og sikring af brugertilfredshed og tillid, navnlig knyttet til gennemsigtighed af de processer, som ligger til grund for opgavevaretagelsen.

Kapitel 6 indeholder en oversigt over kravene til kvalitetsstyringsordningen – de fælles rammer. Kapitlet gennemgår de grundlæggende kvalitetsstyringsprincipper, der ligger bag det udviklede forslag til fælles rammer, ligesom det indeholder en oversigt over hovedemnerne i de fælles rammer: Sikring af tilstrækkelig 1) Faglig kompetence, 2) Kvalitet i arbejdet, 3) Tværkommunal koordination, og 4) Dokumentation for ordningens effekt og resultater. Derudover beskrives ordningens overvågningsprocesser. Afslutningsvis findes betragtninger over, hvorledes forslaget til fælles rammer er foreneligt med andre former for ledelses- og styringsstandarder.

Kapitel 7 beskriver den kommunale opgave med indførelse af et kvalitetsstyringsystem gennem udarbejdelsen af de nødvendige procedurer, som matcher de foreslåede krav i de fælles rammer. Der er såvel tale om procedurer, der eventuelt med fordel vil kunne anvendes i alle landets kommuner, kaldet standardprocedurer og lokalt udviklede proce-

durer. I tilknytning til opfølgingsprocesser er navnlig den interne overvågning i det kommunale kvalitetsstyringssystem specifikt uddybet.

Kapitel 8 omtaler de miljø- og retssikkerhedsmæssige samt økonomiske og administrative konsekvenser af den i rapporten foreslåede ordning.

Kapitel 9 handler om kvalitetsstyringsordningens form, dvs. spørgsmålet om, hvordan kvalitetsstyringsordningen skal implementeres, hvordan den sikres gennemført i kommunerne, hvilke konsekvenser det skal have ikke at gennemføre og efterleve ordningens krav i kommunerne, og om en tredjepart skal have mulighed for at klage over mangelfuld gennemførelse af ordningen. Herudover behandles spørgsmålet om den konkrete etablering af ordningen i kommunerne.

Kapitel 10 indeholder en fælles udtalelse om fortolkning af kommissoriet for Kvalitetsstyringsudvalget fra Danmarks Naturfredningsforening, Landbrugsraadet og Dansk Landbrug.

3 Udvalgets nedsættelse og kommissorium

Kapitel 3 omtaler udvalgets nedsættelse og dets kommissorium med præciseringer af heri indeholdte ansvar og opgaver. Kapitlet perspektiverer udvalgsarbejdet og omtaler arbejdsgrundlaget i form af givne vilkår og forudsætninger, eksisterende lovgivning, politiske vedtagelser, kommunalreformens konsekvenser på natur- og miljøområdet, samspillet med øvrige forvaltningsområder mv.

3.1 Baggrunden for arbejdet

Miljøministeriet nedsatte i november 2004 det rådgivende Kvalitetsstyringsudvalg, hvis kommissorium og sammensætning fremgår af henholdsvis Bilag 2 og Bilag 3 i denne rapport.

Baggrunden for udvalgets arbejde er aftalen mellem regeringen og Dansk Folkeparti om etableringen af en kvalitetsstyringsordning i forbindelse med overførslen af en stor del af amternes opgaver til kommunerne. Ordningen skal bidrage til at sikre opgavevaretagelsens faglige kvalitet, effektivitet og ensartethed.

Allerede da Miljøministeriet i forbindelse med Strukturkommissionens arbejde i 2003 blev bedt om at udarbejde en sektoranalyse, som bl.a. skulle vurdere, hvordan natur- og miljøopgaverne kunne varetages i en henholdsvis 2-leddet og en 3-leddet myndighedsstruktur, blev det påpeget, at det ville være nødvendigt at imødegå faglige problemer, hvis man valgte en 2-leddet struktur.

Spørgsmålet om faglig bæredygtighed har været centralt i forskellige interesseparters kommentarer til strukturaftalen på dette forvaltningsområde. Med udgangspunkt i den nuværende situation i den kommunale sektor har det således lydt fra flere sider: "Kommunerne vil ikke fagligt forsvarligt kunne varetage opgaverne."

I den forbindelse er det anført, at sikringen af den natur- og miljøfaglige kvalitet i sagsbehandlingen både knytter sig til tilstedeværelsen af de tilstrækkelige retningslinier for kommunernes faglige vurderinger og afgørelser og til opbygningen af en faglig forsvarlig administration på området.

Den faglige kvalitet i kommunernes sagsbehandling gennem kvalitetsstyringsordningen skal sikre det sidste. Det skal bemærkes, at der med faglig forsvarligt ikke alene tænkes på natur- og miljøfagligt forsvarligt. I den fremførte bekymring indgår fx tillige risikoen for, at kommunernes administration bliver lemfældig, langsom og uensartet, hvilket bl.a.

kan give anledning til en uheldig konkurrenceforvridning for virksomheder mv. beliggende i forskellige kommuner. Med begreberne *faglig kvalitet, effektivitet og ensartethed* i kvalitetsstyringsordningen menes således den del af kvalitetssikringen, som vedrører organiseringen af natur- og miljøarbejdet.

Det har ikke været udvalgets opgave at komme med forslag til supplerende retningslinier. Men det er af flere af udvalgets medlemmer påpeget, at supplerende retningslinier vil være nødvendige på visse områder.

I den forbindelse har udvalget noteret sig miljøministerens forslag om, at der – efter at lovforslagene er vedtaget – etableres et kontaktforum, hvor myndigheder og interesseorganisationer får lejlighed til at udveksle synspunkter for derigennem at identificere behovet for at følge kommunalreformen op med fx supplerende retningslinier.

Med beslutningen om, at amterne nedlægges, og at kommunerne overtager en stor del af amternes opgaver, har forligsparterne således fundet, at der skal etableres en kvalitetsstyringsordning, som kan understøtte kommunernes kvalitetssikring og opbygning af ekspertise i varetagelsen af de nye opgaver på natur- og miljøområdet.

Det er vigtigt, at ordningen udformes i et tæt samarbejde med kommunerne for at sikre, at ordningen forankres lokalt. Indholdet af en kvalitetsstyringsordning er derfor ikke behandlet nærmere i Udmøntningsplanen (den supplerende strukturaftale). De beskrevne elementer i en ordning er i kommissoriet for Kvalitetsstyringsudvalget beskrevet i overordnede vendinger. Også implementeringsformen er det ligeledes overladt til udvalget at komme med anbefalinger til, jf. kapitel 9 i denne rapport.

Man bør hæfte sig ved, at nok vil etableringen af en kvalitetsstyringsordning være en nyskabelse i den danske natur- og miljøadministration, men anbefalingerne i denne rapport bygger på eksisterende og velkendte krav til kvalitetsstyringsystemer, som mange virksomheder og også enkelte kommuner har indført på frivilligt grundlag.

Såvel kommuner som amter har solide erfaringer med forskellige former for kvalitetssikring. Der er således i høj grad tale om genbrug. Det nye består i, at der er tale om en samlet, systematiseret ordning, der ikke alene kan udgøre et værktøj for den samlede natur- og miljøadministration, men også vil kunne kombineres med andre administrationsområdernes eventuelle kvalitetsstyringsystemer.

Udvalget konstaterer, at der inden for visse andre kommunale forvaltningsområder – fx vedrørende ældreservice – findes velfungerende kvalitetsstyringsordninger, som indeholder elementer, der svarer til, hvad der er indeholdt i den ordning, som denne rapport beskriver. Baseret på de ekspertudtalelser, som udvalget har haft til rådighed, konstaterer udvalget, at den her foreslåede ordning vil have en høj grad af forenelighed med eksisterende ordninger af tilsvarende art rundt om i kommunerne.

3.2 Udvalgets opgave

Det er Kvalitetsstyringsudvalgets opgave at komme med nærmere anbefalinger til, hvordan ordningen bør udformes – med hensyn til såvel indhold som form.

Det er imidlertid ikke Kvalitetsstyringsudvalgets opgave at opbygge en kvalitetsstyringsordning i detaljer, men udelukkende at tage stilling til ordningens overordnede principper, som efterfølgende kan udmøntes.

Af kommissoriet fremhæves:

- a) *Ordningen skal styrke de decentrale natur- og miljøadministrationer*
- b) *Udvalget skal overveje hensigtsmæssigheden af forskellige metoder i forhold til følgende elementer i en kvalitetsstyringsordning, fx:*
 - Sikring af de fornødne faglige kompetencer, som skal være til rådighed for kommunerne til at løse de nye opgaver
 - Opstilling af kvalitetsmål for løsning af væsentlige lovbestemte opgaver
 - Sikring af koordination på tværs af kommunegrænser
 - Dokumentation af indsatsen i kommunerne
- c) *Udvalget skal komme med anbefalinger til, hvorledes de forskellige elementer i en kvalitetsstyringsordning bør udmøntes fra statens side*
- d) *Udvalgsarbejdet skal afsluttes ultimo april 2005 med en rapport, som kan danne grundlag for eventuel udarbejdelse af lovforslag med henblik på fremsættelse i Folketingssamlingen 2005/06.*

Fristen er som følge af udskrivelsen af valg senere blevet forlænget til udgangen af maj 2005.

3.3 Udvalgsarbejdets afgrænsninger

Rapporten er udarbejdet, så den kan anvendes i Miljøministeriet og kommunerne ved kvalitetsstyringsordningens praktiske udformning og udmøntning.

3.3.1 *Relationen til natur- og miljølovgivningen*

Kvalitetsstyringsordningen er et redskab, der kan være med til at sikre, at opgavevaretagelsen foregår på det rette faglige, lovmæssige og forvaltningsmæssige grundlag.

Den indeholder således nogle krav til arbejdet med at organisere natur- og miljøarbejdet, og indebærer ikke hverken skærpelse eller reduktion af kravene i den eksisterende lovgivning om natur- og miljøbeskyttelse.

Det er dog samtidig udvalgets opfattelse, at etableringen af en kvalitetsstyringsordning, vil være med til at skabe synlighed omkring natur- og miljølovgivningens forvaltning.

3.3.2 *Samspejlet med anden lovgivning/forvaltning*

Kvalitetsstyringsordningen vedrører, jf. kommissoriet for Kvalitetsstyringsudvalget, alene natur- og miljøområdet, jf. Bilag 1 . Men udvalget har med sine anbefalinger tilstræbt, at ordningen ikke ville adskille sig væsentligt fra andre administrationsområders eventuelle kvalitetsstyringsystemer, som kommunerne vælger at indføre af egen drift.

Administrationen inden for de enkelte dele af natur- og miljøområdet hænger ofte sammen med reguleringer efter anden lovgivning, som der enten skal tages hensyn til eller

samtidig meddeles tilladelse efter, fx vejlovgivningen, landbrugslovgivningen, planlovgivningen mv. I forbindelse med kvalitetssikring af behandlingen af sager efter natur- og miljølovgivningen skal det sikres, at hensynene efter denne anden lovgivning også inddrages, herunder VVM. Fx bør anvendte checklister tage højde for dette. Hvor kommunerne også har kompetencen til at træffe afgørelse efter denne anden lovgivning, kunne kvalitetsstyringsystemet måske med fordel anvendes i den samlede sagsbehandling, hvor afgørelserne omfatter samme sag.

3.3.3 *Eventuel opbygning af kommunale videnscentre*

Eventuel opbygning af kommunale videnscentre indgår ikke i kommissoriet for dette udvalgsarbejde. Emnet har derfor ikke været særskilt debatteret eller belyst under udvalgsarbejdet.

I dag er der erfaringer på jordforureningsområdet, hvor amterne har opbygget et center-samarbejde, der fungerer som en effektiv erfaringsudveksling mellem amterne, ligesom samarbejdet har virket fremmende for en faglig udvikling.

Udvalget har noteret sig, at kommunale videnscentre på udvalgte områder inden for natur- og miljøområdet eventuelt kan være en mulighed, som kommuner kan gøre brug af til at sikre en effektiv erfaringsudveksling mellem kommunerne, og som således kunne supplere kvalitetsstyringsordningen med hensyn til sikring af opgavevaretagelsens faglige kvalitet.

3.3.4 *Særligt vedrørende kommunalreformens forvaltningsgrundlag og digital forvaltning*

Fundamentet for en effektiv myndighedsudøvelse er, at forvaltningsgrundlaget, herunder datagrundlaget, er tilgængeligt, ensartet og standardiseret på tværs af myndighederne. Dette har også betydning for, at en kvalitetsstyringsordning kan komme til at fungere optimalt.

Opgaverne vedrørende sikring af forvaltningsgrundlaget på natur- og miljøområdet, herunder datagrundlaget, ligger imidlertid uden for Kvalitetsstyringsudvalgets kommissorium.

Denne opgave varetages af en tværgående projektgruppe for kommunalreformens forvaltningsgrundlag og digital forvaltning på miljøområdet. Arbejdet er organiseret under Miljøministeriets formandskab og med deltagelse af Amtsrådsforeningen, KL og Den Digitale Taskforce. Projektgruppen er etableret i forlængelse af beslutning i bestyrelsen for Projekt Digital Forvaltning, som også har godkendt projektgruppens vision og projektbeskrivelse.

Miljøministeriet, Amtsrådsforeningen, KL og Den Digitale Taskforce er enige om, at arbejdet med at sikre forvaltningsgrundlaget i forbindelse med kommunalreformen går ud fra et grundlæggende princip om, at miljømyndighedernes miljødata og datamodeller på længere sigt standardiseres, så data kan udveksles og indgå i en sammenkoblet struktur.¹ I perioden frem til 2007 er hovedudfordringen i denne forbindelse at sikre data i amternes nuværende systemer bl.a. inden for arealinformationssystemerne, Amternes Miljøportal og øvrige systemer. Som led i dette vil der ske en prioritering af, hvor der

¹ Der henvises til hjemmesiden Projekt Kommunalreformens Forvaltningsgrundlag og Digitalforvaltning: www.miljoeforvaltning2007.dk, hvor visionen kan læses.

samtidig kan ske en yderligere standardisering.

For så vidt angår forvaltningsgrundlaget i form af kort, sker der ligeledes et standardiseringsarbejde i regi af Servicefællesskabet for Geodata, hvor Kort & Matrikelstyrelsen (formand), KL, Amtsrådsforeningen, Erhvervs- og Byggestyrelsen, Direktoratet for Fødevareerhverv og Vejdirektoratet deltager². Servicefællesskabet arbejder for, at administrationsgrundlaget for kommunernes varetagelse af natur- og miljøopgaverne baseres på standardiseret, landsdækkende og ajourført geografisk grundlag.

4 Sammenfatning og anbefalinger

Kapitel 4 sammenfatter rapportens og dermed udvalgets anbefalinger

4.1 Indledning

Som et led i den fortsatte udmøntning af kommunalreformen har regeringen ønsket, at kommunerne etablerer en kvalitetsstyringsordning, som skal styrke de decentrale natur- og miljøadministrationer og dermed bidrage til at sikre borgere og virksomheder en effektiv og ensartet administration.

Kvalitetsstyringsudvalget kommer i denne rapport med anbefalinger til, hvordan en kvalitetsstyringsordning på natur- og miljøområdet kunne udformes – med hensyn til såvel indhold som form.

Udvalget anbefaler, at en kvalitetsstyringsordning udformes som et kvalitetsledelses- og styringssystem i stil med andre kendte systemer, hvor der i kraft af krav om opstilling af mål, procedurer, overvågning, evaluering og offentliggørelse m.v. sker en kvalitetssikring af sagsbehandlingen i kommunerne. En sådan ordning vil således kunne være et væsentligt element til sikring af faglig kvalitet, effektivitet og ensartethed.

Udvalget understreger, at en sådan kvalitetsstyringsordning selvsagt ikke alene kan sikre kvaliteten i natur- og miljøarbejdet. Sikring af den faglige kvalitet knytter sig således også til tilstedeværelsen af de tilstrækkelige retningslinier (love, bekendtgørelser, vejledninger m.v.). Det har imidlertid ikke været udvalgets opgave at komme med forslag til supplerende retningslinier.

Udvalgets opgave har været afgrænset til natur- og miljølovgivningen. Udvalget bemærker imidlertid, at administrationen af de enkelte dele af denne lovgivning ofte hænger sammen med anden lovgivning, herunder eksempelvis planlovgivning (herunder VVM), vejlovgivning, landbrugslovgivning m.v. Der er imidlertid intet til hinder for, at det forelåede system kan anvendes i den samlede sagsbehandling.

Det bemærkes, at udvalgets opgave har været at foreslå et system, der som udgangspunkt ikke må medføre merudgifter for det offentlige. I tråd hermed har udvalget lagt vægt på, at udvalgets forslag skal udgøre et fundament for indførelse af enkle, ubureaukratiske, konsistente og sammenhængende kvalitetsstyringssystemer i kommunerne.

4.2 Ordningens hovedprincipper

Udvalget finder, at en kvalitetsstyringsordning skal opbygges med to hovedformål for øje: sikring af den faglige bæredygtighed og sikring af brugernes tillid og tilfredshed med

² For yderligere informationer henvises til hjemmesiden: www.xyz-geodata.dk

opgavevaretagelsen.

Det første formål opnås ved opstilling af krav til organisering af natur- og miljøarbejdet i kommunerne ved etablering af selve ledelses- og styringsystemet. Udvalget bemærker, at selv om et sådant system vil være en nyskabelse, har både kommuner og amter solide erfaringer med forskellige former for kvalitetssikring.

Sikring af brugernes tillid og tilfredshed søges opnået gennem en sikring af ensartet behandling af alle brugere og ved en høj grad af gennemsigtighed i processerne, herunder krav om offentliggørelse af indsats og resultater.

De to hovedformål, jf. ovenfor, skal suppleres med lokalt fastsatte mål for opgavevaretagelsen.

Samspillet mellem ordningens elementer til sikring af kvaliteten er illustreret i *Fig. 1*.

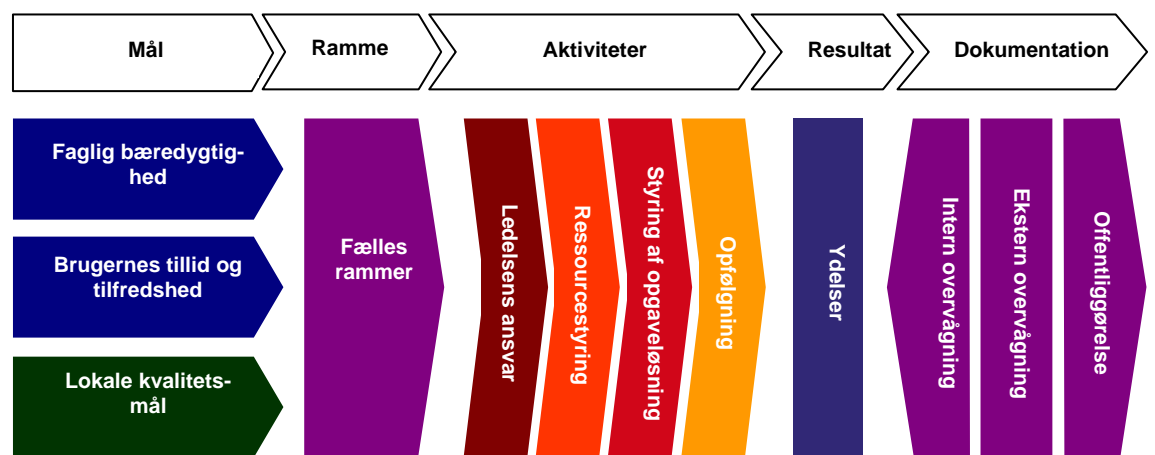


Fig. 1 Samspillet mellem elementerne i kvalitetsstyringsordningen.

4.3 Indholdsmæssige delelementer i ordningen

Udvalget anbefaler, at

- der skal opstilles kvalitetsmål for sagsbehandlingen af væsentlige lovbestemte opgaver,
- kvalitetsmålene opnås ved krav om fastsættelse af procedurer for organisering af opgavevaretagelsen i kommunerne,
- ordningen skal sikre, at de fornødne faglige kompetencer er til rådighed for kommunerne ved effektiv kompetencestyring og krav om overvejelser ved tilkøb af kompetence,
- ordningen skal sikre den nødvendige koordinering af natur- og miljøadministrationen på tværs af kommunegrænserne,

- der skal være krav om periodisk overblik over kvalitetsstyringsordningens indsats og resultater
- ordningen skal sikre gennemsigtighed ved en offentliggørelse af kommunens indsats og resultater og ved indberetning til staten, og at
- der skal etableres en overvågning, der bl.a. bør omfatte intern audit, brugertilfredshedsundersøgelser, ledelsevaluering af systemet, politiske drøftelser og ekstern audit (systemcertificering fra et akkrediteret organ evt. etableret i tværkommunalt regi), evt. suppleret med benchmarking.

4.4 Gennemførelse af ordningen

Udvalget anbefaler, at

- ordningen skal være obligatorisk³ for kommunerne,
- den obligatoriske ordning gennemføres enten ved lov(e) og tilhørende bekendtgørelser alene eller ved en politisk aftale mellem miljøministeren og KL suppleret med lov(e) og tilhørende bekendtgørelser,
- den bindende del af ordningen består i et sæt fælles rammer (et kravdokument), indeholdende de under 4.3 nævnte delelementer,
- ordningen gøres enkel og ubureaukratisk for den enkelte kommune,
- kravdokumentet er udformet på en sådan måde, at det sikrer, dels at kommunerne kan anvende et andet system, forudsat dette bevisligt er mindst lige så godt, dels at ordningen kan kombineres med andre kvalitetsstyringssystemer, som kommunerne på andre administrationsområder måtte have eller vælger at indføre af egen drift,
- det skal sikres, at kvalitetsstyringsordningen tillige gælder for evt. myndighedsopgaver, som er eller bliver uddelegeret,
- de fælles rammer skal udfyldes af kommunerne ved vedtagelse af procedurer inden for de fælles rammer, og

³ Udvalget beskriver alene de overordnede rammer for ordningen. Niveaue for udfyldelsen af rammerne må tilpasses de økonomiske forudsætninger. Såfremt det videre arbejde med udfyldelsen af rammerne for kvalitetsstyringsordningen, herunder omfanget og karakteren af standardprocedurer, tidsplan for implementering mv. viser sig ikke at kunne undgå at medføre offentlige merudgifter, som ikke modsvares af tilsvarende mindre udgifter, må der inden implementeringen foretages en yderligere prioritering af opgaverne under og indholdet i den foreslåede ordning i tråd med kommissoriets mål og udvalgets anbefalinger.

- der for at opnå stordriftsfordele og lette systemetableringen i den enkelte kommune bør igangsættes udvikling af et sæt standardprocedurer, der tilbydes kommunerne.

Udvalget bemærker, at implementeringen af kvalitetsstyringsordningen bør ske i tæt samspil og parallelt med de processer og den ressourceplanlægning, der løbende finder sted i kommunerne i forbindelse med gennemførelsen af kommunalreformen.

Udvalget anbefaler, at der i forbindelse med den endelige udformning af kravdokumentet foretages en nærmere prioritering af de opgaver, der er indeholdt i kvalitetsstyringsordningen. Udvalget foreslår, at højeste prioritet gives til implementering af krav til de opgaver, der overføres fra amterne til kommunerne og disse opgavers samspil med kommunernes øvrige opgaver inden for natur- og miljøområdet, da opgaver overført fra amterne vil være nye for kommunerne. Der skal blandt andet gives høj prioritet til opgaven med at sikre de tilstrækkelige faglige kompetencer og behandling af de kommunegrænseoverskridende spørgsmål.

Udvalget anbefaler, at der gives mulighed for, at store dele af udarbejdelsen af de nødvendige procedurer kan ske, inden de amtslige medarbejdere endeligt overflyttes til kommunerne.

4.5 Forvaltningsgrundlag og vidensdeling

Udvalget har noteret sig, at miljøministeren ved flere lejligheder har givet udtryk for, at der som led i kommunalreformen vil blive udarbejdet de nødvendige supplerende retningslinier for natur- og miljøadministrationen. Initiativet med at etablere en kvalitetsstyringsordning er således blot et af de nødvendige skridt for at sikre en bæredygtig, effektiv og ensartet natur- og miljøadministration.

Udvalget bemærker endvidere, at fundamentet for en effektiv myndighedsudøvelse tillige omfatter, at der foreligger et ensartet og tilgængeligt forvaltningsgrundlag, herunder datagrundlag. Sådanne overvejelser falder ligeledes uden for udvalgets arbejde, idet dette er organiseret i en selvstændig projektgruppe under Miljøministeriets formandskab med deltagelse af ARF, KL og Den Digitale Taskforce.

Eventuel opbygning af kommunale videnscentre falder uden for udvalgets arbejde. Udvalget har imidlertid noteret sig, at opbygning af sådanne centre evt. kunne være en mulighed til sikring af en effektiv erfaringsudveksling mellem kommunerne – som supplement til den foreslåede kvalitetsstyringsordning.

5 Kvalitetsstyringsordningens mål

Kapitel 5 indeholder en beskrivelse af de overordnede mål med kvalitetsstyringsordningen, nemlig sikringen af faglig bæredygtighed i opgavevaretagelsen og sikring af brugertilfredshed og tillid, navnlig knyttet til gennemsigtighed af de processer, som ligger til grund for opgavevaretagelsen.

Den foreslåede kvalitetsstyringsordning for kommunernes natur- og miljøadministrationer er kendetegnet ved to overordnede, permanente⁴ kvalitetsmål: 1) Sikring af opgavevaretagelsens faglige bæredygtighed gennem et effektivt ledelses- og styringssystem, og

⁴ Inden for kvalitetsstyring skelnes mellem 1) permanente kvalitetsmål, der er vedblivende og ikke forandres over tid, og 2) øvrige kvalitetsmål, der i relation til udvikling og strategi kan være temporære og derfor genstand for løbende justering.

2) Sikring af brugernes tillid og tilfredshed gennem en høj grad af gennemsigtighed. Målenes opfyldelse kan være indbyrdes forudsætninger.

De overordnede, permanente mål skal i henhold til fælles rammer i relevant omfang suppleres med lokale mål, se 5.3.

Målene skal være konsistente med kvalitetspolitikken og skal sikres realiseret ved efterlevelse af et sæt af procedurer, som for en dels vedkommende vil være hensigtsmæssigt at udarbejde som tilbud til kommunerne i form af standardprocedurer udviklet i fælles regi. Derved frembringes ydelser af en høj faglig kvalitet, og som sikrer lige og systematisk behandling af alle brugere.

5.1 Faglig bæredygtighed

Sikring af opgavevaretagelsens faglige bæredygtighed gennem et effektivt ledelses- og styringssystem drejer sig i udgangspunktet om, at administrationen af lovgivningen varetages på det rette faglige og lovmedholdelige grundlag i form af en for brugeren gennemskuelig proces. Derfor er det vigtigt for bæredygtigheden: 1) At der gennem veltillæggede ledelsesprocesser skabes de rette betingelser for, at medarbejderne kan fungere effektivt, herunder 2) At de nødvendige medarbejderkompetencer samt uddannelses- og træningsbehov identificeres med henblik på løbende at vedligeholde og videreudvikle medarbejdernes teknisk-faglige og forvaltningsmæssige indsigt, deres interesse for erfaringsudveksling og deres bevidsthed om, hvor vigtigt det er at præstere kvalitet i hver enkelt ydelse.

5.2 Sikring af brugernes tillid og tilfredshed

Målsætningen om sikring af brugernes tillid og tilfredshed gennem en høj grad af gennemsigtighed indebærer komplekse forhold, fordi der let kan være modstridende interesser blandt myndigheder og brugere af natur- og miljøadministrationernes ydelser, da natur- og miljølovgivningen, jf. lovenes formålsbestemmelser ”skal medvirke til at værne natur og miljø, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag i respekt for menneskets livsvilkår og for styrkelsen af dyre- og plantelivet”.

Derfor kan brugertilfredshed ikke knyttes snævert sammen med brugeres oplevelse af det konkrete udfald af enkeltydelser i forhold til en lovgivning, hvis hensigt er at virke restriktiv på visse punkter. Måling af brugertilfredshed bør være relateret til oplevelsen af sagsbehandlingsprocesserne ved opgavevaretagelsen opfattet som en høj grad af gennemsigtighed i processerne fx vedrørende planlægning, undersøgelse, analyse, information og kommunikation.

Afgørende brugertilfredshedsparametre vil være effektivitet (fx svar på det rette grundlag inden for gældende eller aftalt svarfrist) og lighed (lige behandling af alle større såvel som mindre brugere på et ensartet grundlag) snarere end enkeltsagers udfald.

5.3 Overordnede og lokale kvalitetsmål

Der skal altid være mulighed for at kunne tilføje lokale kvalitetsmål til de overordnede fælles mål af mere permanent karakter, jf. 5.1 og 5.2. Lokale mål kan skyldes forskelle og udviklinger i kommunernes forhold – fx vedrørende lokalområdets beskaffenhed, natur- og miljøforhold, arealmæssig udstrækning, befolkningstal, bygge- og anlægsforhold, erhvervsstruktur og infrastruktur i øvrigt. Herudover kan forskellige lokale mål være begrundet i forskellige politiske prioriteringer og skøn fra kommune til kommune inden for de lovgivningsmæssige rammer. Det kan fx dreje sig om mål knyttet til støj udvikling

fra anlæg i lokalområdet eller til forekomsten af bestemte dyrearter, der har særlig betydning lokalt. Nogle mål vil give mening i nogle få kommuner, men ikke i andre. Og nogle mål vil have højere prioritet i nogle kommuner end i andre.

Dette betyder, at opstillede kvalitetsmåls relevans og deres grad af opfyldelse over tid altid vil være til grundlig diskussion og overvejelse i forbindelse med audit af indførte kvalitetsstyringsystemer.

Overensstemmelse med fælles rammer vil ikke kunne påberåbes ved fastsættelse af kvalitetsmål med vilkårligt lavt ambitionsniveau eller ved fuldstændig udeladelse af lokalt fastsatte kvalitetsmål – fx af bekvemmelighedshensyn eller alene med det formål at reducere ressourceanvendelsen.

Kvalitetsmålene skal således ifølge 5.4 i fælles rammer i Bilag 7 være konsistente med kvalitetspolitikken, der igen skal være passende for natur- og miljøadministrationens formål og kvalitetsstyringssystemets samlede egnethed i relation til lovkrav, brugerkrav og kravet om løbende forbedring.

6 Fælles rammer for kvalitetsstyringsordningen

Kapitel 6 indeholder en oversigt over kravene til kvalitetsstyringsordningen – de fælles rammer. Kapitlet gennemgår grundprincipper, der ligger bag det udviklede forslag til fælles rammer, ligesom det indeholder en oversigt over hovedemnerne i de fælles rammer: Sikring af tilstrækkelig 1) Faglig kompetence, 2) Kvalitet i arbejdet, 3) Tværkommunal koordination, og 4) Dokumentation for ordningens effekt og resultater. Derudover beskrives ordningens overvågningsprocesser. Afslutningsvis findes betragtninger over, hvorledes forslaget til fælles rammer er foreneligt med andre former for ledelses- og styringsstandarder.

I forslaget⁵ til fælles rammer i Bilag 7 ses opstillet et eksempel på et sæt af krav, der kunne udgøre ordningens grunddokument/bedømmelsesgrundlag. Fælles rammer er altså udtryk for den grad af kvalitetssikring, som kommunerne mindst⁶ skal leve op til, og som skal være grundlaget for at omsætte mål til praktiske handlinger, der realiserer disse mål.

En kommune, der vælger at benytte et kvalitetsstyringssystem, der er udviklet på et andet grundlag end de fælles rammer – fx et allerede eksisterende kvalitetsstyringssystem – skal i forbindelse med certificeringen godtgøre, at det pågældende system mindst ækvi- valerer de vedtagne fælles rammer⁷.

De fælles rammer, eller hvad der mindst svarer dertil, skal benyttes af kommunerne dels ved de lokale kvalitetsstyringssystemers indførelse og dels som rettesnor for kvalitetsbe- dømmelse af natur- og miljøadministrationernes arbejde.

⁵ Kaldes undertiden rammedokumentet eller kravdokumentet.

⁶ Hvis en kommune allerede har indført et kvalitetsstyringssystem, der følger en anden norm (fx ISO 9001, EFQM eller tilsvarende), skal kommune ikke nødvendigvis skrotte et sådant system i forbindel- se med indførelse af de fælles rammer, der beskrives i denne rapport. Hvis det eksisterende systems grundlag mindst svarer til kravene i fælles rammer, vil overensstemmelse også med de givne fælles rammer umiddelbart kunne påberåbes.

⁷ Dette betyder i praksis, at hvis der findes kommunale administrationer, der har konkrete projektpla- ner om at blive fx ISO 9001-certificeret, vil forberedende systemudviklingsarbejde i relation hertil umiddelbart kunne finde anvendelse også i forbindelse med den her beskrevne, særskilt tilpassede kvalitetsstyringsordning, jf. bemærkningerne om forenelighed i 6.2.

Fælles rammer indeholder bl.a. krav til, at den ansvarlige myndighed opstiller en række procedurer, der beskriver varetagelsen af natur- og miljøopgaverne.

Mere specifikt er der tale om krav til:

- Opstilling af politikker/kvalitetsmål⁸ for opgaveløsningen i tillæg til ordningens overordnede, fælles mål af permanent karakter, jf. kapitel 5
- Tilstedeværelsen af de tilstrækkelige kompetencer, jf. 7.4 og 7.5
- Koordination på tværs af administrative grænser (kommunegrænser og administrative myndighedsniveauer), jf. 7.6
- Dokumentation af indsatsen, jf. 7.7.

Rammedokumentet indeholder herefter følgende hovedafsnit:

- Ledelsens ansvar (der især drejer sig om fastsættelse af lokale politikker og mål, ansvar og beføjelser mv.)
- Styring af ressourcer (der især drejer sig om styring af medarbejdernes kompetencer)
- Styring af opgaveløsning (der fører til output i form af ydelser)
- Opfølgning (der leder til dokumentation for gennemførelse af intern overvågning, ekstern overvågning samt indberetning og offentliggørelse af indsats og resultater).

Udvalget har i sit arbejde lagt vægt på at begrænse mængden af krav i ordningen til et rimeligt niveau, som betyder, at de lokale forvaltninger ikke pålægges ikke-relevante procedurer set ud fra en ressourcebetragtning, men også for at sikre den størst mulige lokale forankring. Det er meget vigtigt, at kvalitetsstyringsordningen ikke bliver en unødvendig administrativ byrde ved løsningen af daglige opgaver. En kvalitetsstyringsordning skal derimod være et praktisk redskab for kommunernes natur- og miljøarbejde.

Udarbejdelsen af de procedurer, der skal udfylde rammerne, skal være den enkelte kommunes ansvar. Udvalget forestiller sig dog, at der vil være en ressourcebesparelse i at udforme nogle standardprocedurer, som kan tilbydes kommunerne. Udformningen af sådanne procedurer ligger imidlertid uden for udvalgets kommissorium, men udvalget anbefaler, at det overvejes at udforme sådanne standardprocedurer, hvor det er hensigtsmæssigt.

6.1 Formulering af kravene i fælles rammer

Det er et mål i sig selv at sikre, at overensstemmelse med og dermed opfyldelse af de fælles rammer kan afgøres på et objektivt konstaterbart eller måleligt grundlag, således at

⁸ Kan have sammenhæng med identifikation af miljømål i henhold til lovgivningen

det ikke er hverken auditorers eller andre bedømmers lod at afgøre overensstemmelsen efter forgodtbefindende eller på basis af skøn⁹.

Det er imidlertid ikke formålet med de fælles rammer at udvirke, at kommunernes kvalitetsstyringssystemer nødvendigvis skal være ensartet udformede med hensyn til omfang, opbygning og dokumentation.

Derimod skal ordningen og de fælles rammer muliggøre, at kvalitetsbedømmelsen af natur- og miljøadministrationernes kvalitetsstyringssystemers tilpasning til rammerne kan gennemføres ensartet fra kommune til kommune¹⁰.

Udvalgets forslag og anbefalinger indebærer et princip om, at det skal være muligt i forbindelse med ordningens implementering i den enkelte kommune at skræddersy det ifølge fælles rammer (se Bilag 7) krævede kvalitetsstyringssystem til den pågældende kommunes særskilte situation som følge af forskelle i bebyggelsesgrad, indbyggertal, erhvervsstruktur, natur- og miljøforhold etc. fra egn til egn.

6.2 Elementerne i kvalitetsstyringsordningen

Kvalitetsstyringsudvalgets kommissorium fremhæver som nævnt nogle eksempler på elementer i en kvalitetsstyringsordning.

For det første er det et foreslået element, at ordningen skal kunne sikre, at den fornødne kompetence er til rådighed for kommunerne til løsning af også de nye opgaver, som kommer til – fx i udpræget grad på naturadministrationens område. Kompetencen skal kunne skaffes ved fx fra amterne at få overført de nødvendige specialister i de kommunale myndigheders eget regi, eller ved ad hoc at skaffe sig ekspertisen ude fra – eksempelvis fra miljøcentre eller de konsulentvirksomheder og institutter, som tilbyder sig på markedet.

For det andet er det et foreslået element, at der skal opstilles kvalitetsmål (fx sammensat af overordnede fælles mål suppleret med lokale mål) for sagsbehandlingen af væsentlige lovbestemte opgaver. Målenes realisation skal sikres ved opstilling og implementering af nødvendige procedurer for sagsbehandlingen og dertil knyttede ledelsesopgaver og støt-tefunktioner med henblik på at sikre den tilstrækkelige kvalitet i form af fx faglig bæredygtighed og gennemsigtighed, effektivitet og lighed i ydelserne.

For det tredje er det et foreslået element, at kvalitetsstyringsordningen skal kunne sikre en tilstrækkelig grad af koordination af natur- og miljøadministrationen på tværs af kom-

⁹ Dette vil konkret sige, at der i beskrivelsen af fælles rammer ikke bør forekomme sætninger af formen: ”Ledelsen skal overveje, om der kan gennemføres forbedringer af ...”, eftersom det er ikke muligt for at for andre efterfølgende at verificere, om der kan være foretaget sådanne overvejelser og med hvilket resultat. Brugbare formuleringer vil snarere være af formen: ”Ledelsen skal med planlagte intervaller evaluere, om der kan gennemføres forbedringer af ... Der skal opretholdes skriftlige optegnelser fra disse evalueringer ...”. Ved at bede om at få forelagt sådanne optegnelser, kan bedømmerne på et objektivt grundlag konstatere, om de krævede overvejelser 1) faktisk gennemføres af ansvarsbærende personer, 2) foregår med en formålstjenlig hyppighed, 3) har værdiskabende indhold, 4) er genstand for opfølgning, 5) leder til den ønskede effekt og udviklingsretning, 6) er forenelige med lovgivningens intentioner, 7) kommunikerer til interessenterne osv.

¹⁰ Dette betyder, at rammerne på den ene side skal være så rummelige og åbne, at variationerne som følge af kommunernes egenart og selvbestemmelse kan håndteres inden for rammerne, men på den anden side skal formuleringerne være præget af en så tilpas stramhed, at det vil forhindre vilkårlig udlægning og fortolkning fx i forbindelse med kvalitetsbedømmelse

munegrænser – bl.a. fordi mange natur- og miljøbeskyttelsesforhold er kommunegrænseoverskridende, se i øvrigt 6.2.3.

Endelig, *for det fjerde*, er det et foreslået element i ordningen, at kommunernes kvalitetsstyringsystemer skal være i stand til at dokumentere indsatsen og resultaterne i kommunerne.

Disse foreslåede elementer er behandlet nærmere i det efterfølgende.

6.2.1 *Den tilstrækkelige faglige kompetence*

Et vigtigt element i de foreslåede fælles rammer for kvalitetsstyringsordningen er, at der stilles krav til sikringen af, at de tilstrækkelige faglige kompetencer er til rådighed for kommunerne og faktisk inddrages ved opgaveløsningen. Der henvises til de i Bilag 5 omtalte principper for kompetencestyring.

Kravene skal ses i relation til, at der ved den kommunale overtagelse af amternes nuværende opgaver på området, næppe er tvivl om, at kommunerne må supplere den eksisterende adgang til faglige kompetencer.

Når man derfor taler om kompetencer i relation til kommunerne, drejer det sig om faglig viden inden for visse faglige hovedområder som natur, vand, jordforurening, virksomheder osv. Sådanne kompetencer vil de største kommuner formentlig selv have mulighed for at råde over. Men de kan også vælge at supplere kommunens egen faglige ekspertise gennem samarbejde med andre kommuner eller konsulentbistand. Opgaver, hvis varetagelse forudsætter helt særlige kompetencer, vil formentlig i alle tilfælde blive gennemført ved at inddrage ekstern ekspertise.

6.2.2 *Kvalitet i sagsbehandlingen*

Et andet element i kvalitetsstyringsordningen er selve sagsbehandlingen.

På basis af kvalitetsmålene, der skal være forenelige med lovbestemte eller i øvrigt statsligt fastsatte retningslinier, således som de fremgår af bekendtgørelser og vejledninger, fastsættes de procedurer, som kommunerne ifølge fælles rammer skal etablere enten fælles eller lokalt.

Efterlevelsen af procedurerne skal sikre den nødvendige kvalitet i arbejdet. Det er vigtigt, at den enkelte kommune får en passende grad af metodefrihed på dette plan, og at der etableres en overvågning af, at de enkelte systemer i kommunerne mindst opfylder, men ikke nødvendigvis er begrænset til, de minimumskrav, som de fælles rammer er udtryk for.

Et centralt element i enhver kvalitetsstyringsordning er, at væsentlige processer skal være beskrevet i gennemskuelige og tilgængelige procedurer i nødvendigt omfang. Det gælder ikke kun vedrørende ledelse, generel styring og administration, men i høj grad også omhandlende substantielle, faglige processer og deres samspil rettet mod den konkrete sagsbehandling i myndighedsarbejdet.

Det har været debatteret i udvalget, i hvor høj grad der skal udarbejdes standardprocedurer, som udmønter de fælles rammer også på det teknisk-faglige plan i sagsbehandlingen, således at der i højere grad er sikkerhed for faglig ensartethed ud over, hvad eksisterende bekendtgørelser, vejledninger og præcedens er udtryk for.

Der er enighed om, at en væsentlig del af procedurerne for natur- og miljøadministrati-

onernes styring og opgavegennemførelse, hvor det er muligt og hensigtsmæssigt, bør udarbejdes som standardprocedurer og tilbydes kommunerne for derved at opnå en stordriftsfordel i udviklings-, implementerings- og vedligeholdelsesfaserne.

De pågældende standardprocedurer, der under alle omstændigheder vil have status som en option for kommunerne, kunne eventuelt have form af vejledende checklister, rapporteringsparadigmer eller tilsvarende.

Samlet kan det slås fast, at kvalitetsstyringsordningen kort og godt drejer sig om at sikre, at natur- og miljøadministration i hver kommune foregår på et acceptabelt niveau udtrykt ved, at kommunerne lever op til bekendtgørelser og vejledninger, den fastsatte kvalitetspolitik samt de dertil knyttede mål på alle fagligt relevante områder.

Udvalget peger på, at man bør fremme det tværfaglige samarbejde og udvikling på tværs fx gennem etablering af erfa-grupper, netværk og partnerskaber med fx private konsulentvirksomheder, hvor det er muligt eller ønskeligt, og hvor der ses et behov.

6.2.3 *Koordination på tværs af kommunegrænser og med andre instanser*

Det tredje element, sikringen af koordinationen på tværs af kommunegrænser, bliver særlig vigtigt i den nye myndighedsstruktur. Da mange af de hidtidige amters opgaver går på tværs af kommunegrænser, vil koordination over kommunegrænser være afgørende. Det gælder fx på naturområdet og med hensyn til administrationen af vandløb, søer og havet.

Det er ikke mindst kommunernes overtagelse af kommunegrænseoverskridende opgaver, der fra forskellig side har været udtrykt stor skepsis ved.

Overførslen af opgaver vil således utvivlsomt indebære et betydeligt behov for koordinering mellem kommunerne, og erfaringer siger, at netop sådanne koordinationsopgaver både er besværlige og ressourcekrævende. Derfor er det meget vigtigt, at kommunerne får opbygget et smidigt og gnidningsfrit samarbejde om forskellige opgaveløsninger. Der er i forslaget til fælles rammer i Bilag 7 lagt særligt vægt på kravdannelse på dette område.

Koordinationsbehovet omfatter også koordination med statslige og regionale myndigheder og øvrige instanser med indflydelse på eller væsentlig interesse i natur- og miljøadministration.

6.2.4 *Krav til dokumentation af procedurene*

Det fjerde element i kvalitetsstyringsordningen stiller krav til dokumentation af kommunernes indsats og resultater og af dens arbejdsgange ved administrationen af natur- og miljøindsats med henblik på at give såvel offentlighed som interesseorganisationer indsigtsmuligheder. En dokumentation må i givet fald have et ensartet præg fra kommune til kommune.

Udvalget har drøftet, hvorvidt offentliggørelsen af resultaterne i kommunalt regi kan baseres på materiale identisk med det, der danner grundlag for indberetning til staten. Udvalget finder, at dette bør tilstræbes. Resultaterne fra ekstern overvågning kan ligeledes udnyttes som grundlag for det materiale, som skal danne grundlag for offentliggørelse indberetning til staten.

I forbindelse med at kvalitetsstyringsordningen udmøntes i det videre arbejde, og der

skabes bedre overblik over detaljerne i ordningen og dermed behovet for og ønsket om offentliggørelse og indberetning anbefaler udvalget, at der foretages en nærmere vurdering af omfanget og karakteren af indberetninger og offentliggørelse og at dette aftales nærmere mellem de implicerede parter også i lyset af de økonomiske konsekvenser.

6.3 Hovedemnerne i fælles rammer

Følgende hovedemner kan fremhæves:

a) *Vedrørende politikker, mål og procedurer*

- Der stilles krav om opstilling af lokale politikker/kvalitetsmål som supplement til de overordnede fælles mål af mere permanent karakter, jf. kapitel 5.
- Der stilles krav til udarbejdelsen af procedurer i forbindelse med opgaveløsningen på natur- og miljøområdet.

b) *Vedrørende faglige kompetencer*

- Der stilles krav om, at kommunerne fastsætter krav til den kompetence, der skal til for at varetage opgaverne (om natur- og miljøforhold samt om lovgivning og forvaltningspraksis). Der stilles krav til, at kommunen kortlægger behovet for faglig ekspertise i relation til de forskellige opgavetyper, og at kommunen sikrer, at den har den tilstrækkelige fagekspertise til rådighed (enten inden for kommunerne selv eller ved tilkøb af kompetence udefra).
- Der stilles krav til, at medarbejderne oplæres og løbende gennemfører relevant uddannelse/efteruddannelse
- Der stilles krav til, at medarbejderne besidder andre nødvendige færdigheder og kvalifikationer, bl.a. erhvervet gennem job- eller arbejdspladserfaring.

c) *Vedrørende tilkøb af kompetence udefra, jf. 7.5*

- Der stilles krav om, at der gennemføres den nødvendige vurdering af og stillingtagen til leverandørens kompetence
- Der stilles krav om kontraktstyring og kvalitetskontrol.

d) *Vedrørende den nødvendige tværkommunale koordinering af opgaveløsningen*

- Der stilles krav til udarbejdelse af procedurer, der sikrer, at den nødvendige tværkommunale koordinering af opgaveløsningen finder sted. Dette vedrører fx sager, hvor et naturområde involverer flere kommuner og flere former for ekspertise, eller hvor en afgørelse i en kommune vil have betydning for forholdene og frihedsgraderne i en anden kommune. Dette in-

debærer bl.a., at de relevante myndigheder er tilstrækkeligt og gensidigt orienterede om hinandens sager og inddrages i sagernes løsning.

e) *Vedrørende måling, analyse og forbedring*

- Der stilles krav om, at der skal findes procedurer for overvågning af brugertilfredshed, gennemførelse af intern audit, analyse af statistisk materiale om ordningens resultater – herunder gennemførelse af forbedring, hvis procedureerne viser sig utilstrækkelige
- Der stilles krav om, at der ved en akkrediteret tredjepart skal gennemføres certificering af kvalitetsstyringssystemets overensstemmelse med kravene i de fælles rammer, eller hvad der mindst svarer dertil.

6.4 Overvågning inden for kvalitetsstyringsordningen

Det indgår som krav i kvalitetsstyringsordningens fælles rammer, at kommunerne skal gennemføre en overvågning af natur- og miljøadministrationens aktivitetsområder. *Intern overvågning* vil omfatte processer, der samlet kan opfattes som *fem niveauer*. *Ekstern godkendelse* kan opfattes som overvågningens *sjette niveau*. Den samlede overvågning skal udgøre og tilvejebringe vidnesbyrd om den kvalitetssikring, som ordningen efterspørger.

6.4.1 *Intern overvågning*

Et *første niveau* i den interne overvågning – i dagligdagen det mest synlige og i realiteten en integreret del af selve sagsbehandlingen – vil være, at den enkelte sagsbehandler efter visse retningslinier – fx en checkliste, opfattet som en systemiseret huskeliste – gennemfører en kontrolgennemgang af eget arbejde, inden en konkret ydelse afsluttes. Alternativt kan der være tale om, at sagsbehandlere inden for samme område kvalitetssikrer hinandens arbejde, fx ved drøftelse eller gennemlæsning, inden den endelige beslutning, afgørelse eller konklusion meddeles videre. Tilsvarende virkning opnås ved større arbejder, der af kompleksitets-, kapacitets- og kompetenceårsager må gennemføres som holdarbejde.

Et *andet niveau* i den interne overvågning vil være den interne audit, hvor driften af et igangsat system eller dele deraf periodisk tilbagevendende udsættes for kvalitetsbedømmelse fortrinsvis af uddannede auditorer fra kommunens egen stab. Ved intern audit forstås en af organisationen selv gennemført systematisk¹¹ og uafhængig proces med henblik på indsamling af udsagn og observationer til dokumentation af, at krav mindst svarende til fælles rammer er efterlevet i praksis.

Uafhængigheden ved interne audit sikres ved, at de udvalgte auditorer ikke må auditere deres eget arbejde.

¹¹ Det systematiske består i, at alle dele af organisationen – dvs. ledelsen og alle kontorer og sagsbehandlingsområder – skal udsættes for periodisk audit i form af en omfattende stikprøve repræsenterende alle væsentlige geografier. Dette betyder, at hvis kommunen har lokalkontorer (i fagsproget kaldet 'multiple sites'), skal også disse besøges med jævne mellemrum og efter en passende stikprøveplan. Indgår der tilsynsarbejde i industrivirksomheder, på landbrug, i skovområder eller tilsvarende kan man forestille sig, at audit udvides til også at omfatte skyggeaudit af eksempler på sådanne tilsynsopgaver (i fagsproget kaldet 'on site'- eller 'in situ'-audit).

Alle interne audit afsluttes med en rapport, der umiddelbart tilgår den lokalt ansvarlige ledelse til videre foranstaltning.

Et *tredje niveau* i den interne overvågning kunne være, at ledelsen med fastsatte intervaller fx lader gennemføre brugertilfredshedsundersøgelser, evt. suppleret med medarbejdertilfredshedsundersøgelser samt eventuelt undersøgelse af gennemført sagsbehandling etc. Resultaterne fra disse undersøgelser analyseres med henblik på at konstatere, om organisationen oplever en positiv trend på områder, der betragtes som væsentlige for den fortsatte drift og kompetenceudvikling.

Et *fjerde niveau* består i, at ledelsen med jævne mellemrum – forslagsvis periodisk – gennemfører en samlet, skriftligt dokumenteret evaluering af kvalitetsstyringsystemets effektivitet og fortsatte egnethed til at nå de fastsatte mål. Evalueringen foretages på baggrund af input fra de tre forannævnte overvågningsniveauer.

Et *femte niveau* kunne bestå i, at der ud fra foreliggende oplysninger og efter behov gennemføres en drøftelse på politisk plan af natur- og miljøadministrationens resultater og præsterede kvalitetsniveau. Der kunne fx være tale om debat i kommunalbestyrelse eller et underliggende ansvarligt udvalg ud fra natur- og miljøadministrationens årsrapport eller tilsvarende dokumentation af resultaterne fra det fjerde niveau.

På alle interne overvågningsniveauer skal der – hvis der konstateres afvigelser fra det planlagte og forudsatte, herunder uoverensstemmelse med love, bestemmelser og øvrige krav – gennemføres passende afhjælpning – vigtigst i form af korrigerende handlinger, som effektivt fjerner årsagen til det passerede, således at risikoen for gentagelse minimeres og allerhelst reduceres til nul.

Iværksatte foranstaltninger, forbedringer samt korrigerende og forebyggende handlinger – der samlet sikrer en løbende forbedring af system og sagsbehandling – skal efterfølgende følges op for at verificere handlingernes effektivitet fx ved de regelmæssige interne audit og/eller tilfredshedsundersøgelser, jf. omtalen af andet og tredje niveau ovenfor.

6.4.2 Ekstern overvågning

Udover den interne overvågning kan en ekstern overvågning udgøre et sjette overvågningsniveau.

Udvalget finder, at en vigtig ”ekstern overvågning” af kvalitetsstyringsordningen ligger i kravet om offentliggørelse af kommunernes indsats og resultater.

Men til yderligere sikring af, at der kan fæstes lid til kvalitetsstyringsordningens effektivitet samt til pålidelighed og bonitet af oplysninger, der indberettes, foreslår udvalget, at der gennemføres en ekstern bekræftelse af den interne overvågnings resultater ved certificering fra et akkrediteret certificeringsorgan.

En sådan akkrediteret certificering (evt. suppleret med en benchmarking efter en Business Excellence-model) vil kunne sikre pålidelighed og bonitet af de oplysninger, som går videre til stat og offentlighed, jf. indberetningskravet vedrørende ordningens effekt og resultater.

Ved ekstern overvågning af kommunernes overensstemmelse med fælles rammer vil det være nødvendigt at sikre, at der anlægges en harmoniseret fortolkningspraksis vedrørende kravenes udlægning i praksis, jf. 6.1, således at kommunerne ikke udsættes for vilkårlighed ved bedømmelsesarbejdet.

En ekstern overvågning vil mindske behovet for indberetning til staten i kontroløjemed.

Yderligere vil ekstern overvågning kunne medvirke til en udveksling af faglig viden og ledelsesmæssig erfaring og på den måde bidrage til, at der opnås forbedringer og ressourcemæssige gevinster.

6.5 Foreneligheden med andre former for ledelses- og styringsstandarder

Kvalitetsstyringsudvalget har i relation til udviklingen af de foreslåede fælles rammer bl.a. set på Business Excellence-modellerne (EFQM og den danske kvalitetspris for den offentlige sektor) og diverse ledelsessystemstandarder som fx ISO 14001 (Miljøledelsessystemer – Systemkrav) og ISO 9001 (Kvalitetsstyringssystemer – Systemkrav). Også udviklede dokumenter fra andre kommunale forvaltningsområder end natur- og miljøadministration – fx sundhedsforvaltning og ældreservice – har fundet anvendelse som inspirationsmateriale.

Om Excellence-modellerne og de nævnte systemstandarder gælder det fællestræk, at de begge bygger på en serie af grundprincipper, som har lighedstræk med de i Bilag 5 præsenterede.

De reelle forskelle på Excellence-modellerne og de mere officielle ledelsesstandarders bagvedliggende principper ses i hovedsagen i forbindelse med den praktiske bedømmelse af overensstemmelse med kravene. Ved Excellence-modellerne gives karakterer eller points, også vedrørende den vurderede langtidseffekt af det indførte kvalitetsstyringssystem, således at der kan foretages indbyrdes sammenligning (benchmarking) og dermed præmiering af de bedste virksomheder inden for et brancheområde, de såkaldte excellent virksomheder – deraf navnet.

Ved bedømmelse efter ledelsesstandarder som fx ISO 9001 fokuseres der alene på, om den enkelte virksomhed løfter et sæt af minimumskrav og dermed viser sig som en dokumenteret god aftalepartner.

Begge de nævnte bedømmelsesformer forudsætter som ved brugen af de her foreslåede fælles rammer medvirken af særskilt uddannede, kompetente auditorer eller assessorer, som kan sikre objektivitet og uafhængighed i bedømmelsesprocessen.

Udvalget har – baseret på til rådighed værende ekspertudtalelser – lagt til grund, at de foreslåede fælles rammer som grundlag for nærværende beskrivelse af en kvalitetsstyringsordning har en meget høj grad af forenelighed med såvel ISO 9001 såvel som Business Excellence-modellerne og de fleste andre gængse modeller for systemers overensstemmelse med normative krav.

7 Kvalitetsstyringssystemernes udvikling og indførelse

Kapitel 7 beskriver den kommunale opgave med indførelse af et kvalitetsstyringssystem gennem udarbejdelsen af de nødvendige procedurer, som matcher de foreslåede krav i de fælles rammer. Der er såvel tale om procedurer, der eventuelt med fordel vil kunne anvendes i alle landets kommuner, kaldet standardprocedurer og lokalt udviklede procedurer. I tilknytning til opfølgningsprocesser er navnlig den interne overvågning i det kommunale kvalitetsstyringssystem specifikt uddybet..

Når de fælles rammer foreligger i deres endelige udformning, skal der i hver natur- og miljøadministration etableres dokumentation for et system, som mindst indfrier, hvad der svarer til de fælles rammer. Denne dokumentation skal være tilpasset forholdene i

den enkelte kommune.

Den enkelte enheds etablerede og lokalt tilpassede systemdokumentation – ofte kaldet kvalitetshåndbog, kvalitetsmanual, sagsbehandlermanual eller lignende – skal efterfølgende implementeres i praksis, således at alle væsentlige (beskrevne) processer på natur- og miljøadministrationens område gennemføres i henhold til håndbogens eller manualens retningslinier.

Udarbejdelse af dokumentation har karakter af en udviklingsopgave i form af skrivning af procedurer, instruktioner, paradigmer mv. I den forbindelse må det sikres, at de mange indhøstede erfaringer fra amtsligt regi ikke går tabt. Dette gælder ikke mindst inden for naturopgaverne, som er helt nye for kommunerne.

Det skal bemærkes, at der ikke er tale om at indføre en kvalitetsstyringsordning i en eksisterende organisationsstruktur, idet kommunerne for de flestes vedkommende vil skulle omorganisere arbejdet og introducere nye medarbejdere i organisationen samtidigt med ordningens indførelse. Konkrete erfaringer – bl.a. fra sundhedssektoren – viser, at kvalitetsstyringsordningers indførelse på grund af den systematiske tilgang til ledelsesaspektet og harmonisering af procedurer kan være hjælp til selvhjælp i en vanskelig fase, hvor flere virksomhedskulturer skal bringes sammen og forenes i en enhed.

Etableringen af ordningen i kommunerne bør ledsages af omhyggelig tids- og ressourceplanlægning med prioritering af opgaverne, således at hensynet til den løbende opgavevaretagelse tilgodeses bedst muligt.

7.1 Kommunernes metodefrihed ved kvalitetsstyringssystemernes udvikling og indførelse

Kommunernes egenart, nærhedsprincippet og tankegangen omkring det kommunale selvstyre betyder, at det ikke umiddelbart anbefales, at der i selve rammedokumentet fastsættes en fælles kvalitetspolitik, fælles kvalitetsmål og fælles sagsbehandlingsprocedurer.

Rammerne stiller derimod krav om: At der skal *fastsættes* en politik, at der skal *opstilles* mål (ud over de to permanente hovedmål), at der skal *defineres* nødvendige procedurer osv.

Den lokale beskrivelse af, hvorledes dette gennemføres i praksis, udgør kvalitetsstyringssystemets dokumentation, som altså skal være i overensstemmelse med, hvad der mindst svarer til de fælles rammer.

Dette er imidlertid ingenlunde ensbetydende med, at alle kommuner nødvendigvis skal tvinges ud i hver for sig at paralleludvikle systemelementerne uden nogen form for indbyrdes samspil, koordination og vidensdeling.

Som inspiration kan nævnes, at der inden for sundhedssektoren findes fx et såkaldt nationalt indikatorprojekt, som har til formål på visse områder at udvikle fælles kvalitetsmål for Danmarks sygehuse for dermed at bane vejen for indbyrdes benchmarking og frit sygehusvalg. Der findes i øvrigt mange eksempler på, at branchefællesskaber har udviklet og tilbyder interessenterne fælles systemer med mulighed for til individuelle tilpasninger efter lokale forhold.

På en tilsvarende måde kan man forestille sig, at de fælles rammer for de lokale kvalitetsstyringssystemer under ordningen for den dels vedkommende kan fyldes ud med tilbudte fællesløsninger, således at implementeringsomkostningerne begrænses. Her kan der

være tale om alt lige fra fællesformulerede politikelementer til fælles paradigmer og blanketter.

Fællestilbudte systemelementer bør under alle omstændigheder betragtes som en option, for hvilken der formentlig alt andet lige er størst interesse i de kommuner, som er i proces med opbygning af nye administrationssystemer.

Man kan ydermere forestille sig, at det vil repræsentere fordele, hvis tilbudte fællesløsninger udarbejdes på forskellige niveauer, som specifikt retter sig mod større såvel som mindre organisatoriske enheder i kommunerne.

7.2 Sondringen mellem standardprocedurer og lokalt udviklede procedurer

Følgende procedurer bør efter en nærmere fastsat tids- og ressourceplan udarbejdes som standardprocedurer¹², som kommunerne eventuelt kan gøre brug af ved den lokale systemindførelse, jf. fase 7.3a) i 7.3:

- Overordnet beskrivelse indbefattende angivelse af politikker og mål

Her må foretages en beskrivelse af kvalitetsstyringssystemet og af processernes samspil med forklaring på, hvorledes kravene i fælles rammer efterleves i praksis. Dokumentet vil – for så vidt angår detaljerne – henvise til procedurebeskrivelserne.

- Procedure for styring af kvalitetsstyringssystemets dokumenter og data

Ved dokumentstyring forstås regler og ansvar for systemets regelfastsættende dokumenter og blanketers udvikling, tilvejebringelse, opstilling, disponering, godkendelse, ikraftsættelse, tilgængelighed, distribution, håndtering, evt. hemmeligholdelse, løbende revision, tilbagetrækning, arkivering, bevarelse og tilintetgørelse samt den hermed forbundne IT-sikkerhed.

Det vil være hensigtsmæssigt og ressourceøkonomisk, hvis kommunerne anvender et fælles udvekslingsformat for elektroniske dokumenter, fælles dataformat og et fælles geografisk grundlag, så man er i stand til at udveksle data uden IT-mæssige begrænsninger. Disse elementer understøttes af den generelle offentlige digitaliseringsstrategi og det konkrete projekt: kommunalreform og digital forvaltning på miljøområdet.

- Procedurer for interne audit og gennemførelsen af ledelsens evaluering

Disse processer er nye i de fleste kommunale systemer, men der vil i stor udstrækning være tale om at sammensætte en række eksisterende procedurer. Der vil formentlig være en stordriftsfordel i at udarbejde en standardprocedure på dette område. Processen for intern audit bør under alle omstændigheder følge international praksis på området. Der vil være uhensigtsmæssigt, hvis hver enkelt kommune skal udarbejde sin egen auditprocedure. Meget uensartede auditprocedurer vil også være hindrende og begrænsende for gennemførelse af indbyrdes sammenligning af auditrapporter og dermed benchmarking kommunerne imellem.

- Procedurer for styring af afvigelser, korrigerende handlinger og forebyggende handlinger

¹² Standardprocedurerne kan efter behov tænkes niveaupdelte, jf. 7.1

Disse overordnede procedurer, som skal benyttes, når der på forskellig vis observeres fejl eller mangler i opgaveløsning og sagsbehandling, kan med stor fordel være ensartede fra kommune til kommune, da implementering af fælles regler på dette punkt i høj grad vil øge gennemsigtigheden i de enkelte kommuners kvalitetsstyringsystemer.

- Procedurer for styring af tilkøb af ekspertise til natur- og miljøadministrationens opgaveløsning og sagsbehandling

Der kan være tale om tilkøb af ekspertise i forbindelse med sagspukler såvel som tilkøb af specielle kompetencer, som visse kommuner ikke råder over.

For selve opgaveløsningen og sagsbehandlingens gennemførelse vil det også ofte være hensigtsmæssigt at opbygge et sæt standardprocedurer, som kan tilbydes kommunerne – navnlig vedrørende rutineopgaver, som gennemføres ensartet eller næsten ensartet fra kommune til kommune. Disse standardprocedurer kan suppleres med checklister, som beskriver forhold, der skal være iagttaget, før en afgørelse kan træffes. Som Bilag 6 er vedlagt et eksempel på procedurer for udarbejdelse af en afgørelse efter skovlovens § 11. Der er alene tale om et eksempel og ikke en færdigudviklet standardprocedure.

Da kommunerne ikke konkurrerer indbyrdes, bør det kunne aftales, at også de procedurer, som udvikles i lokalt regi, stilles til rådighed for andre kommuner.

7.3 Systemets indførelse herunder uddannelse og træning

Indførelsesprocessen har mest karakter af en undervisnings- eller formidlingsopgave, som går ud på, at de lokale ledelser og enhedernes sagsbehandlere sætter sig ind i dokumentationskravene. Indførelsesprocessens egnethed og tilstrækkelighed vil blive bekræftet ved den eksterne certificering, som foreslås gjort til et obligatorisk krav i kvalitetsstyringsordningen.

Hvis en mængde systemmæssige fællestræk ender med at gå igen fra kommune til kommune, kan man også tænke sig stordriftsfordele ved at koordinere de interne oplæringsaktiviteter, som minimum vedrørende fortolkningen af fælles rammer og gennemførelsen af intern overvågning (herunder intern audit), se 6.4.1. Andre dele af den offentlige sektor har ud fra de samme overvejelser etableret sådanne fælles programmer fx vedrørende uddannelse af interne auditorer.

Anerkendt fællesuddannelse af auditorer vil indebære den fordel, at specialister, som om fornødent skal medvirke i den eksterne overvågningsproces, også vil kunne rekrutteres fra kommunerne selv. Uafhængighed og objektivitet i bedømmelsesarbejdet sikres ved, at medvirkende auditorer og specialister hentes fra andre kommuner end den, som er under bedømmelse.

Auditoruddannelse vil også i høj grad kunne understøtte systemudviklings- og systemimplementeringsarbejde. Auditoruddannede medarbejdere vil på hjemmebane kunne tildeles en slags superbrugerstatus i forhold til den nøjagtige fortolkning og konkretiserede anvendelse af fælles rammer.

Indførelsesprocessen vil indeholde følgende mulige faser:

- Udvikling og formulering af dele af systembeskrivelsen (fx overordnede procedurer), der anbefales stillet til rådighed for alle kommuner til fælles anvendelse*

- Opgaven, som eventuelt kan overdrages til en konsulentvirksomhed eller et tilsvarende udviklingsmiljø, gennemføres på basis af vedtagne fælles rammer.
- b) *Stillingtagen til, i hvilket omfang kommunerne vil anvende de standardprocedurer, der er stillet til rådighed*
- Såfremt en kommune allerede har udviklet egne procedurer, skal kommunen ikke nødvendigvis udarbejde et nyt system. Kommunen vil således kunne drage fordel af sit indarbejdede system og vil kun være underlagt et krav om at bevise, at systemet er mindst lige så godt som de fælles rammer. Denne bevisførelse – eventuelt begrænset til alene at omfatte en komparativ analyse af dokumenter – vil i praksis kunne gennemføres i forbindelse med den obligatoriske certificering.
- c) *Tilføjelse af systemdokumentationens lokaldel til standardprocedurer, jf. fase a)*
- Selv om store dele af en kommunes kvalitetsstyringssystem etableres ved mere eller mindre direkte overtagelse af standardprocedurerne, vil der altid være brug for at tilføje en individualiseret lokaldel fx i form af allerede eksisterende eller eventuelt tilpassede lokalprocedurer. Som eksempler på forhold, der begrundes, at der kan være forskelle mellem lokale procedurer, kan nævnes:
 - Afgørelse af sager inden for bestemte branche- og sagsområder kan være forekommende i en kommune, men ikke i en anden. Som eksempel kan nævnes dambrug.
 - De lokale kvalitets- og miljømål kan være forskellige fra kommune til kommune.
 - I større kommuner er hørings- og informationsprocedurer alt andet lige mere komplekse end i mindre kommuner.
 - Procedurerne skal være tilpasset lokalforholdene, ledelsesmæssigt, ressourcemæssigt og procesmæssigt.
- d) *Implementering af det samlede system og oplæring/uddannelse af medarbejderne i systemets anvendelse og udnyttelse*
- Når systemets beskrivelse af politik og mål, procedurer, instruktioner, anvendte paradigmer, blanketter mv. foreligger som en helhed og til en start er godkendt til ikrafttrædelse og ibrugtagelse af den stedlige ledelse, skal man rent praktisk sørge for, at systemet – fx via Intranet eller et tilsvarende egnet medium – er tilgængeligt på alle brugssteder, herunder at medarbejderne har modtaget den fornødne oplæring i systemets korrekte og formålstjenlige anvendelse, for så vidt angår funktionalitet, muligheder og begrænsninger. Der tænkes navnlig på den professionelle brug af checklister, paradigmer, skærmbilleder, beregningsmodeller, statistikmoduler, databaser mv.
 - I denne forbindelse skal det sikres, at ansvaret for systemets opretholdelse, vedligeholdelse samt fortsatte tilpasning og udvikling indpasses i den eksisterende, kommunale organisationsstruktur, således at risici for diskontinuitet i driftsfasen reduceres mest muligt.

- Med til implementeringsfasen hører også uddannelse af interne auditorer og gennemførelse af den første interne audit, hvis resultater igen skal danne basis for den første ledelsens evaluering i henhold til fælles rammers krav herom.
- e) Løbende drift*
- Implementeringsfasen afløses af den mere permanente fase, hvor det nyetablerede, kommunale kvalitetsstyringssystem overgår til den egentlige driftsfases løbende gennemførelse af de processer, som knytter sig til ledelse, administration, opgaveløsning, sagsbehandling, overvågning og opfølgning i form af måling, analyse og forbedring.
 - Med til den løbende drift hører også periodisk gennemførelse af interne audit og ledelsesevalueringer – fx med højst 12 måneders mellemrum – med henblik på løbende at samle vidnesbyrd om overensstemmelse med fælles rammer, om den løbende forbedring, og om systemets præstationer med henblik på offentliggørelse af resultaterne fx på kommunens hjemmeside eller et tilsvarende egnet medium.
- f) Certificering*
- Udvalget anbefaler, at certificering ved implementeringen af den foreslåede ordning, jf. kapitel 9, gøres obligatorisk. Dvs., at kommunernes kvalitetsstyringssystemers overensstemmelse med, hvad der mindst svarer til kravene i fælles rammer, skal certificeres af tredjepart (fx ved et af de akkrediterede certificeringsorganer, som tilbyder sig i markedet). Der er i regelen store fordele forbundet med at opnå en sådan blåstempling af et kvalitetsstyringssystemets bonitet, implementeringsgrad og styrke (formålsegnethed, effektivitet og robusthed for fremtidige ændringer af vilkårene). Fordele ligger i hovedsagen på de interne linier, idet kommunerne – navnlig i starten, hvor de er indehavere af et nyetableret system – vil have gavn af den faglige sparring, som følger af det intensive samspil med den eksterne bedømmer. Det kan være svært udelukkende i eget regi at nå til solid og uafhængig bedømmelse af, om det nye kvalitetsstyringssystem er tilstrækkeligt velbeskrevet, om det er tilfredsstillende implementeret i organisationen, om det tilfredsstillende fælles rammers krav på overbevisende måde, og om det matcher andre kommuners præstationer i tilfredsstillende grad.
 - Når kvalitetsstyringssystemerne har været i kraft i nogen tid i kommunerne kan man forestille sig, at der – med certificering som grundlag – gennemføres en benchmarking-fase, hvor kvalitetsstyringssystemernes præstationer sammenlignes indbyrdes, idet det i givet fald vil være en forudsætning for fair sammenligning, at de deltagende kommuners forhold i øvrigt fremstår som tilstrækkeligt homogene.

Det kan være nyttigt at overveje, i hvilken udstrækning tilvejebringelsesprocessens faser behøver at være konsulentstøttede. De ovennævnte faser a) og f) kan selvsagt ikke gennemføres, uden at der udpeges ressourcer uden for kommunens eget regi. Alle øvrige faser burde med den styrke, som de nye, slagkraftige kommuner formodes at være i besiddelse af, i hovedsagen kunne gennemføres i eget regi, bortset fra at det i forbindelse med gennemførelse af auditoruddannelse eller tilsvarende vil kunne være nyttigt i min-

dre omfang at trække på eksperter udefra.

Stillingtagen til spørgsmål af denne type afhænger dog meget af den arbejdsmæssige belastning af natur- og miljøadministrationens medarbejdere og af ressourcesituationen i øvrigt i den enkelte kommune.

7.4 Medarbejdernes faglige kompetence

Der skal ske en kortlægning af opgaver og en kortlægning af, hvilke kompetencer der skal være til stede for at løse de enkelte opgavetyper. Fælles rammer indeholder særskilte krav til personalets uddannelse og træning samt sikring af dets bevidsthed om indhold og praktisk administration af aktuelt gældende lovgivning og deraf afledte forhold.

Natur- og miljøadministrationen skal bl.a.

- fastsætte den nødvendige kompetence for medarbejdere, der udfører arbejde med indflydelse på ydelseskvaliteten (rette kompetence til rette job, fx kompetenceprofiler, vurdering af de kompetencer, der skal til for at løse opgaverne, medarbejdersamtaler),
- sørge for uddannelse/træning eller gennemføre andre aktiviteter for at opfylde disse behov,
- vurdere effekten af de gennemførte aktiviteter, og
- sikre, at medarbejderne og anvendte eksterne ressourcepersoner er bevidste om relevansen og vigtigheden af deres aktiviteter og om, hvordan de bidrager til at nå kvalitetsmålene.

Der må opstilles de tilstrækkelige procedurer for at ovenstående sker.

7.5 Tilkøb af kompetence

Uanset hvor store bestræbelser der gøres for at følge med på uddannelsesområdet, og uanset hvor store ressourcer der afsættes, vil der være en række meget specielle kompetenceområder, hvor det er enten umuligt eller forbundet med urealistisk økonomi at opretholde fuld intern kompetence i en given kommune, fx hvor man kun har få sager af den pågældende karakter.

I en række tilfælde vil det være nødvendigt at tilkøbe faglig assistance fra fx miljøcentre, sektorforskningsinstitutter, teknologiske serviceinstitutter, og private konsulentfirmaer m.fl. Ledig kapacitet i en kommune vil eventuelt også kunne tilkøbes og udnyttes af de øvrige kommuner, hvor der er et behov, jf. kommunalfuldmagtens regulering af forholdene.

De skal udarbejdes de tilstrækkelige procedurer som udmøntning af de fælles rammer med krav om, at der

- foregår en forlods stillingtagen til leverandørers tilstrækkelige kompetence-niveau, inden de benyttes,

- fra sag til sag gennemføres den nødvendige kontraktstyring med specifikation af videretransporterede opgavers indhold med angivelse af forudsætninger og vilkår for deres løsning,
- foretages vurdering og kvalitetskontrol af modtagne ydelser og leverancer,
- gennemføres nødvendig opfølgning i forbindelse med fejl og mangler, og
- jævnligt – fx i forbindelse med ledelsens evaluering – tages stilling til anvendte leverandørers fortsatte tilstrækkelighed.

Der foregår et gensidigt fordelagtigt samarbejde med leverandørerne – fx vedrørende afhjælpning af mangler i uddannelse og træning.

7.6 Tværkommunal koordination

Der skal udarbejdes de tilstrækkelige procedurer som udmøntning af de fælles rammer med krav om:

- At der tages stilling til, om der i et foreliggende tilfælde er tale om et kommunegrænseoverskridende spørgsmål, for hvilket beslutning/afgørelse i den pågældende kommune kan have konsekvens for en anden kommune (eventuelt flere andre kommuner)
- At henvendelser, anmeldelser etc. til den pågældende kommune vedrørende den konkrete opgave eller sag også sendes til den eller de kommuner, som kan være berørt heraf
- At det undersøges, om der, eventuelt truffet på amtsligt plan eller i andre kommuner, findes tidligere afgørelser, som har forbindelse med den pågældende opgave/sag, og som skal lægges til grund for eller tages i betragtning ved ny opgaveløsning eller sagsbehandling på området
- At forslag til afgørelse i forbindelse med konkrete opgaver/sager bliver fremsendt til udtalelse i/drøftelse med berørte kommuner, inden beslutning om endelig afgørelse træffes.

De fælles rammer vil desuden indbefatte krav om at overveje hensigtsmæssigheden af, at der ad hoc eller permanent nedsættes særskilte udvalg med fx tværkommunal repræsentation og/eller tilknyttet ekspertbistand til behandling af

- natur- og miljøbeskyttelsesopgaver af tværkommunal art omkring naturområder, rekreative arealer eller vandoplade, som har udstrækning over kommunegrænserne, og
- særlige, komplekse sager vedrørende virksomheders og anlægs kommunegrænseoverskridende miljøpåvirkning af mere permanent karakter (fx gener som følge af lufthavnsstøj eller tilsvarende).

Det indgår i fælles rammer, herunder kravene til intern overvågning – fx audit, jf. 6.4.1,

at det løbende skal undersøges, om der i praksis gennemføres den nødvendige koordination, og om der sker den nødvendige kompetence- og erfaringsoverførsel på tværs af kommunegrænserne i forbindelse med behandlingen af natur- og miljøsager, som har konsekvens for flere kommuner.

Måtte der vise sig områder, hvor samarbejdet bør udvides eller formaliseres yderligere, vil der blive rejst afvigelse eller forbedringsforslag derom i auditrapporter med henvisning til kravene i fælles rammer, således at kvalitet, bredde og dybde i sagsbehandlingsarbejde sikres ad denne vej.

Det tværkommunale natur- og miljø samarbejde – fx baseret på eller eksemplificeret ved auditresultater – bør løbende tages op dels ved natur- og miljøadministrationernes ledelsevaluering af kvalitetsstyringsordningen og dels i den overordnede tværkommunale debat – fx i regi af KL eller i tilsvarende samarbejdsfora.

7.7 Indberetning og offentliggørelse

Udvalget forestiller sig som tidligere nævnt, at årlig indberetning til staten vedrørende kvalitetsstyringsordningens præstationer vil blive et lovfæstet krav ledsaget af et krav om offentliggørelse af resultaterne.

De nærmere krav til denne indberetning og offentliggørelse bør være genstand for nærmere undersøgelse og drøftelse mellem berørte parter, jf. 6.2.4.

Der skal også på dette område udarbejdes tilstrækkelige procedurer som udmøntning af de fælles rammer/krav.

Det vil være naturligt, at natur- og miljøadministrationernes politikker og mål og eventuelt visse procedurer, som særskilt har offentlighedens interesse, fremgår af fx de kommunale hjemmesider på det offentligt tilgængelige Internet. Man kan også tænke sig, at visse statistikker og tilsvarende, som knytter sig til kvalitetsstyringsordningen, lægges på Internettet.

Endelig kan man forestille sig, at resultaterne fra fjerde og femte overvågningsniveau, jf. diskussionen i 6.4.1, skal være tilgængelige for offentligheden.

8 Miljø- og retssikkerhedsmæssige samt økonomiske og administrative konsekvenser af udvalgets anbefalinger

Kapitel 8 omtaler de miljø- og retssikkerhedsmæssige samt økonomiske og administrative konsekvenser af den i rapporten foreslåede ordning.

Udvalget foreslår, at en kvalitetsstyringsordning skal opbygges med to hovedformål for øje - sikring af den faglige bæredygtighed og sikring af brugernes tillid og tilfredshed. Dette skal sikres ved etablering af et ledelses- og styringssystem med krav om udarbejdelse af procedurer. Heri ligger bl.a., at ordningen skal bidrage til at sikre, at administrationen sker på det rette faglige og lovgivningsmæssige grundlag, at sagsbehandlingen tilrettelægges effektivt, og at der sker en ensartet behandling af ensartede sager. Ordningen skal således bl.a. medvirke til at sikre, at de fornødne faglige kompetencer er til rådighed, og at der sker den nødvendige tværkommunale koordination. Herved vil ordningen bidrage til at understøtte almindelige forvaltningsretlige regler til sikring af, at der træffes saglige og korrekte afgørelser, ligebehandling, krav om sagsoplysning mv.

8.1 Miljø

En kvalitetsstyringsordning med en organisering af natur- og miljøarbejdet i form af krav til tilstedeværelsen af den tilstrækkelige faglige kompetence og krav til procedureerne for opgavevaretagelsen forventes som afledt effekt at have positive miljømæssige konsekvenser. Ordningen vil ikke direkte have miljømæssige konsekvenser. De positive konsekvenser for miljøet fremkommer ved, at de eksisterende regler anvendes bedre.

8.2 Retssikkerhed

Kvalitetsstyringsordningen skal på det retssikkerhedsmæssige område bidrage til at sikre, at kommunerne i fremtiden løser natur- og miljøopgaverne på mindst samme niveau, som amterne gør det i dag - der er altså tale om en status quo-forpligtelse. Det er udvalgets opfattelse, at den foreslåede ordning ved at sikre det faglige og miljø-, natur- og forvaltningsretlige niveau i sagsbehandlingen og ved sin gennemsigtighed vil styrke retssikkerheden ved den konkrete sagsbehandling.

8.3 Økonomi

Det er udvalgets opfattelse – efter at have hørt både virksomheders og myndigheders erfaringer med andre tilsvarende ordninger i kommunalt regi – at en kvalitetsstyringsordning ikke alene vil være med til at kvalitetssikre løsningen af natur- og miljøopgaverne, men at der efter bare et par år formentlig vil blive tale om visse effektiviseringer af selve sagsbehandlingen. Udvalget har imidlertid ikke haft grundlag for at påvise, om disse effektiviseringer vil kunne opveje de udgifter, som er forbundet med implementering og drift af et kvalitetsstyringsystem.

Det har været udvalgets opgave at opstille anbefalinger til, hvordan ordningen skal udformes. Der er således ikke tale om, at udvalget beskriver en detaljeret ordning, men udelukkende de overordnede rammer for ordningen. Udvalget har i sit arbejde lagt vægt på en omkostningseffektiv ordning, og at dette skal ske i overensstemmelse med principperne i udvalgets kommissorium om, at ordningen som udgangspunkt ikke må medføre offentlige merudgifter. Dertil skal der udarbejdes et antal standardprocedurer, for at ressourceforbruget i kommunerne i forbindelse med implementeringen af kvalitetsstyringsordningen minimeres. Endvidere må niveauet for udfyldelsen af rammerne tilpasses de økonomiske forudsætninger om udgiftsneutralitet som har ligget til grund for udvalgets arbejde.

Enhver kommune skal sikre et vist kvalitetsniveau i sagsbehandlingen og her er kvalitetsstyringsordningen et godt værktøj, der kan bidrage til at sikre retssikkerhed og ensartethed mv. Der vil være en række omkostninger forbundet med at drive ordningen i den enkelte kommune, men det er udvalgets vurdering at et kvalitetsstyringsystem vil være et vigtigt redskab i fokuseringen på kvalitet, således at der sikres en ensartet og kvalificeret sagsbehandling i alle kommuner.

Kommunerne er, som konsekvens af strukturreformen, i gang med at omorganisere og opbygge nye rutiner. En kvalitetsstyringsordning vil kunne lette dette arbejde - herunder kommunernes overtagelse af opgaver fra amterne. Det bør derfor tilstræbes, at indførelsen af kvalitetsstyringsordningen koordineres med den øvrige omstillingsproces i amter og kommuner for derved at minimere, men næppe eliminere, startomkostningerne i forbindelse med implementeringen af kvalitetsstyringsordningen.

Såfremt det videre arbejde med udfyldelsen af rammerne for kvalitetsstyringsordningen, herunder omfanget og karakteren af standardprocedurer, tidsplan for implementering

mv. viser sig ikke at kunne undgå at medføre offentlige merudgifter, som ikke modsvares af tilsvarende mindre udgifter, må der inden implementeringen foretages en yderligere prioritering af opgaverne under og indholdet i den foreslåede ordning i tråd med kommissoriets mål og udvalgets anbefalinger.

9 Implementering af kvalitetsstyringsordningen

Kapitel 9 behandler kvalitetsstyringsordningens form, dvs. spørgsmålet om, hvordan kvalitetsstyringsordningen skal implementeres, hvordan den sikres gennemført i kommunerne, hvilke konsekvenser det skal have ikke at gennemføre og efterleve ordningens krav i kommunerne, og om en tredjepart skal have mulighed for at klage over mangelfuld gennemførelse af ordningen. Herudover behandles spørgsmålet om den konkrete etablering af ordningen i kommunerne.

9.1 Hvilke opgaver skal ordningen anvendes på?

Med kommissoriets begreb "natur- og miljøadministrationen" forstår udvalget de samlede myndighedsopgaver på området. Drøftelserne i udvalget har således taget udgangspunkt i, at driftsopgaver vedrørende fx affaldsbehandling og spildevand ikke er omfattet af udvalgets arbejde.

Som nævnt i de indledende afsnit, har kvalitetsstyringsordningen baggrund i, at der flyttes en stor mængde opgaver fra amterne til kommunerne. Når ordningen imidlertid ikke alene foreslås at gælde de nye opgaver, kommunerne overtager fra amterne, skyldes det, at det ville være særdeles uhensigtsmæssigt at sondre mellem nye og hidtidige opgaver, da opgavevaretagelsen vil blive varetaget i en administrativ helhed, og kvalitetsstyringsordningen vil være et værktøj for netop denne samlede natur- og miljøadministration.

Det er i øvrigt udvalgets opfattelse, at der ikke er grundlag for at lade nogle myndighedsopgaver omfatte og andre ikke. Udvalget finder således, at kvalitetsstyringsordningen principielt bør finde anvendelse på samtlige myndighedsopgaver på natur- og miljøområdet. Der henvises i øvrigt til bilag 1.

9.2 Kvalitetsstyringsordningens implementering

Udvalget har diskuteret forskellige implementeringsformer: 1) lov(e) og tilhørende bekendtgørelser, 2) kombinationsmodel med politisk aftale mellem miljøministeren og KL suppleret med retligt bindende instrumenter, 3) alene en politisk aftale mellem miljøministeren og KL samt 4) en vejledning.

Udvalget anbefaler¹³, at implementeringen enten sker

- via lov(e) med tilhørende bekendtgørelser, eller
- via en kombinationsmodel, hvor en politisk aftale mellem miljøministeren og KL suppleres med lov(e) og tilhørende bekendtgørelser.

¹³ Udvalget beskriver alene de overordnede rammer for ordningen. Niveaue for udfyldelsen af rammerne må tilpasses de økonomiske forudsætninger. Såfremt det videre arbejde med udfyldelsen af rammerne for kvalitetsstyringsordningen, herunder omfanget og karakteren af standardprocedurer, tidsplan for implementering mv. viser sig ikke at kunne undgå at medføre offentlige merudgifter, som ikke modsvares af tilsvarende mindre udgifter, må der inden implementeringen foretages en yderligere prioritering af opgaverne under og indholdet i den foreslåede ordning i tråd med kommissoriets mål og udvalgets anbefalinger.

Derved sikres der mulighed for at håndhæve kvalitetsstyringsordningens efterlevelse og gennemførelse over for kommunerne.

Argumenterne for modellen med lov(e) og tilhørende bekendtgørelser er primært, at der ved denne model sikres god gennemskuelighed, at rammekrav i loven, der skal udfyldes, vil sikre en vis fleksibilitet, og at ordningen ved at blive gennemført ved lov(e) og bekendtgørelser vil få en parlamentarisk opbakning fra Folketinget. Alle kommuner vil blive direkte bundet af alle ordningens krav, i modsætning til kombinationsmodellen.

En politisk aftale, suppleret med lov(e) og bekendtgørelser kunne eksempelvis se således ud: Aftalen vil fx indeholde kravdokumentet, hvorledes det kontrolleres, at aftalen efterleves i praksis af kommunerne, og hvordan der skal reageres, når denne ikke følges i den enkelte kommune. Med hjemmel i lov(e) og bekendtgørelser kan fx fastsættes krav til, at kommunerne offentliggør deres vedtagne kvalitetsstyringsordning, krav om indberetning til staten af kommunernes indsats og resultater og påbudshjemler, der vil kunne bruges til at give kommunerne påbud, såfremt de ikke lever op til aftalen. Ved påbudets udstedelse vil den enkelte kommune være retligt forpligtet af påbudet.

Den enkelte kommune vil derimod ikke være retligt bundet af selve den indgåede aftale, da den indgås mellem KL og miljøministeren.

Argumenterne for kombinationsmodellen er primært, at denne, afhængig af det nærmere indhold, vil give mulighed for såvel en vis fleksibilitet som en vis håndhævelse. I den forbindelse er det afgørende, hvor snittet mellem aftale og retligt bindende instrumenter lægges.

Kombinationsmodellen kan evt. revurderes efter en periode, for at finde ud af, om den fungerer som den skal, eller om mere håndfaste lovgivningskrav skal erstatte aftaledelen som følge af fx manglende efterlevelse.

Udvalget er i øvrigt enig om, at implementering alene via en politisk aftale mellem miljøministeren og KL eller via en vejledning ikke er hensigtsmæssig. Dette begrundes med, at der ikke vil være mulighed for at håndhæve kvalitetsstyringsordningens efterlevelse og gennemførelse over for kommunerne. Henset til det formål, kvalitetsstyringsordningen skal opfylde, vurderer udvalget, at denne model ikke er tilstrækkelig

9.3 Tilsyn og håndhævelse

Der skal i forbindelse med kvalitetsstyringsordningen føres tilsyn med, at kommunerne opfylder ordningens krav, sådan som de bliver fastlagt i lov/aftale og bekendtgørelser. Dette tilsyn sker på overordnet plan ved, at Miljøministeriet modtager kommunernes indberetninger. Om niveauet for indberetninger henvises til afsnit 6.2.8.

Hertil kommer, at krav om offentliggørelse vil sikre offentligheden og interesseorganisationer indseende med kommunernes indsats og resultater på området.

Af det ulovbestemte ”overtilsyn” følger, at ministeriet skal reagere, når det bliver bekendt med klare ulovligheder. Reaktionen kan strække sig fra mere uformelle kontakter, vejledende udtalelser, henvendelser til statsforvaltningerne i henhold til styrelseslovgivningen med de deraf følgende håndhævelsesmidler, jf. 9.2.1 og evt. til politianmeldelser.

For så vidt angår en evt. aftale, jf. beskrivelsen af kombinationsmodellen, skal det afklares, hvordan dennes overholdelse kontrolleres, og hvorledes der reageres på evt. manglende efterlevelse i den enkelte kommune.

Herudover ligger det almindelige tilsyn med kommunerne i statsforvaltningerne, og ombudsmanden fører via henvendelse og af egen drift kontrol med den offentlige forvaltning, se herom nedenfor.

9.3.1 Statsforvaltningernes tilsyn

Efter kommunalreformens gennemførelse vil statsamtmandenes opgaver blive overtaget af statsforvaltningerne. Statsforvaltningerne varetager tilsynet med kommunerne. Tilsynet er et retligt tilsyn. Statsforvaltningerne fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Statsforvaltningerne kan ikke tage stilling til, om kommunernes dispositioner er rimelige eller hensigtsmæssige, eller til spørgsmål om skønsudøvelse, så længe skønnet udøves inden for de rammer, der er fastsat i lovgivningen. Statsamtmanden fører i dag ikke tilsyn, i det omfang særlige klage- eller tilsynsmyndigheder kan tage stilling til den pågældende sag.

Statsforvaltningerne beslutter selv, om der er tilstrækkeligt grundlag for at rejse en tilsynssag, men borgerne kan rette henvendelse med henblik på at få taget en sag på til behandling. En henvendelse fra en borger er hverken en nødvendig eller tilstrækkelig betingelse for, at statsforvaltningerne tager en sag op. På tilsynsområdet er der erfaring for, at der reageres, når en borger retter henvendelse til statsamtsmanden, som i dag fører det generelle tilsyn med kommunerne. Statsforvaltningernes reaktionsmuligheder er bl.a. at udtale sig vejledende om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser og pålægge tvangsbøder.

Kommunerne behøver principielt ikke at efterleve statsforvaltningernes henstillinger, da de alene har vejledende karakter. I praksis efterleves henstillingerne. Statsforvaltningernes andre reaktionsmuligheder er bl.a. endvidere via påleggelse tvangsbøder at gennemtvinge, at der sker en lovlig forvaltning i kommunen.

I det omfang, at kvalitetsstyringsordningen gennemføres som en kombinationsmodel, dvs. som aftale mellem miljøministeren og KL, suppleret med lov(e) og bekendtgørelser, vil statsforvaltningerne ikke have mulighed for at føre tilsyn med aftaledelen, men alene med lovgivningen.

Statsforvaltningernes udtalelser og afgørelser som led i det kommunale tilsyn kan indbringes for indenrigs- og sundhedsministeriet.

9.3.2 Ombudsmandens kontrol

Folketingets ombudsmand kontrollerer, at alle dele af den offentlige forvaltning ikke handler i strid med gældende ret eller på anden måde gør sig skyldig i fejl eller forsømmelser ved udøvelsen af deres opgaver. Ombudsmandens kontrol omfatter både afgørelser og anden forvaltningsvirksomhed.

Som borger kan man henvende sig til ombudsmanden med henblik på at få taget en sag op til behandling. Det er dog op til ombudsmanden at vurdere, om der er tilstrækkeligt grundlag for at foretage en undersøgelse af sagen. I det omfang dette vurderes at være tilfældet, tages sagen op til videre behandling.

Ombudsmandens reaktionsmuligheder er at fremsætte kritik, afgive henstillinger og i øvrigt give sin opfattelse af en sag.

Kommunerne behøver principielt ikke at efterleve ombudsmandens udtalelser, da de alene har vejledende karakter. I praksis i dag har offentliggørelse af kritik imidlertid vist sig at have stor vægt i forhold til den enkelte forvaltning, og udtalelser efterleves i prak-

sis.

Hvis der er mulighed for at klage til en anden forvaltningsmyndighed, skal denne klage-mulighed være udnyttet før ombudsmanden kan behandle sagen.

I det omfang, at kvalitetsstyringsordningen gennemføres som en kombinationsmodel, vil ombudsmanden ikke have mulighed for at kontrollere, at aftaledelens efterleves, men alene lovgivningen.

9.3.3 Udvalgets anbefaling

Udvalget finder, at tilsynet med kommunerne primært skal ske via indberetningen til staten. Udvalget finder, at denne indberetning og kravet om offentliggørelse, sammen med statens overtilsyn/aftalte og evt. lovfæstede reaktionsmuligheder, statsforvaltningernes tilsyn og ombudsmandens kontrol, sikrer gode og tilstrækkelige reaktionsmuligheder i tilfælde af, at kommunerne ikke indfører de procedurer, som kræves i forbindelse med indførelsen af kvalitetsstyringsordningen, og i øvrigt efterlever ordningens krav.

9.4 Tredjeparters muligheder for at klage over mangelfuld gennemførelse af kvalitetsstyringsordningen

I modsætning til at klage over en konkret afgørelse er der her tale om, hvorvidt en tredjepart skal have en mulighed for at klage over selve kvalitetsstyringsystemet (de enkelte procedurer) i en given kommune.

I forhold til den enkelte borger mener udvalget, at dennes konkrete interesser varetages via klageadgangen over en konkret afgørelse. I denne situation vil de gældende regler være tilstrækkelige til at sikre borgeren. Det vil således altid indgå i den konkrete prøvelse af sagen, om kommunen har overholdt gældende sagsbehandlingsregler, fx kravet om partshøring og krav til oplysning af sagen. Sagsbehandlingsreglerne findes i lovgivningen og gælder og skal efterprøves, uanset om en kommune har indført et kvalitetsstyrings-system.

Den enkelte borger vil derimod ikke have den fornødne retlige interesse i at klage over selve kvalitetsstyringsordningen.

Den mere almene offentlige interesse i kvalitetsstyringsordningen vil kunne tilgodeses via krav om offentliggørelse. Denne offentlighed går ud på, at kommunerne skal offentliggøre deres indsats og resultater. Den vil betyde, at borgere og interesseorganisationer vil have mulighed for at gøre deres indflydelse gældende i forbindelse hermed, bl.a. via dialog med kommunalbestyrelsen.

I øvrigt vil brug af ekstern audit sikre en uvildig gennemgang af kommunens forhold og efterlevelse af selve kvalitetsstyringsordningen.

På denne baggrund anbefaler udvalget, at der ikke skal etableres en særlig klageadgang over kvalitetsstyringsordningen.

9.5 Den konkrete etablering af ordningen i kommunerne

Udvalget finder, at implementeringen af kvalitetsstyringsordningen bør ske i tæt samspil og parallelt med de processer og den ressourceplanlægning, der løbende finder sted i kommunerne i forbindelse med gennemførelsen af kommunalreformen. På nuværende tidspunkt er der ikke overblik over, hvorledes og i hvilket omfang disse parallelle pro-

cesser og ressourceplanlægninger kan finde sted, da det forudsætter nærmere analyser. Disse analyser skal foreligge, inden et lovforslag fremsættes. På dette tidspunkt vil der også være et bedre overblik over de ressourcer, der vil være til rådighed.

Uanset hvilken retlig form, der vælges for kvalitetsstyringsordningen (lov(e) og bekendtgørelser eller kombinationsmodellen) vil det fornødne materiale ikke kunne foreligge før tidligst medio 2006. Standardprocedurer vil også skulle udvikles som hjælp til det lokale arbejde. Herudover vil etablering af ordningen kræve en række lokale overvejelser og beslutninger, ligesom gældende procedurer skal revurderes og efter behov suppleres med nye, og der skal ske en politisk behandling heraf.

Udvalget anbefaler, at der i forbindelse med den endelige udformning af kravdokumentet foretages en nærmere prioritering af de opgaver, der er indeholdt i kvalitetsstyringsordningen. Udvalget foreslår, at højeste prioritet gives til implementering af krav til de opgaver, der overføres fra amterne til kommunerne og disse opgavers samspil med kommunernes øvrige opgaver inden for natur- og miljøområdet, da opgaver overført fra amterne vil være nye for kommunerne. Der skal blandt andet gives høj prioritet til opgaven med at sikre de tilstrækkelige faglige kompetencer og behandling af de kommunegrænseoverskridende spørgsmål.

Det vil være de nye opgaver, som kommunerne vil være dårligst rustede til at udarbejde procedurer for, men udvalget finder, at det netop i en situation, hvor de kommunale forvaltninger i alle tilfælde skal omstruktureres, vil være fornuftigst at overveje nye procedurer i forbindelse med implementeringen af kvalitetsstyringsordningen. Kommunerne står i forvejen over for en lang række overvejelser om organisering og sikring af faglige kompetencer, hvorfor elementerne i kvalitetsstyringsordningen kunne være en hjælp i dette arbejde og køre parallelt hermed.

Udvalget anbefaler, at der gives mulighed for, at store dele af udarbejdelsen af de nødvendige procedurer kan ske, inden de amtslige medarbejdere endeligt overflyttes til kommunerne.

Udvalget finder, at det bør tages i betragtning, at afgørende for, hvor hurtigt kvalitetsstyringssystemerne bliver etableret i kommunerne bl.a. er, hvor hurtigt arbejdet kommer i gang, hvornår IT-systemerne vil kunne være samkørte i forvaltningerne og i hvor stor udstrækning de hidtidige erfaringer på natur- og miljøområdet kan inddrages i en tidlig fase (både amter og kommuner).

Endelig bemærkes, at etablering af kvalitetsstyringsordningen i de enkelte kommuner under alle omstændigheder vil være en løbende proces, hvor de enkelte mål og procedurer m.v. til stadighed vil skulle evalueres, revideres og detaljeres efter behov.

10 Fælles udtalelse fra Danmarks Naturfredningsforening, Landbrugsraadet og Dansk Landbrug om fortolkning af kommissoriet for Kvalitetsstyringsudvalget

Organisationerne er tilfredse med at have kunnet bidrage til arbejdet i Kvalitetsstyringsudvalget og tilslutter sig rapportens anbefalinger, der er et skridt på vejen til at sikre en høj grad af kvalitet i kommunernes kommende opgavevaretagelse på natur- og miljøområdet.

Organisationerne er dog af den opfattelse, at kommissoriet for udvalget har været for begrænsende for udvalgets mulighed for at opstille helhedsorienterede løsningsforslag rettet mod det samlede problemkompleks om kvalitet i kommunernes kommende opga-

vevaretagelse på natur- og miljøområdet. Organisationerne peger særligt på nedenstående forhold.

Ordningen skal være obligatorisk for kommunerne

Organisationerne lægger vægt på, at ordningen bliver obligatorisk for kommunerne. Organisationerne finder det uacceptabelt, hvis den foreslåede ordning udhules, hvis det i det videre arbejde med udfyldelsen af rammerne for kvalitetsstyringsordningen viser, at dette vil medføre offentlige merudgifter på kort sigt. Organisationerne finder det bydende nødvendigt, at samtlige kommuner omfattes af kvalitetsstyringsordningen for at sikre den tilstrækkelige ensartethed i administrationen.

Planloven er ikke omfattet af kvalitetsstyringsordningen

Organisationerne ser det som utilfredsstillende, at kommunernes kommende varetagelse af sager under Planloven ikke er omfattet af kvalitetsstyringsordningen. Der er tale om et særdeles væsentligt antal sager, herunder fx særligt VVM-screeninger samt landzone-sager, der har en nær tilknytning til natur- og miljøområdet i øvrigt, og som derfor burde være omfattet af samme krav til kvalitetsstyring som andre sager på natur- og miljøområdet.

Kvalitetsstyringsordningen sikrer ikke i sig selv en højere kvalitet

Sikring af den faglige kvalitet knytter sig især til tilstedeværelsen af de tilstrækkelige retningslinier (love, bekendtgørelser, vejledninger m.v.). Det har imidlertid ikke i henhold til kommissoriet været udvalgets opgave at komme med forslag til supplerende retningslinier. Organisationerne finder det beklageligt, at der ikke på den måde har kunnet bidrages med perspektivering af arbejdet. Det er helt fundamentalt for en tilstrækkelig høj kvalitet i kommunernes sagsbehandling, at der fra central side sikres de nødvendige og bindende retningslinier til kommunernes faglige vurderinger og afgørelser.

Kvalitetsstyringsordningen sikrer ikke ensartethed på tværs af kommunegrænser

Organisationerne finder, at kvalitetsstyringsordningen ikke i tilstrækkelig grad sikrer en ensartet sagsbehandling på tværs af kommunegrænserne. Dermed er borgerne med den foreslåede ordning ikke sikret ensartede vilkår på tværs af kommunegrænserne, idet der ikke stilles krav om ensartede kvalitetsmål og ikke er fastlagt fælles retningslinier for opgavevaretagelsens faglige aspekter.

Bredere afrapportering af kommunernes arbejde på natur- og miljøområdet

Ved dokumentation af kommunernes indsats er det organisationernes opfattelse, at en afrapportering af kommunernes arbejde med natur- og miljø-sagsbehandling skal underbygge borgernes retsstilling og tillid til den kommunale forvaltning. Derfor er det vigtigt, at der i den videre proces stilles krav til en afrapportering, der også forholder sig til resultatet af kommunernes sagsarbejde på natur- og miljøområdet.

Bilag 1 Kommunale opgaver på natur- og miljøområdet, der foreslås omfattet af en kvalitetsstyringsordning

Indledning

Dette afsnit redegør kort for de kommunale opgaver, der vil være omfattet af en kvalitetsstyringsordning på natur- og miljøområdet. Der er dels tale om opgaver, kommunerne hidtil har varetaget, dels opgaver, der overføres fra amterne.

Efter kommunalreformen samles de konkrete myndighedsopgaver og borgerrettede opgaver så vidt muligt i kommunerne. De opgaver, hvortil der knytter sig væsentlige nationale og internationale natur- og miljøinteresser, eller som forudsætter specialviden og kun forekommer relativt sjældent, varetages af staten.

Regionerne varetager visse koordinerende opgaver i forhold til miljømålsloven og vandforsyningsloven. Herudover varetager regionerne enkelte sammenhængende opgaver på jordforureningsområdet og råstofområdet.

Miljøopgaverne har hidtil været delt mellem kommuner og amter (og enkelte i staten). Kommunerne har således i forvejen erfaringer med varetagelsen af miljøopgaver. Naturopgaverne har i hovedsagen været varetaget af amterne, og kun enkelte har været varetaget af kommunerne (og enkelte af staten). Kommunernes har således ikke i dag erfaringer med varetagelse af naturopgaver.

Oversigt over kommunernes fremtidige opgaver på natur- og miljølovgivningen

1. Kommunernes opgaver i henhold til **miljøbeskyttelsesloven**, hvilket bl.a. omfatter opgaver vedrørende beskyttelse af jord og grundvand, spildevandsbortskaffelse, affaldsbortskaffelse, godkendelse af visse særligt forurenende virksomheder (dem som staten ikke bliver myndighed for), påbudsudstedelse for alle andre virksomheder, godkendelse af visse virksomheder efter risikobekendtgørelsen samt tilsyn med de nævnte aktiviteter.
2. Kommunernes opgaver i henhold til **vandforsyningsloven**, hvilket bl.a. omfatter opgaver vedrørende indsatsplanlægning, vandforsyningsplanlægning, vandindvinding og vandindvindingsanlæg, anden indvinding og bortledning af vand, ændring i og bortfald af retten til vandindvinding, forholdet mellem et vandforsyningsanlæg og forbrugerne samt tilsynsopgaver.
3. Kommunernes opgaver i henhold til **jordforureningsloven**, hvilket navnlig omfatter meddelelse af påbud om undersøgelser og afværgeforanstaltninger, behandling af anmeldelser om flytning af jord samt udstedelse af tilladelser til byggeri og anlægsarbejde på arealer kortlagt som forurenede. Desuden er en række tilsynsopgaver omfattet.
4. Kommunernes opgaver i henhold **havmiljøloven**, hvilket navnlig omfatter opgaver vedrørende sanering og bekæmpelse af olie- eller kemikalieforurening i havne og på kyststrækninger samt opgaver vedrørende udarbejdelse af beredskabsplaner, herunder underretning af miljøministeren og forsvaret

om beredskabsplanerne.

5. Kommunernes opgaver i henhold til **lov om kemiske stoffer og produkter**, hvilket omfatter enkelte opgaver vedrørende tilsyn med bekæmpelsesmidler.
6. Kommunernes opgaver i henhold **til lov om betalingsregler for spildevand m.v.**, hvilket navnlig omfatter opkrævning af tilslutningsbidrag samt fastsættelse af vandafledningsbidrag for tilslutning til det offentlige spildevandsanlæg samt fordeling af udgifter til udførelse, drift og vedligeholdelse ved private spildevandsanlæg, såfremt de hertil tilsluttede ejendomme ikke kan blive enige om fordelingen.
7. Kommunernes opgaver i henhold til **lov om godtgørelse i forbindelse med indsamling af hermetisk forseglede nikkel-cadmium-akkumulatorer** vedrørende navnlig anmeldelse fra virksomheder, der afleverer akkumulatorer i kommunen.
8. Kommunernes opgaver i henhold til **råstofloven**. Kommunalreformen indebærer, at kompetence til at give tilladelse til råstofindvinding efter lovens kapitel 3 og dermed forbundne tilsynsopgaver flyttes fra amtskommunerne til kommunerne.
9. Kommunernes opgaver efter **Tøndermarskloven**. Kommunalreformen indebærer, at Sønderjyllands Amtsråds opgaver efter loven overføres til den eller de kommuner, som dækker områder, der er omfattet af loven – i dag Højer Kommune og Tønder Kommune. Opgaverne omfatter myndighedsudøvelse og tilsyns-, pleje-, og formidlingsopgaver.
10. Kommunernes opgaver efter **okkerloven**. Ved kommunalreformen overtager kommunerne amtskommunernes beføjelser til at godkende udgrøftning og dræning i okkerlovens område, når dette kan ske, uden at der kræves etablering af okkerrensingsanlæg. Hvis okkerrensingsanlæg er påkrævet, vil godkendelsen fortsat ligge på statsligt niveau. Ligeledes overføres tilsynet med lovens overholdelse til kommunerne.
11. Kommunernes opgaver efter **lov om miljømål m.v. for vandforekomster og internationale naturbeskyttelsesområder (miljømålsloven)**. Efter kommunalreformen overføres opgaven med udarbejdelsen af vand- og Natura 2000-planer fra amtskommunerne til staten. I overensstemmelse med strukturaftalen sikres det lokale indspil ved at kommunerne efter miljømålsloven får mulighed for at komme med ideer/forslag/oplæg forud for udarbejdelsen af planerne. Kommunernes høringsret bevares ved offentliggørelsen af forslag til de statslige planer. Derudover skal kommunerne udarbejde kommunale handleplaner, som skal sikre den konkrete gennemførelse af de statslige planer. For selve vedtagelsen af handleplanerne gælder lovforslagets § 3.
12. Kommunernes opgaver efter **naturbeskyttelsesloven**. Ved gennemførelsen af kommunalreformen overfører ændringen af naturbeskyttelsesloven

følgende opgaver fra amtskommunerne til kommunerne: Administrationen af de generelt beskyttede naturtyper, bygge- og beskyttelseslinjer, dvs. sø- og åbeskyttelseslinjen, om skovbyggelinjen, fortidsmindelinjen og kirkebyggelinjen, administrationen af kapitel 2a om internationale naturbeskyttelsesområder, afgørelse om visse offentlige anlæg (vejanlæg, visse elanlæg og rørledningsanlæg) i det åbne land, afgørelser om tilladelse til opsætning af reklamer på idrætsanlæg, administration af reglerne om offentlighedens adgang, retten til at pleje ikke statsejede, fredede arealer, ret til at nedlægge et foreløbigt forbud mod anvendelse af en ejendom, der strider imod en påtænkt fredning. Det betyder samtidig, at bl.a. afgørelser om dispensation og om tilsyn og håndhævelse efter naturbeskyttelseslovens § 73, stk. 1, overgår til kommunerne.

13. Kommunernes opgaver efter **vandløbsloven**. Som led i kommunalreformen ophæver lovforslaget om ændring af vandløbsloven inddelingen af de offentlige vandløb i amtsvandløb og kommunevandløb. Endvidere overføres amtskommunernes opgaver vedrørende tilsyn med og vedligeholdelse, regulering og restaurering af amtsvandløb samt opgaver vedrørende offentlige pumpelag til kommunerne. Kommunerne varetager i dag for så vidt angår kommunevandløb, private vandløb og private pumpelag helt de samme opgaver som amtskommunerne varetager for amtsvandløbene.
14. Kommunernes opgaver efter regler udstedt i medfør af **lov om sommerhuse og camping m.v. (campingreglementet)**. Bestemmelsen i sommerhusloven om, at ministeren kan bemyndige et amtsråd til at meddele tilladelser til sådan ferieboligudlejning, som kræver miljøministerens tilladelse i henhold til lovens § 1, ændres, så det i stedet bliver kommunerne, ministeren kan delegere denne kompetence til. I praksis er der tale om, at amtskommunerne hidtil har været bemyndiget til at træffe afgørelser i henhold til campingreglementet (bekendtgørelse nr. 68 af 26. januar 2000). Det er endnu ikke endelig fastlagt, i hvilken udstrækning kompetence vil blive delegeret til kommunerne.

Bilag 2 Miljøministeriets, Finansministeriets samt Indenrigs- og Sundhedsministeriets Kommissorium for udvalg i forbindelse med etablering af en kvalitetsstyringsordning på natur- og miljøområdet (Kvalitetsstyringsudvalget)

Baggrund

Kommunalreformen indebærer en væsentlig decentralisering af opgavevaretagelsen på natur- og miljøområdet. Ansvar for de fleste borger- og virksomhedsrettede myndighedsopgaver vil fremover være samlet i kommunerne. Kommunernes faglige bæredygtighed styrkes dels gennem de større enheder, som følger af reformen, og dels ved at kommunerne overtager størstedelen af de nuværende amtslige medarbejdere på miljø- og naturområdet.

For yderligere at understøtte en hurtig opbygning af ekspertise og sikring af et højt kvalitetsniveau ønsker regeringen, at kommunerne etablerer en kvalitetsstyringsordning.

Ordningen skal styrke de decentrale natur- og miljøadministrationer og dermed bidrage

til at sikre borgere og virksomheder en effektiv og ensartet administration. Ordningen skal tillige sikre en koordination af de faglige spørgsmål, der forudsætter en indsats på tværs af kommunegrænser.

Kvalitetsstyringsordningen omfatter ikke planlægningsområdet, idet det lægges til grund, at der med ændringerne i planloven om de fremtidige regionale udviklingsplaner, ikke tillægges regionerne kompetence til en detailstyring af kommunernes planlægning.

Formål m.v.

udvalgets opgave er at opstille anbefalinger til, hvordan en kvalitetsstyringsordning på natur- og miljøområdet bør udformes – både med hensyn til indhold og form. I udformningen af ordningen skal der lægges vægt på opbygning af kompetencer og decentral kvalitetssikring

udvalget skal i sit arbejde overveje hensigtsmæssigheden af forskellige metoder i forhold til følgende elementer i en kvalitetsstyringsordning fx:

- Sikring af de fornødne faglige kompetencer, som skal være til rådighed for kommunerne til at løse de nye opgaver
- Opstilling af kvalitetsmål for løsning af væsentlige lovbestemte opgaver
- Sikring af koordination på tværs af kommunegrænser
- Dokumentation af indsatsen i kommunerne.

Udvalget skal i denne sammenhæng overveje, på hvilke opgavetyper de enkelte elementer vil være anvendelige, og efter hvilke principper, der efterfølgende kan udarbejdes en udmøntning af udvalgets forslag. udvalget skal herunder komme med anbefalinger til, hvorledes de enkelte elementer i en kvalitetsstyringsordning bør udmøntes fra statens side.

Udvalget skal vurdere de miljømæssige og retssikkerhedsmæssige konsekvenser af udvalgets anbefalinger. Et væsentligt hensyn i udvalgets arbejde er at sikre, at ordningen ikke medfører øgede administrative byrder. Ordningen skal som udgangspunkt ikke medføre offentlige merudgifter.

Kvalitetsstyringsudvalget kan nedsætte underudvalg for afgrænsede emner i forbindelse med udvalgsarbejdet. udvalget kan beslutte, at underudvalget udover medlemmer fra Kvalitetsstyringsudvalget kan suppleres med medlemmer udefra.

Medlemmer

Følgende tilbydes at deltage i udvalget: Amtsrådsforeningen, KL, Københavns Kommune, Dansk Industri, Landbrugsraadet, Dansk Landbrug, Danmarks Naturfredningsforening, Finansministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet og Miljøministeriet (Skov- og Naturstyrelsen, Kort & Matrikelstyrelsen og Miljøstyrelsen). Formandskabet varetages af Miljøstyrelsen, og sekretariatet varetages af Miljøstyrelsen med bidrag fra Skov- og Naturstyrelsen.

Medlemmerne kan deltage i udvalgsarbejdet med en repræsentant og en suppleant.

Tidsplan

Udvalgsarbejdet skal afsluttes ultimo april 2005 med en rapport, som kan danne grundlag for eventuel udarbejdelse af lovforslag med henblik på: fremsættelse i Folketingssamlingen 2005/06.

Bilag 3 Medlemsliste

Amtsrådsforeningen:

Egon Dall.
Suppleant: Pia Færch.

KL:

Maria Cathrine Nielsen.
Suppleant: Fra udvalgets start indtil d. 8. april 2005 Emil Husted Erichsen.
Fra 8. april 2005 - 31. maj 2005 Rasmus Tengvad.

Københavns Kommune:

Jørgen Lund Madsen.
Suppleant: Niels Thygesen, Frederiksberg Kommune.

Dansk Industri:

Jens Ulrik Jensen.
Suppleant: Tina Sternest.

Landbrugsraadet:

Morten Løber.
Suppleant: Claus Søgaard-Richter.

Dansk Landbrug:

Lidde Bagge Jensen.
Suppleant: Flemming Leibert Sørensen.

Danmarks Naturfredningsforening:

Gunver Bennekou.
Suppleant: Fra udvalgets start til 13. maj 2005 Thomas Færgeman.
Fra 13. maj 2005 indtil 31. maj 2005 Nina Larsen Saarnak.

Finansministeriet:

Fra udvalgets start indtil d. 13. januar 2005 Lars Møller Christensen.
Fra 13. januar 2005 - 31. maj 2005 Sune Impgaard Schou.
Suppleant: Fra udvalgets start indtil d. 13. januar 2005 Sune Impgaard Schou.

Økonomi- og Erhvervsministeriet:

Fra udvalgets start indtil d. 8. februar 2005 Mette Dybkjær Hansen.
Fra 8. februar 2005 - 31. maj 2005 Alf Therkildsen.
Suppleant: Fra udvalgets start indtil d. 8. februar 2005 Alf Therkildsen.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet:

Fra udvalgets start indtil d. 13. januar 2005 Peter S. Mørch.
Fra d. 13. januar 2005 - 31. maj 2005 Nanna F. Høygaard.

Kort- & Matrikelstyrelsen:

Inge Livbjerg.

Suppleant: Fra udvalgets start indtil d. 31. marts 2005 Poul Daugbjerg.

Skov- og Naturstyrelsen:

Lissi Mørch.

Suppleant: Hans Christian Karsten.

Miljøstyrelsen:

Helge Andreasen (formand).

Suppleant: Karen Aarøe.

Sekretariatsfunktionen er udført af:

Axel Bendtsen, Miljøstyrelsen

Jeanette Christensen, Miljøstyrelsen

Jonna Larsen, Skov- og Naturstyrelsen

Torben Abildgaard Pedersen (Dansk Standard), konsulent for Miljøstyrelsen og Skov- og Naturstyrelsen

Bilag 4 Eksempel på eksisterende kvalitetsstyringsordning

På det kommunale område findes andre særskilt etablerede og udviklede kvalitetsstyringsordninger end den, som beskrives i nærværende rapport.

Ældreserviceområdet har sin egen ordning.

En ældreservicevirksomhed kan være fx en forvaltningsenhed, et ældrekontor, en borgerserviceenhed, en ældreserviceordning, en hjemmeplejeordning, en distriktsenhed, et plejehjem, et plejecenter, et bofællesskab, en bestiller-/udførerenhed, en institution, et firma, et storkøkken, en madudbringningsordning, et fællesvaskeri, en indkøbsordning, en klinik, et hospice, en sammenslutning eller dele eller kombinationer heraf. Ydelserne er typisk hjemmehjælp, hjemmesygepleje samt hjælp til personlig pleje og rehabilitering af ældre – det vil i hovedsagen sige medborgere over 60 år.

I samarbejde med Institut for Serviceudvikling og Dansk Standard tog Socialministeriet for ca. 5 år siden initiativ til kvalitetsstyringsordningen på ældreområdet, fordi man ønskede at styrke kvaliteten af den kommunale service på området.

Forudgående undersøgelser havde vist store kvalitetsmæssige forskelle fra kommune til kommune, ligesom der var et klart behov for at styrke ressourceudnyttelsen bl.a. ved at konvertere internt tidsforbrug til øget ansigt-til-ansigt-tid til gavn for den sociale relation mellem hjælpere/plejere og de ældre.

Der blev derfor udviklet et regelsæt, der på mange måder kan ses som en pendant til fælles rammer i Bilag 7 hvilende på grundlæggende principper for kvalitetsstyring svarende til dem i Bilag 5 nævnte.

Albertslund, Esbjerg og Stenløse Kommuner har ladet deres kvalitetsstyringssystem på området certificere i henhold til kravene i det pågældende regelsæt. Når ordningen (endnu) har så relativt beskeden udbredelse i forhold til den samlede aktivitet på området, skyldes det, at ordningen er frivillig for kommunerne, og muligvis har det spillet ind, at den blev initieret på et tidspunkt, hvor kommunernes ledelser godt vidste, at store strukturomlægningsvar på vej. Forventningerne til kommunerne med hensyn til at kapere de obligatoriske ændringer er som bekendt betydelige, hvilket formentlig fører til tilbageholdenhed på de frivillige områder.

Esbjerg Kommune har over for udvalget redegjort for, at udviklings- og kortlægningsarbejdet forud for certificering af ældreservice har frigjort ressourcer, jf. kravet om ensretning og systematisering af procedurerne, svarende til en nedbragt lønomkostning på ca. 35 mio. kroner pr. år, hvorfor kvalitetsudviklingsprojektet inden for ældre- og borgerservice rigeligt har betalt sig selv hjem allerede inden for det første driftsår.

Det skal naturligvis stå klart, at fordele og forbedringer fra kvalitetsudvikling af ældreserviceområdet ikke vil kunne forventes at slå igennem med samme styrke på natur- og miljøområdet, eftersom formål, den økonomiske størrelsesorden, personaleprofil, opgaveportefølje mv. på de to forvaltningsområder adskiller sig meget væsentligt fra hinanden.

Kravene i forbindelse med ældreservicecertificering adskiller sig fra de foreslåede krav for natur- og miljøområdet i Bilag 7 ved, at der på ældreområdet lægges forholdsvis stor vægt på de fysiske arbejdsforhold og arbejdsmiljøet, fordi skifteholdsarbejde, de mange skiftende arbejdspladser i private hjem, de mange tunge forflytninger af ikke-selvhjulpne ældre og de ikke altid lige behagelige forhold på det psykiske plan (fx pleje af demente og misbrugere) notorisk medfører større sygefravær end i andre sektorer.

Ellers er kravene til dokumentstyring, ledelsens ansvar, processtyring, opfølgning, måling og forbedring stort set identiske med, hvad der fremgår af denne rapport, hvilket borger for, at der er en høj grad af forenelighed mellem de to ordninger til gavn for de kommuner, som på længere sigt ønsker at integrere kvalitetsstyringssystemerne inden for to eller flere forvaltningsområder.

Bilag 5 Grundlæggende principper for kvalitetsstyring

Ved udvikling af forslaget til fælles rammer har udvalget haft for øje, at regelsættet skal være relevant og praktisk muligt at efterleve for alle kommuner uden undtagelse, uanset størrelse, beliggenhed, historie, erhvervsgrundlag osv.

Derfor – og for at sikre foreneligheden med andre normative dokumenter, jf. 6.2 – er der ved udviklingen af forslaget anvendt følgende universelt accepterede grundprincipper, der er relevante for al virksomhedsdrift – her formuleret svarende til kommunernes aktuelle situation:

Lederskab

- Ledere i natur- og miljøadministrationerne bør ud fra det givne formål og ønskede udviklingsretninger skabe en helhed og opretholde et kompetent, fagligt miljø i den administrative enhed, således at medarbejdere kan blive fuldt involverede i at nå kommunens mål om saglighed, effektivitet og ensartethed i arbejdet på natur- og miljøområdet.

Kompetenceopbygning og involvering af medarbejdere, jf. uddybningen senere i bilaget

- Medarbejdere (og eksterne eksperter) er den væsentligste ressource i en kommunes natur- og miljøadministration. Identifikation af nødvendige kompetencer og uddannelsesbehov og effektiv gennemførelse af hertil

knyttede medarbejderudviklingsprogrammer samt rigtig anvendelse af medarbejdernes evner er en forudsætning for, at der træffes rettidige, lovmedholdelige og fagligt bæredygtige afgørelser i overensstemmelse med lovgivningens hensigt.

Fokusering på ressourceøkonomisk og effektiv styring af processerne

- Et ønsket resultat opnås mere effektivt, når aktiviteter og tilhørende ressourcer styres som en kæde af processer, der samlet sikrer den nødvendige planlægning, undersøgelse, informationsstyring, kontinuitet, kommunikation og samordning.

Tværkommunal koordination

- Kommunernes natur- og miljøadministrationer er afhængige af hverandre, og indbyrdes fordelagtige relationer i et ansvarligt samarbejdsnetværk øger parternes værdiskabende evne set i forhold til brugere på tværs af kommunegrænserne. Den samlede natur- og miljøbeskyttelse af det omgivende samfund skal ses i en helhed.

Brugerorientering

- Administrationen skal være gennemskelig for borgerne og skal vise forståelse for både nuværende og fremtidige bruger- og interessentbehov samt stræbe efter at opfylde målgruppernes forventninger inden for rammerne af en bæredygtig samfundsudvikling – vel at mærke på en sådan måde, at der stedse værnes om natur og miljø i respekt for menneskets livsvilkår og styrkelsen af dyre- og planteliv.

Systemorientering¹⁴

- Det er nyttigt at identificere, forstå og styre indbyrdes relaterede processer, der som et system bidrager til natur- og miljøadministrationens effektivitet med hensyn til at realisere kommunens/lovgivningens målsætninger på området.

Faktuel beslutningstagning

- Effektive beslutninger er baseret på analyse af data og informationer, herunder data fra overvågning af brugertilfredsheden samt vurderingerne af

¹⁴ Systemorientering er et kort ord for brugen af det udbredte og internationalt accepterede Plan-Do-Check-Act kredsløb (PDCA) eller på dansk: Planlægge, Udføre, Checke og Korrigere (PUCK), der kan genfindes direkte i erhvervslivets ledelsesstandarder og også benyttes i en variant i Excellence-modellerne.

den samlede natur- og miljørettede indsats med effektmåling i forhold til fastsatte natur- og miljømål.

Løbende forbedring

- Løbende forbedring af natur- og miljøadministrationens samlede præstation og efterstræbelsen af de to overordnede og permanente mål: sikring af opgavevaretagelsens faglige bæredygtighed fx gennem et effektivt ledelses- og styringssystem og sikring af brugernes tillid og tilfredshed fx gennem høj grad af gennemsigtighed bør være alfa og omega, jf. kapitel 5.

Ad Kompetenceopbygning og involvering af medarbejdere

I den internationale litteratur på kvalitetsstyringsområdet findes tilgængelige modeller, som nærmere definerer, hvad der normalt anses for indeholdt i kompetencebegrebet. Et eksempel vises i Fig. 2 .

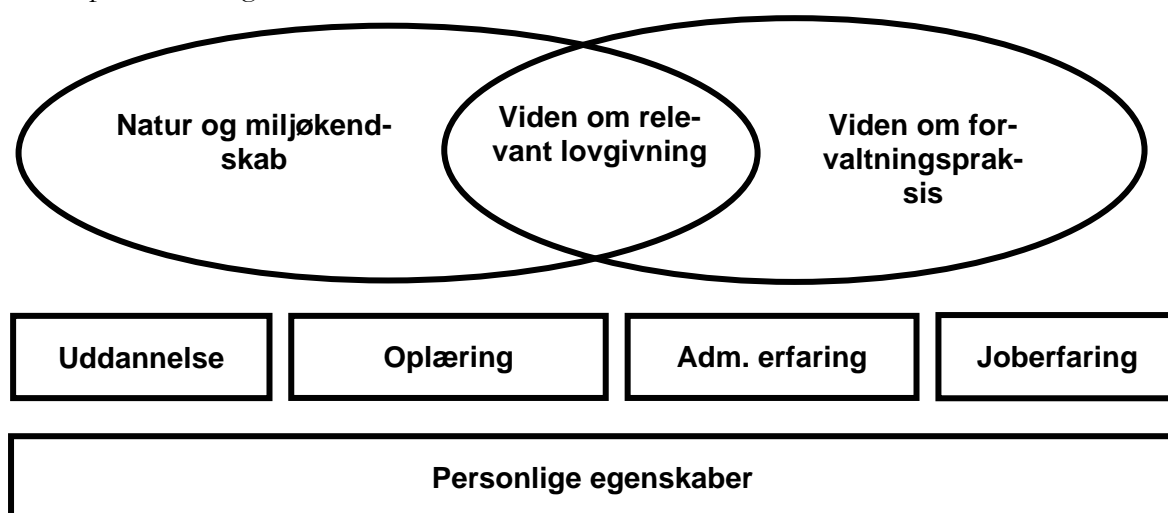


Fig. 2 *Eksempel på kompetencemodel for faglige medarbejdere i kommunale natur- og miljøadministrationer.*

Den samlede medarbejderstab inden for natur- og miljøadministration skal have viden på tre områder, som er eller kan være delvis integrerede i hinanden:

- Natur- og miljøkendskab samt sektor- og branchekendskab, herunder viden om tekniske/økonomiske muligheder knyttet til natur- og miljøbeskyttelse
- Viden om gældende ret inden for det relevante område, herunder viden om domme, tidligere afgørelser og andre juridiske forhold med betydning for området
- Viden om forvaltningsret og normal sagsbehandlings- og forvaltningspraksis på området.

Derudover skal sagsbehandlerne – forinden selvstændig opgavevaretagelse og set i relation til det opgavefelt, som de er udset til at varetage – være i besiddelse af grundforud-

sætninger i form af:

- En relevant uddannelse
- Gennemført oplæring/introduktion på det lokale plan
- Administrativ erfaring samt efter behov erfaring med personaleledelse og/eller projektledelse med relevans for den offentlige/kommunale sektor
- Tilstrækkelig job- eller arbejdspladserfaring – gerne indbefattende indsigt i erhvervslivets forhold og vilkår
- Personlige egenskaber, som sætter den pågældende i stand til med ansvarlighed og respekt for rettidig omhu at varetage et komplekst sagsområde med store konsekvenser for natur- og miljøforhold og for samfundet som helhed.

Generelt skal det gennem de fælles rammer, som fastsættes på området, sikres, at tilstrækkelige vilkår for kompetent varetagelse af natur- og miljøsager er til stede. Det skal bl.a. sikres, at 1) behovet for og navnlig manglende uddannelse og træning identificeres, 2) nødvendig efteruddannelse faktisk gennemføres, 3) det ved opfølgning konstateres, om gennemførte uddannelsesprogrammer har været effektive og tilstrækkelige.

Følgende forhold, hvoraf flere tangerer almindelige personalepolitiske forhold, er nævnt som krav eller kan udledes af kravene i fælles rammer, nemlig at det generelt skal sikres,

- at den ekspertise, som findes i kommunernes eget regi faktisk nyttiggøres i fuldt omfang¹⁵,
- at det for alle væsentlige ydelsesområder defineres løbende, hvilke kompetencer kommunen ønsker at opretholde i eget regi, og hvilke kompetencer der skaffes til veje ved tilkøb af ekspertise udefra,
- at det ved rekruttering af nyt personale og rokering af personale sikres, at der udarbejdes aktuelle jobprofiler i overensstemmelse med afdækkede kompetencebehov,
- at nye og rokerede medarbejdere gennemgår et introduktionsprogram, før end de tillægges selvstændigt sagsbehandlingsansvar,
- at der ved løbende dialog med medarbejderstaben – fx ved afholdelse af systematiske medarbejdersamtaler eller gruppeudviklingssamtaler med fx

¹⁵ I store kommuner med et større antal medarbejdere inden for natur- og miljøområderne kan der være en risiko for, at der ikke altid er fuldt overblik over, hvilke særskilte kompetence- og erfaringsområder der faktisk dækkes af hvilke medarbejdere. Man kan fx sikre effektiv vidensdeling ved etablering af en database, som giver mulighed for at søge i medarbejdernes kompetenceprofiler. Dette kan være til stor nytte ved udvælgelse af optimale sagsbehandlerteams.

12 måneders mellemrum – sker en afdækning af nye uddannelsesønsker og -behov i forhold til det pålagte ansvar og opgaver,

- at der udarbejdes uddannelsesplaner i overensstemmelse med ovenstående,
- at der gennemføres uddannelse og træning i overensstemmelse med planerne, og
- at der foretages en evaluering af gennemførte uddannelses- og træningsprogrammer med henblik på at verificere, om de effektivt har opfyldt identificerede behov.

På den anden side kan kommunen også sikre tilførselen af kompetencer gennem lån af andre kommunale medarbejdere, samarbejde med den private konsulentbranche mv. Det indgår i intern audit og ledelsens evaluering at bedømme om den samlede kompetence set i forhold til pålagte opgaver, fælles rammer og realisation af vedtagne politikker og mål kan anses for fyldestgørende.

Det bør fremhæves, at erhvervelse af kompetence kan sikres på mange måder. Foruden traditionel kursusvirksomhed, temadage samt faglige seminarer og konferencer kan kompetenceerhvervelse ske gennem følordninger, interkollegialt samarbejde, deltagelse i udvalgs- og standardiseringsarbejde, gennem deltagelse i forsknings- og undervisningsarbejde mv.

Bilag 6 Eksempler på eksisterende lokale procedurer for afgørelser inden for et udvalgt sagsområde i tilknytning til natur- og miljøadministration

Eksempel 1

X-købing Kommune	BYGGERI / ANLÆG / TERRÆNÆNDRING / ANBRINGELSE AF AFFALD (SKOVLOVENS § 11) – TILLADELSE			Niveau: 2
Ansvarlig: NN				Version: 1.0
Dokumentbrugere: Alle	Redaktør: TAP	Revideres: Før 2008-xx-xx	Dokumentnummer: S11-1	Gælder fra: 2005-xx-xx

Stikord

Skovloven, byggeri, anlæg, terrænændring, affald, § 11-tilladelse

Formål

At sikre, at § 11-tilladelser i henhold til Skovloven administreres forskriftsmæssigt i overensstemmelse med politik, mål, gældende regulering og krav i øvrigt.

Gyldighedsområde

Gælder for alle distrikter. Denne procedure bruges kun ved tilladelser. Afslag meddeles efter procedure S11-2.

Ansvar

Den sagsbehandler, som sagen tildeles, administrerer sagen selvstændigt fra start til slut. Ansøgning om tidsforlængelse af tidligere givne tilladelser skal dog drøftes med NN, inden tilladelse gives.

Fremgangsmåde

Den modtagne ansøgning gås igennem. Der tages stilling til, om svaret kræver nærmere planlægning, partshøring, tværkommunal koordination mv.

Der skal altid tages stilling til spørgsmålet om erstatningsskov, og det skal begrundes, hvorfor man eventuelt ikke kræver erstatningsskov, jf. bekendtgørelsen.

Tilladelsens skal gives tidsbegrænset, og kan normalt ikke forlænges.

Offentlige myndigheder skal ikke stille sikkerhed.

Skriveanvisninger

Tekstblokken under Paradigma sættes ind i distriktets eget brevpapir. Der udarbejdes et svar på den modtagne ansøgning grundlag heraf.

Der skal aldrig være ”/” i det færdige brev. Står der ”/”, skal der vælges mellem flere muligheder. Der kan måske tænkes andre muligheder end de foreslåede.

Opregninger med • ... er også valgmuligheder, som der skal tages stilling til, inden svaret afsendes.

Tekst af formen ”[...]” skal erstattes med den relevante tekst.

Relevant tekst skal indsættes i alle felter mærket med ”...”.

Paradigma

”Ansøgning om tilladelse til ... på ejendommen, matr.nr. ... i ... kommune

Afgørelse

Skov- og Naturstyrelsen giver hermed *tilladelse* til ... på matr. nr. ... Der vedlægges kort, hvoraf / byggeriets / anlæggets / terrænændringens / affaldets placering og omfang fremgår.

Vilkår

Projektets udformning ...

Tidsbegrænsning ... Tilladelsen kan ikke forventes forlænget i en ny tidsbegrænset periode. Hvis udnyttelsen til ... ønskes forlænget efter udløbet af tidsbegrænsningen, vil der eventuelt kunne gives en permanent tilladelse mod udlæg af erstatningsskov.

- Der udlægges erstatningsskov, jf. vedlagte afgørelse om fredskovspligt på matr. nr. ... samt vilkårene herfor.
- Der udlægges erstatningsskov på ... (størrelse, træartssammensætning, placering). Erstatningsarealet skal være godkendt af statsskovdistriktet inden projektet sættes i gang.
- Der udlægges erstatningsskov på ... (størrelse, træartssammensætning, placering). Et erstatningsareal skal forelægges for ... Statsskovdistrikt til godkendelse senest den ...
- Der udlægges erstatningsskov på ... ha. Vilkåret om erstatningsskov anses for opfyldt, ved at puljearealet på matr. nr. ... nedskrives i tingbogen med det anførte antal ha.
- Der udlægges erstatningsskov på ... ha. Vilkåret anses for opfyldt ved at Skov- og Naturstyrelsen udlægger ... ha erstatningsskov med sammenhæng til anden fredskov. Faktura vil blive fremsendt.
- Sikkerhed for etablering af erstatningsskoven inden for fristen ...

Andet

Der stilles ikke vilkår om erstatningsskov, fordi ...

Afgørelsen er truffet i medfør af § 38, jf. § 11, stk. 1 og § 39 / § 40 [hvis vilkårene skal tinglyses] i skovloven (lov nr. 453 af 9. juni 2004) og § 1 / § 2 / § 4 / § 6 / § 7 i bekendtgørelse om erstatningsskov (nr. 874 af 24. november 1997).

Denne afgørelse vedrører kun forholdet til skovloven.

Tilladelsen bortfalder, hvis den ikke er udnyttet senest 3 år efter, at den er meddelt, jf. skovlovens § 42.

Redegørelse for sagen

[Her skal stå et resume af den brevveksling der har været: ansøgning, indhentning af udtalelser, partshøring mv. Husk, at der skal foretages partshøring, hvis der indhentes faktiske oplysninger, som ansøgeren ikke er bekendt med.

Det fremgår af vejledningen om der skal indhentes udtalelser fra særlige parter, fx jordbrugskommission eller amt.

Amtet skal altid høres, hvis der er tale om et Natura 2000-område eller et § 3 areal efter naturbeskyttelsesloven].

Med brev af ... har De ansøgt om tilladelse til ... på matr. nr. ... Ejendommen er fred-

skovspligtig.

... Statsskovdistrikt har besigtiget / indhentet oplysninger fra ...

Amt / kommune ... har udtalt ...

De har fået forelagt amtets / kommunens ... udtalelse, og har hertil oplyst / bemærket ...

[EF habitatarter

Vedrører afgørelsen arealer, hvor der findes arter, der er omfattet af bilag IV i EF-habitatdirektivet, må der ikke træffes afgørelse, som kan beskadige eller ødelægge arternes yngle- eller rasteområder.]

[EF habitat- eller fuglebeskyttelsesområde

Vedrører afgørelsen et Natura 2000-område, skal der i afgørelsen indgå en vurdering af indgrebet i forhold til lokalitetens integritet, jf. vejledningen:

Arealet er beliggende i et område, der er omfattet af EF-habitatdirektivet / EF-fuglebeskyttelsesdirektivet. Ophævelse af fredskovsplikten på arealet skønnes ikke

- at indebære en forringelse af området,
- at indebære en forringelse af området naturtyper,
- at indebære en forringelse af området levesteder for beskyttede arter,
- at medføre forstyrrelser med betydelige negative konsekvenser for de beskyttede arter,
- at være i strid med Natura 2000-skovplanen for området

fordi ...]

Begrundelse for afgørelsen

Efter skovlovens § 11, stk. 1, må der på fredskovspligtige arealer ikke opføres bygninger, etableres anlæg, gennemføres terrænændringer eller anbringes affald. Efter § 38 kan der dog gives dispensation, når særlige grunde taler for det.

Praksis for tilladelse til byggeri, etablering af anlæg, gennemførelse af terrænændringer og anbringelse af affald uden sammenhæng med skovdriften er meget restriktiv. I praksis gives kun tilladelse, såfremt der ikke kan findes en placering uden for fredskov, og såfremt hensynet til overordnede samfundsmæssige formål vejer tungere end hensynet til at bevare arealet som fredskov.

[Næste afsnit tages med, hvis ansøgningen drejer sig om anlæg af en golfbane. I alle andre sager udelades afsnittet:

I forbindelse med vedtagelsen af skovloven i 2004, har ministeren tilkendegivet, at der i

visse tilfælde ud fra en helhedsbetragtning kan gives tilladelse til anlæg af golfbaner. Det kræves dog, at det fredskovsareal, som inddrages til golfbane, ikke besidder væsentlige kvaliteter til opfyldelse af skovlovens formål. Projektet skal desuden samlet set indebære en forbedring af landskab, natur, miljø og rekreative forhold. Endelig skal der ved større projekter have været gennemført en offentlig debat om projektet, inden tilladelsen gives.]

[Her skal der stå en nærmere begrundelse for hvorfor netop dette byggeri / anlæg / terrænændring / affaldsanbringelse kan tillades på dette sted, jf. vejledningen].

Hverken planlægningsbestemmelser, fredninger eller servitutter er til hinder for byggeriet / anlægget / terrænændringen / anbringelsen af affald...

På den baggrund finder Skov- og Naturstyrelsen, at der kan gives tilladelse til byggeriet / anlægget / terrænændringen / anbringelsen af affald... på de ovennævnte vilkår.

Klagevejledning m.v., jf. § 60 og §§ 62–64 i skovloven

Afgørelsen kan påklages til Naturklagenævnet. Følgende er klageberettigede:

Adressaten for afgørelsen. (Skovdistriktet anses dog ikke for klageberettiget)

Enhver, som i øvrigt har en individuel væsentlig interesse i sagen.

Landsdækkende foreninger og organisationer, hvis hovedformål er beskyttelse af natur og miljø.

Landsdækkende foreninger og organisationer, som efter deres formål varetager væsentlige rekreative interesser, når afgørelsen berører sådanne interesser.

Lokale foreninger og organisationer, som har en væsentlig interesse i afgørelsen.

Klagefristen er 4 uger. Klagen indgives skriftligt til Skov- og Naturstyrelsen, ... Statskovdistrikt, som derefter sender klagen til Naturklagenævnet sammen med afgørelsen og det materiale, der er indgået i sagens bedømmelse. De vil få besked fra Skov- og Naturstyrelsen, hvis andre end De selv klager.

Det er en betingelse for Naturklagenævnets behandling af en klage, at den der klager indbetaler et gebyr på 500 kr. til nævnet. En opkrævning på gebyret vil blive sendt til vedkommende, når nævnet har modtaget klagen fra Skov- og Naturstyrelsen. Naturklagenævnet vil ikke påbegynde behandlingen af klagen før gebyret er modtaget. Vejledning om gebyrordningen kan findes på Naturklagenævnets hjemmeside www.nkn.dk. Gebyret tilbagebetales, hvis den der klager får helt eller delvis medhold i klagen.

Tilladelsen må ikke udnyttes, før klagefristen er udløbet. Hvis der klages over afgørelsen, må tilladelsen ikke udnyttes, før Naturklagenævnet har truffet afgørelse eller bestemmer andet.

Hvis De vil indbringe afgørelsen for domstolene, skal sagen anlægges inden 6 måneder fra meddelelsen af afgørelsen.

Med venlig hilsen

[Underskrift]

Kopi til:

Eventuelle klageberettigede med væsentlig individuel interesse i sagen

Danmarks Naturfredningsforening, Masnedøgade 20, 2100 Kbh. Ø

Friluftsrådet, amtsrepræsentanten

Eventuelle klageberettigede foreninger mv., som har anmodet om at blive underrettet, dvs.:

Dansk Kano- og Kajakforbund, Idrættens Hus, 2605 Brøndby

Dansk Forening for Rosport, Postboks 74, Skovalléen 38 A, 2880 Bagsværd

når afgørelsen vedrører sejlbare vandarealer og landområder i tilknytning hertil, og

Danmarks Idræts-Forbund, Konsulentafdelingen, Idrættens Hus, 2605 Brøndby

når afgørelsen vedrører interesser som foreningen varetager.

Kopi af afgørelsen til samlesagen.

Skov- og Naturstyrelsen er bemyndiget til at træffe afgørelse på miljøministerens vegne i medfør af § 13, nr. 28 [hvis der stilles vilkår: og 29] [hvis vilkåret tinglyses: og 30] i bekendtgørelse om henlæggelse af opgaver og beføjelser til Skov- og Naturstyrelsen (nr. 963 af 21. september 2004).”

Eksempel 2

X-købing Kommune	BYGGERI / ANLÆG / TERRÆNÆNDRING / ANBRINGELSE AF AFFALD (SKOVLOVENS § 11) – AFSLAG			Niveau: 2
Ansvarlig: NN				Version: 1.0
Dokumentbrugere: Alle	Redaktør: TAP	Revideres: Før 2008-xx-xx	Dokumentnummer: S11-2	Gælder fra: 2005-xx-xx

Stikord

Skovloven, byggeri, anlæg, terrænændring, affald, § 11-afslag

Formål

At sikre, at § 11-afslag i henhold til Skovloven administreres forskriftsmæssigt i overensstemmelse med politik, mål, gældende regulering og krav i øvrigt.

Gyldighedsområde

Gælder for alle distrikter. Denne procedure bruges kun ved afslag. Tilladelser meddeles efter procedure S11-1.

Ansvar

Den sagsbehandler, som sagen tildeles, administrerer sagen selvstændigt fra start til slut.

Fremgangsmåde

Den modtagne ansøgning gås igennem. Der tages stilling til, om svaret kræver nærmere planlægning, partshøring, tværkommunal koordination mv.

Skriveanvisninger

Tekstblokken under Paradigma sættes ind i distriktets eget brevpapir. Der udarbejdes et svar på den modtagne ansøgning grundlag heraf.

Der skal aldrig være ”/” i det færdige brev. Står der ”/”, skal der vælges mellem flere muligheder. Der kan måske tænkes andre muligheder end de foreslåede.

Opregninger med • ... er også valgmuligheder, som der skal tages stilling til, inden svaret afsendes.

Tekst af formen ”[...]” skal erstattes med den relevante tekst.

Relevant tekst skal indsættes i alle felter mærket med ”...”.

Paradigma

”Ansøgning om tilladelse til ... på matr.nr. ... i ... kommune

Afgørelse

Skov- og Naturstyrelsen giver hermed **afslag** på Deres ansøgning om tilladelse til / byggeri / anlæg / terrænændring / anbringelse af affald på matr.nr. ... Der vedlægges kort, hvoraf ...(projektets)... placering og omfang fremgår.

Afgørelsen er truffet i medfør af § 38, jf. § 11, stk. 1 i skovloven (lov nr. 453 af 9. juni 2004).

Redegørelse for sagen

[Her skal stå et resume af den brevveksling der har været: ansøgning, indhentning af udtalelser, partshøring mv. Husk at der skal foretages partshøring, hvis der indhentes faktiske oplysninger som ansøgeren ikke er bekendt med.

Det fremgår af vejledningen om der skal indhentes udtalelser fra særlige parter, fx jordbrugskommission eller amt.

Amtet skal altid høres, hvis der er tale om et Natura 2000-område eller et § 3 areal efter naturbeskyttelsesloven].

Med brev af ... har De ansøgt om tilladelse til ... på matr. nr. ... Ejendommen er fredskovspligtig.

... Statsskovdistrikt har besigtiget / indhentet oplysninger fra ...

Amt / kommune ... har udtalt ...

De har fået forelagt amtets / kommunens ... udtalelse, og har hertil oplyst / bemærket ...

Begrundelse for afgørelsen

Efter skovlovens § 11, stk. 1 må der på fredskovspligtige arealer ikke opføres bygninger, etableres anlæg, gennemføres terrænændringer eller anbringes affald. Efter § 38 kan der dog gives dispensation, når særlige grunde taler for det.

Praksis for tilladelse til byggeri, etablering af anlæg, gennemførelse af terrænændringer og anbringelse af affald uden sammenhæng med skovdriften er meget restriktiv. I praksis gives kun tilladelse, såfremt der ikke kan findes en placering uden for fredskov, og såfremt hensynet til overordnede samfundsmæssige formål vejer tungere en hensynet til at bevare arealet som fredskov.

[Hvis afgørelsen gælder en golfbane:

I forbindelse med vedtagelsen af skovloven i 2004, har ministeren tilkendegivet, at der i visse tilfælde ud fra en helhedsbetragtning kan gives tilladelse til anlæg af golfbaner. Det kræves dog, at det fredskovsareal, som inddrages til golfbane, ikke besidder væsentlige kvaliteter til opfyldelse af skovlovens formål. Projektet skal desuden samlet set indebære en forbedring af landskab, natur, miljø og rekreative forhold. Endelig skal der ved større projekter have været gennemført en offentlig debat om projektet, inden tilladelsen gives.]

- Skov- og Naturstyrelsen finder det ikke godtgjort, at arealet ud fra overordnede samfundsmæssige hensyn bør anvendes til ..., fordi ...
- Skov- og Naturstyrelsen finder det ikke godtgjort, at byggeriet / anlægget / terrænændringen / anbringelsen af affald ikke kan placeres uden for det fredskovspligtige areal, fordi ...
- Arealet kan ikke anvendes fordi ... (en eller flere af de nævnte betingelser ikke er opfyldt)
- Projektet agtes iværksat i et område, som vil blive beskadiget eller ødelagt som yngle- eller rasteområde for arter, der er omfattet af bilag IV i EF-habitatdirektivet, fordi ...

Projektet agtes iværksat i et område, som er omfattet af EF-habitatdirektivet / EF-fuglebeskyttelsesdirektivet og vil

- indebære en forringelse af området,
- indebære en forringelse af områdets naturtyper,
- indebære en forringelse af områdets levesteder for beskyttede arter,
- medføre forstyrrelser med betydelige negative konsekvenser for de beskyttede arter,
- vil være i modstrid med Natura 2000-skovplanen for området,

fordi ...

Andet

...

Skov- og Naturstyrelsen finder herefter ikke, at der foreligger særlige grunde, der taler for at forbudet mod / byggeri / anlæg / terrænændringer / anbringelse af affald fraviges.

Klagevejledning m.v., jf. § 60 og §§ 62–64 i skovloven

Afgørelsen kan påklages til Naturklagenævnet. Følgende er klageberettigede:

Adressaten for afgørelsen. (Skovdistriktet anses dog ikke for klageberettiget)

Enhver, som i øvrigt har en individuel væsentlig interesse i sagen.

Landsdækkende foreninger og organisationer, hvis hovedformål er beskyttelse af natur og miljø.

Landsdækkende foreninger og organisationer, som efter deres formål varetager væsentlige rekreative interesser, når afgørelsen berører sådanne interesser.

Lokale foreninger og organisationer, som har en væsentlig interesse i afgørelsen.

Klagefristen er 4 uger. Klagen indgives skriftligt til Skov- og Naturstyrelsen, ... Statskovdistrikt, som derefter sender klagen til Naturklagenævnet sammen med afgørelsen og det materiale, der er indgået i sagens bedømmelse. De vil få besked fra Skov- og Naturstyrelsen, hvis andre end De selv klager.

Det er en betingelse for Naturklagenævnets behandling af en klage, at den der klager indbetaler et gebyr på 500 kr. til nævnet. En opkrævning på gebyret vil blive sendt til vedkommende, når nævnet har modtaget klagen fra Skov- og Naturstyrelsen. Naturklagenævnet vil ikke påbegynde behandlingen af klagen før gebyret er modtaget. Vejledning om gebyrordningen kan findes på Naturklagenævnets hjemmeside www.nkn.dk. Gebyret tilbagebetales, hvis den der klager får helt eller delvis medhold i klagen.

Hvis De vil indbringe afgørelsen for domstolene, skal sagen anlægges inden 6 måneder fra meddelelsen af afgørelsen.

Med venlig hilsen

[Underskrift]

Kopi til:

Eventuelle klageberettigede med væsentlig individuel interesse i sagen.

Danmarks Naturfredningsforening, Masnedøgade 20, 2100 Kbh. Ø

Friluftsrådet, amtsrepræsentanten

Eventuelle klageberettigede foreninger mv. som har anmodet om at blive underrettet, dvs.:

Dansk Kano- og Kajakforbund, Idrættens Hus, 2605 Brøndby

Dansk Forening for Rosport, Postboks 74, Skovalléen 38 A, 2880 Bagsværd

når afgørelsen vedrører sejlbare vandarealer og landområder i tilknytning hertil, og

Danmarks Idræts-Forbund, Konsulentafdelingen, Idrættens Hus, 2605 Brøndby

når afgørelsen vedrører interesser som foreningen varetager.

Amt, kommune og andre myndigheder som har været inddraget i sagen

Kopi af afgørelsen til samsagen

Skov- og Naturstyrelsen er bemyndiget til at træffe afgørelse på miljøministerens vegne i medfør af § 13, nr. 28 i bekendtgørelse om henlæggelse af opgaver og beføjelser til Skov- og Naturstyrelsen (nr. 963 af 21. september 2004)".

Bilag 7 Forslag til fælles rammer

Læsevejledning

Nedennævnte afsnit i læsevejledningen vil i kursiv være gengivet som indledning til de respektive kapitler.

Kapitel 0 definerer, hvad der forstås ved de fælles rammer, der ligger til grund for kvalitetsstyringsordningen. Den overordnede struktur og dermed processernes samspil vises i en figur, der samtidigt illustrerer den logiske rækkefølge i kapitler og afsnit i rammedokumentet. Afslutningsvis forholder kapitel 0 sig til de fælles rammers anvendelse og deres forenelighed med andre ledelsessystemers tilsvarende krav.

Kapitel 1 forklarer det særlige sprogbrug, som knytter sig til formuleringen af fælles rammer opdelt i egentlige krav, vejledende krav og forklarende, uddybende eller eksemplificerende noter.

Kapitel 2 nævner (kun helt overordnet) de øvrige krav, som natur- og miljøadministrationserne skal være i overensstemmelse med. Et forsøg på en mere udtømmende opstilling findes i Bilag 1, idet det er kommunernes eget ansvar at holde sig ajour med de til

enhver tid gældende forskrifter og bestemmelser på området.

Kapitel 3 oplister i alfabetisk orden og forklarer de særlige ord og begreber, som benyttes i fælles rammer.

Kapitel 4 resumerer i 4.1 fælles rammers krav og fortsætter i 4.2 med krav til dokumentstyring, som især drejer sig om sikringen af, at natur- og miljøadministrationernes medarbejdere altid har adgang til sidste nye udgave af gældende dokumentation. Samtidig skabes et overblik over, hvad et kvalitetsstyringssystem og dermed en kvalitetshåndbog som minimum skal indbefatte.

Kapitel 5 beskriver krav til ledelsens ansvar, dvs. overordnede opgaver og forpligtelser i forbindelse med formulering af politik og lokale mål i relation til kvalitetsstyringsordningen, herunder sikring af ordningens praktiske indførelse, anvendelse og opfølgning inden for den enkelte natur- og miljøadministrations forvaltningsområder.

Kapitel 6 beskriver krav til styring af ressourcerne, herunder medarbejdernes kompetencer, uddannelse, træning, erfaring og øvrige færdigheder. Af andre ressourcer kan nævnes informationsteknologi, evt. udstyr til måling og overvågning, lokaler, infrastruktur, arbejdsforhold mv. Kravene til styring drejer sig især om at identificere behovene samt at sikre de nødvendige ressourcers fortsatte vedligeholdelse, deres nødvendige udvikling og deres optimale udnyttelse i henhold til kvalitetsstyringssystemets formål.

Kapitel 7 beskriver fælles rammers krav til arbejdets udførelse. Selve rammerne udtrykker kun helt overordnede krav til planlægning, gennemførelse og opfølgning i forbindelse med opgavevaretagelsen. Men et af kravene er, at medarbejderne skal have rådighed over de administrative og teknisk-faglige procedurer mv., som er nødvendige for at omsætte natur- og miljøområdets lovgivning, de tilknyttede ministerielle vejledninger og forvaltningspraksis til konkret opgavevaretagelse på et kompetent og fyldestgørende niveau, jf. de fælles mål.

Kapitel 8 opregner kravene til nødvendige overvågning, analyse og forbedring. Kvalitetsstyringssystemets præstationer skal først og fremmest overvåges internt i natur- og miljøadministrationens egen forvaltning, jf. betragtningerne i rapportens afsnit 6.4.1 – navnlig centreret omkring medarbejdernes egenkontrol, overvågning af brugertilfredshed og intern audit. Styring af eventuelle afvigelser er eksplicit omtalt. Overvågningsresultaterne skal gøres til genstand for analyse som udgangspunkt for den løbende forbedring af kvalitetsstyringssystemets præstationer.

Forord

Dette bilag er udarbejdet i tilknytning til Miljøministeriets Kvalitetsstyringsudvalgs rapport. Det er et eksempel på udmøntning af udvalgets anbefalinger, som de fremgår af rapporten. Udvalget har hermed ikke taget stilling til alle detaljer i bilaget.

Bilaget beskriver de krav til kvalitetsstyring af de af natur- og miljøområdets forvaltningsopgaver, som ifølge strukturreformen skal varetages af kommunerne efter 1. januar 2007.

0 Indledning

Kapitel 0 definerer, hvad der forstås ved de fælles rammer, der ligger til grund for kvalitetsstyringsord-

ningen. Den overordnede struktur og dermed processernes samspil vises i en figur, der samtidigt illustrerer den logiske rækkefølge i kapitler og afsnit i rammedokumentet. Afslutningsvis forholder kapitel 0 sig til de fælles rammers anvendelse og deres forenelighed med andre ledelsessystemers tilsvarende krav.

Fælles rammer beskriver et sæt af krav til de kvalitetsstyringssystemer, som er omfattet af Miljøministeriets Kvalitetsstyringsordning.

Fælles rammers krav er udtryk for systemkrav, dvs. krav, hvis opfyldelse sætter natur- og miljøadministrationen i en kommune i stand til at realisere sin politik og at nå sine mål samt i øvrigt af styre alle de indbyrdes forbundne og samspillende processer og faktorer, som kan påvirke ydelsernes kvalitet. Fælles rammers systemkrav indbefatter fx krav til dokumentstyring, registreringer, overordnet ledelse, planlægning, ansvarsdelegering, samarbejde, kommunikation, kompetencestyring, opgavevaretagelsens tilrettelæggelse, gennemførelse og overvågning, brugertilfredshedsundersøgelse, afvigelsesbehandling, analyse og løbende forbedring af kvalitetsstyringssystemets præstation.

Det vil være muligt – i en senere fase – at lade systemkravene i disse fælles rammer suppleres med teknisk-fagligt betonedede krav, når det sikres, at sådanne supplerende krav ikke begrænser det kommunale selvstyre u hensigtsmæssigt eller kan udlægges som skærpelse eller lempelse af gældende lovgivning.

Fig. 3 – der detaljerer den i Fig. 1 viste model – tjener til belysning af det procesorienterede kredsløb, der danner udgangspunkt for den rækkefølge, hvori rammekravene er anført.

Systemets udgangspunkt er, at den stedlige ledelse har det som sit ansvarsområde

- at kommunikere vigtigheden af fælles rammers opfyldelse, herunder at der gennemføres effektive korrigerende handlinger i forhold til påviste afvigelser fra rammekravene (5.1 i Bilag 7),
- at sikre, at natur- og miljøadministrationens virksomhed er præget af helhedssyn med tilstrækkeligt bruger- og samfundsfokus (5.2 i Bilag 7),
- at fastsætte den lokale politik (5.3 i Bilag 7),
- at politikken omsættes til lokale kvalitetsmål (5.4 i Bilag 7),
- at delegere ansvaret for opgavevaretagelse mv. i fornødent omfang (5.5.1 i Bilag 7), og
- at foretage den årlige, ledelsesmæssige systemevaluering med henblik på at sikre, at systemet fortsat er effektivt og egnet til at nå de fastsatte mål (5.6 i Bilag 7).

På denne baggrund skal natur- og miljøadministration styre sit forbrug af ressourcer – navnlig sikre, at personalet har den fornødne kompetence (6.2) og den øvrige baggrund for at kunne gennemføre en tilfredsstillende opgavevaretagelse i overensstemmelse med lovgivning, forvaltningspraksis, politik, mål og krav i øvrigt.

Selve opgavevaretagelsen baseret på områdets regulering og brugernes legitime forventninger omtales i kapitel 7. Opgavevaretagelsen kan indebære planlægning, jf. 7.1, og tilkøb af ekstern kompetence og andre ressourcer, jf. 7.2.

Leveringen af ydelser til brugerne danner baggrund for en brugeropfattelse, hvor det er et af de overordnede, permanente mål at stræbe efter brugernes tillid til og tilfredshed med den proces- og forvaltningsmæssige varetagelse af opgaverne (ikke at forveksle med

udfaldet af afgørelser i enkeltsager).

Den kvalitetsskabende effekt vil fremkomme som resultat af aktiviteter i medfør af kravene i kapitel 8 om overvågning, analyse og forbedring. Der kan være tale om intern overvågning i form af egenkontrollen før frigivelse af svar i enkeltsager, jf. 7.3, interne audit af kvalitetsstyringssystemets virkemåde og præstation, jf. 8.2.2, samt brugertilfredshedsundersøgelse, jf. 8.2.1. Fra overvågningsaktiviteterne opsamles informationer i form af observationer, udtalelser og data, der skal gøres til genstand for analyse (8.4) på en sådan måde, at ledelsen kan træffe beslutninger på et faktisk grundlag med henblik på at sikre kvalitetsstyringssystemets løbende forbedring (8.5 og 5.6).

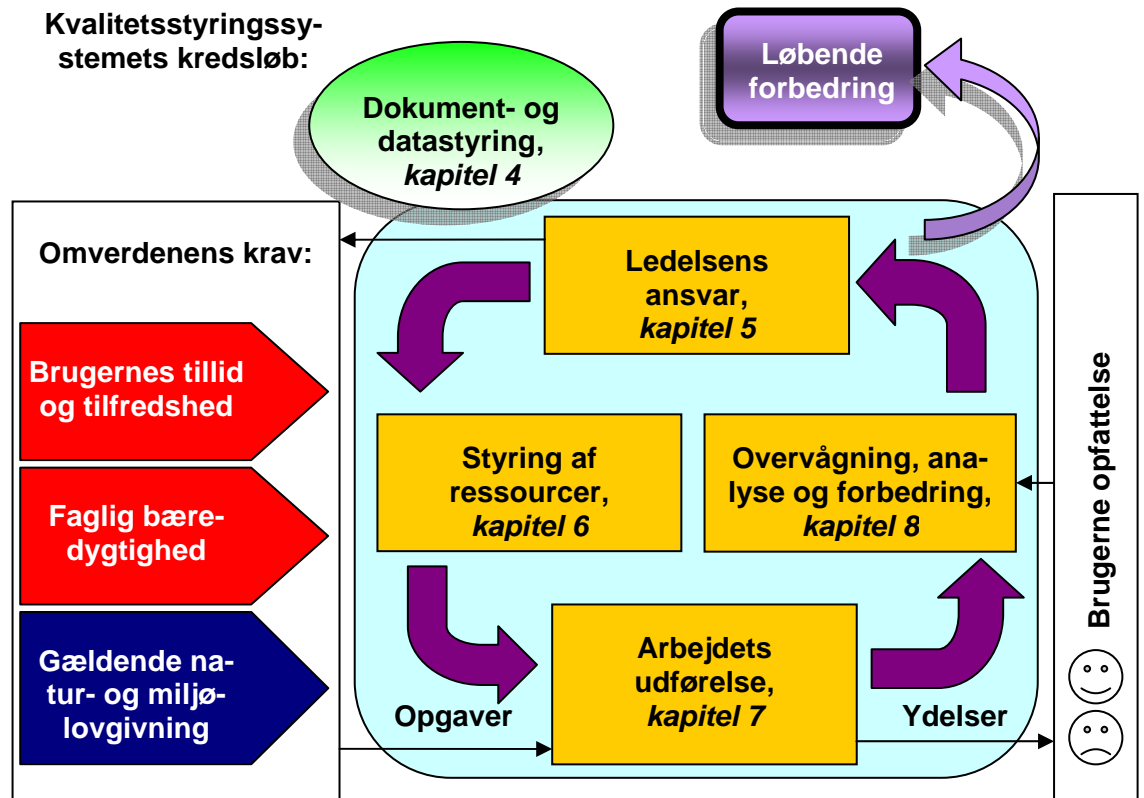


Fig. 3 Det procesorienterede kredsløb i den enkelte kommunes kvalitetsstyringssystem, som skal være i overensstemmelse med krav, der mindst svarer til, men ikke nødvendigvis er begrænset til, hvad der fremgår af nærværende fælles rammer. De angivne kapitelnumre er identiske med kapitelinddelingen i fælles rammer.

0.1 Generelt

Kravene til kvalitetsstyringssystemer i disse fælles rammer hverken skærper eller reducerer kravene til natur- og miljøbeskyttelse jf. gældende lovgivning.

Hensigten med disse fælles rammer er alene at skabe forudsætningen for, at der overalt i Danmark kan stilles de samme krav til kommunernes interne kvalitetsstyringssystemer. Systemernes formål er at skaffe brugernes tillid til og tilfredshed med natur- og miljøadministrationers forvaltningsprocesser, som skal være baseret på en høj grad af kompetence og faglig bæredygtighed.

Udformningen og implementeringen af natur- og miljøadministrationens kvalitetsstyringssystem i de enkelte kommuner kan påvirkes af forskelle i kommunernes forhold – fx vedrørende arealmæssige forhold, bebyggelsesgrad/indbyggertal, anlægsforhold, er-

hvervs- og infrastruktur samt forskelligheder vedrørende natur og miljø.

Det er derfor ikke hensigten med disse fælles rammer at udvirke, at kommunernes kvalitetsstyringssystemer nødvendigvis skal være ensartet udformede med hensyn til omfang og dokumentation.

Disse fælles rammer kan anvendes internt i kommunerne og af eksterne parter, herunder tilsynsmyndigheder og certificeringsorganer, til at vurdere den enkelte natur- og miljøadministrations evne til at opfylde ordningens kvalitetsmål vedrørende

- Sikring af opgavevaretagelsens faglige bæredygtighed fx gennem et effektivt ledelses- og styringssystem
- Sikring af brugernes tillid og tilfredshed fx gennem en høj grad af gennemsigtighed, og
- Lokalt fastsatte mål

NOTE 1 Se NOTE 2 og 3.5 i Bilag 7 og 5.2 i hovedrapporten for præcisering af, hvordan begrebet ”brugertilfredshed” bør opfattes i forbindelse med forvaltningen af en på visse punkter restriktiv natur- og miljølovgivning.

De grundlæggende principper for kvalitetsstyring, jf. Bilag 5, som anses for gængse internationalt og i erhvervslivet, er taget i betragtning ved udarbejdelsen af disse fælles rammer.

0.2 Det procesbaserede kvalitetsstyringssystem

Disse fælles rammer opfordrer til løbende forbedring af natur- og miljøadministrationens processer i den hensigt at bidrage til at sikre faglig bæredygtighed, brugertilfredshed, effektivitet og gennemsigtighed i ydelserne.

For at en natur- og miljøadministration kan fungere optimalt, er det nødvendigt, at den identificerer og styrer et stort antal aktiviteter, der kan opfattes som forbundne processer. Ofte vil resultatet fra én proces direkte danne grundlaget for den næste. Dette vil være tilfældet på natur- og miljøområdet, hvor lovgivningen inden for området er tæt sammenknyttet med anden lovgivning, fx på VVM-området.

0.3 Forenelighed med andre ledelses-/styringssystemer

Disse fælles rammer er på linje med og forenelig med kravene i gængse internationale eller europæiske ledelses- og styringsstandarder eller -modeller som fx DS/EN ISO 9001:2000 og Business Excellence-modeller som EFQM og den særlige danske kvalitetspris for den offentlige sektor.

Disse fælles rammer giver en natur- og miljøadministration mulighed for at koordinere eller integrere sit eget kvalitetsstyringssystem med andre kvalitetsstyringsordninger.

Det er således muligt for en natur- og miljøadministration at tilpasse et eller flere eksisterende eller planlagte systemer, således at der kan etableres et kvalitetsstyringssystem, der opfylder kravene i disse fælles rammer.

1 Emne og anvendelsesområde

Kapitel 1 forklarer den særlige sprogbrug, som knytter sig til formuleringen af fælles rammer opdelt i egentlige krav, vejledende krav og forklarende, uddybende eller eksemplificerende noter.

1.1 Generelt

Hvis kravene i disse fælles rammer dokumenteres opfyldt, vil det bidrage til at sikre, at natur- og miljøadministrationen fremstår som en effektiv og troværdig forvaltningsenhed med demonstreret evne til konsekvent at bidrage til at sikre

- opgavevaretagelsens faglige bæredygtighed fx gennem et effektivt ledelses- og styringssystem
- brugernes tillid og tilfredshed fx gennem en høj grad af gennemsigtighed
- opfyldelsen af lokalt fastsatte mål, og
- beskyttelse af natur og miljø og dermed forbundne samfundsinteresser, jf. lovgivningens indhold, formål og hensigt

NOTE 2 Afgørelser i form af fx afslag i godkendelsessager, politianmeldelser af overtrædelser af lov- og myndighedskrav og udstedelse af påbud, indskærpelser eller henstillinger i tilsyns- og overvågningsopgaver kan føre til negative tilbagemeldinger, klager mv. Begrebet brugertilfredshed (se 3.5) bør derfor ses i en helhed og navnlig knyttes sammen med ydelsernes teknisk-faglige og juridiske holdbarhed, gennemsigtighed, effektivitet og lighed – også vedrørende indeholdte undersøgelser-, informations- og kommunikationsprocesser.

1.2 Anvendelse

Disse fælles rammer skal ved varetagelsen af myndighedsopgaver anvendes af kommunerne som specifikation af krav til kvalitetsstyringsordningen på natur- og miljøområdet fastsat ved lov(e) og bekendtgørelser eller ved aftale mellem miljøministeren og KL suppleret med lov(e) og bekendtgørelser.

Ved beskrivelse af rammedokumentets krav er anvendt ordene ”skal” i formuleringen. Ved beskrivelse af anbefalinger er anvendt ordet ”bør”.

Tekst mærket ”NOTE” bidrager til forståelse eller afklaring af de tilhørende krav og kan indeholde eksempler, vejledning, råd etc.

Alle krav er beregnet til at gælde for alle opgave- og ydelsesområder i alle kommunale natur- og miljøadministrationer, uanset størrelse og forekommende aktiviteter og disses frekvens. Udeladelse af et eller flere krav er ikke acceptabelt, medmindre det kan påvises, at omhandlede krav ikke har relevans i den pågældende kommune.

Kommunernes kvalitetsstyringssystemer skal i tillæg til gældende lovgivning på natur- og miljøområdet mindst opfylde, men ikke nødvendigvis være begrænset til, de minimumskrav, som de fælles rammer er udtryk for. Baserer en kommune sit kvalitetsstyringssystem på et andet sæt af krav end fælles rammer, jf. 0.3, skal kommunen gennem certificering eller tilsvarende godtgøre, at systemet tilgodeser ethvert relevant krav i fælles rammer.

2 Bindende referencer

Kapitel 2 nævner (kun helt overordnet), hvilke øvrige krav, som natur- og miljøadministrationerne skal være i overensstemmelse med. Et forsøg på en mere udtømmende opstilling i rapportens kapitel Bilag 1, idet det er kommunernes eget ansvar at holde sig ajour med de til enhver tid gældende forskrifter og bestemmelser på området.

Bindende referencer er den til enhver tid gældende regulering, som knytter sig til natur- og miljøområdet.

NOTE 3 Administrationen inden for de enkelte dele af natur- og miljøområdet hænger ofte sammen med reguleringer efter anden lovgivning, som der enten skal tages hensyn til eller samtidig meddeles tilladelse efter, fx vejlovgivningen, landbrugslovgivningen, planlovgivningen mv. I forbindelse med kvalitetssikring af behandlingen af sager efter natur- og miljølovgivningen skal det sikres, at hensynene efter denne anden lovgivning også inddrages, herunder VVM. Fx bør anvendte checklister tage højde for dette. Hvor kommunerne også har kompetencen til at træffe afgørelse efter denne anden lovgivning, kunne kvalitetsstyringssystemet med fordel anvendes i den samlede sagsbehandling, hvor afgørelserne omfatter samme anlæg.

NOTE 4 Se kapitel Bilag 1 i rapporten ”Etablering af en kvalitetsstyringsordning på natur- og miljøområdet”, udgivet af Miljøministeriet i 2005.

3 Termer og definitioner

Kapitel 3 oplister i alfabetisk orden og forklarer de særlige ord og begreber, som benyttes i fælles rammer.

3.1 afhjælpende foranstaltning

handling for at fjerne en påvist afvigelse

3.2 afvigelse

ikke-opfyldelse af krav

3.3 audit

systematisk, uafhængig og dokumenteret proces for at fremskaffe og evaluere oplysninger fra registreringer, interviews og observationer med henblik på at bestemme, i hvilket omfang politik, mål og procedurer opfyldes i praksis.

NOTE 5 Interne audit udføres af eller på vegne af natur- og miljøadministrationen selv til interne formål og kan danne grundlaget for en virksomheds egenklæring om overensstemmelse.

NOTE 6 Eksterne audit udføres af et uafhængigt tredjepartsorgan som grundlag for en certificering.

3.4 bruger

virksomhed eller person, som modtager resultatet af en ydelse fra natur- og miljøadministrationen

NOTE 7 Eksempler er virksomheder, entreprenører, interesseorganisationer, politiske organer, ministerier, styrelser, myndigheder, institutioner, certificeringsorganer, retsinstanser, borgere, repræsentanter for borgerne, administratorer, interessenter og repræsentanter for pressen.

3.5 brugertilfredshed

brugerens opfattelse af den grad, hvori brugerens krav til gennemsigtighed, effektivitet og lighed i ydelserne er blevet opfyldt

3.6 brugssted

sted, hvor sagsbehandling, dokumentudstedelse eller tilsyn rent fysisk planlægges, forberedes, gennemføres og afsluttes

3.7 business excellence-model

model, som foruden krav til kvalitetsstyringssystemet indeholdende kriterier, der muliggør sammenlignende evaluering af organisatorisk præstation med andre organisationers præstation (benchmarking)

3.8 certificering

anerkendt (dvs. akkrediteret) organs attestation af, at en kommunes kvalitetsstyringssystem er i overensstemmelse med kravene i disse fælles rammer, eller hvad der mindst svarer dertil

3.9 dokument

information eller data og det tilhørende medie

NOTE 8 Eksempler på regelfastsættende dokumenter er rammer og procedurer. Eksempler på regelfastsættende dokumenter samt udfyldte blanketter, tegninger og rapporter (databærende).

NOTE 9 Mediet kan være papir, magnetisk, elektronisk eller optisk diskette, fotografi eller prøveemne eller en kombination heraf.

3.10 dokumentstyring

regler og ansvar for regelfastsættende dokumenters og blanketers udvikling, tilvejebringelse, opstilling, disponering, godkendelse, ikraftsættelse, tilgængelighed, distribution, håndtering, evt. hemmeligholdelse, løbende revision, tilbagetrækning, arkivering, bevarelse og tilintetgørelse samt den hermed forbundne IT-sikkerhed

NOTE 10 Det indgår i dokumentstyring, at gyldig dokumentation skal være tilgængelig for berørt personale på alle brugssteder i nødvendigt omfang, og at ugyldig, forældet dokumentation bortskaffes for at hindre utilsigtet anvendelse.

3.11 forebyggende handling

handling for at fjerne årsagen til en potentiel afvigelse eller en anden uønsket potentiel situation

3.12 korrigerende handling

handling for at fjerne årsagen til en påvist afvigelse eller en anden uønsket situation

3.13 krav

behov eller forventning, der er udtrykt, alment underforstået eller obligatorisk

3.14 kvalitet

den grad, hvormed varetagelsen af myndighedsopgaver opfylder kravene i disse fælles rammer

3.15 kvalitetsmål

noget, der søges efter eller stiles mod i relation til kvalitet

3.16 kvalitetspolitik

de samlede hensigter og udviklingsretning for en natur- og miljøadministration i relation til kvalitet således som formelt udtrykt af ledelsen

3.17 kvalitetsstyring

koordinerede aktiviteter til at styre en natur- og miljøadministration med hensyn til kvalitet

3.18 kvalitetsstyringssystem

styringssystem til at styre en natur- og miljøadministration med hensyn til kvalitet

3.19 ledelse

person eller gruppe af personer, der på højeste forvaltningsmæssige niveau leder og styrer frembringelsen af ydelser i en natur- og miljøadministration

3.20 natur- og miljøadministration

den kommunale administrations- eller forvaltningsenhed, den kommunale virksomhed, eller den kombination eller del deraf med ansvar for en given kommunes natur- og miljøforvaltning, jf. gældende lovgivning

3.21 overensstemmelse

opfyldelse af krav

3.22 procedure

specificeret måde for udførelse af en aktivitet eller en proces

NOTE 11 En procedure kan være dokumenteret eller ikke-dokumenteret. En dokumenteret procedure er skriftligt fastsat, indført og vedligeholdt. En ikke-dokumenteret procedure har karakter af ikkenedskreven, men alment kendt og accepteret praksis, metode eller forholdsregel.

3.23 registreringer

dokument, der angiver opnåede resultater eller tilvejebringer bevis for gennemførte handlinger

3.24 styringssystem

system til at fastlægge politik og mål og til at nå disse mål

3.25 system

sæt af indbyrdes forbundne eller samspillende elementer

3.26 verifikation

bekræftelse i form af bevis på, at specificerede krav er blevet opfyldt

3.27 ydelse

resultatet af en proces eller opgave, som en natur- og miljøadministration gennemfører eller varetager

4 Kvalitetsstyringssystem

Kapitel 4 resumerer i 4.1 fælles rammers krav og fortsætter i 4.2 med krav til dokumentstyring, som især drejer sig om sikringen af, at natur- og miljøadministrationernes medarbejdere altid har adgang til sidste nye udgave af gældende dokumentation. Samtidig skabes et overblik over, hvad et kvalitetsstyringssystem og dermed en kvalitets håndbog som minimum skal indbefatte.

4.1 Generelle krav

Natur- og miljøadministrationen skal etablere, dokumentere, implementere og vedligeholde et kvalitetsstyringssystem samt løbende forbedre dets effektivitet i overensstemmelse med kravene i disse fælles rammer.

NOTE 12 Ordet ”etablere” sigter til den fase, hvor kommunen tager stilling tilbudte standardprocedurer, udvikler nødvendige lokale procedurer, beskriver lokale mål etc. Ordet ”dokumentere” sigter til den fase, hvor natur- og miljøadministrationen bringer beskrivelsen af kvalitetsstyringssystemet på en for alle brugere læsbar og tilgængelig form (fx på Intranettet). Ordet ”implementere” sigter til indførelse af systemet i praksis og information og uddannelse af berørt personale. Ordet ”vedligeholde” sigter bl.a. til, at der løbende vil skulle foregå en opdatering af systemets tekster med hensyn til at aktualisere oplysninger og procesbeskrivelser.

Natur- og miljøadministrationen skal

- identificere de processer, der er nødvendige for kvalitetsstyringssystemet og dets anvendelse i hele natur- og miljøadministrationen (se 7.1)

NOTE 13 Det vil sige, at der enten på lokal eller på tværkommunal basis bl.a. skal etableres og implementeres det nødvendige antal teknisk-faglige procedurebeskrivelser og andre hjælpeværktøjer, som skal til for at sikre målopfyldelse og effektivitet i opgavevaretagelsen på alle relevante områder, se oversigten over gældende lovgivning og andre bestemmelser i kapitel Bilag 1 i rapporten ”Etablering af en kvalitetsstyringsordning på natur- og miljøområdet”, udgivet af Miljøministeriet i 2005.

NOTE 14 Processer, der er nødvendige for kvalitetsstyringssystemet omtalt ovenfor, bør omfatte processer vedrørende ledelsesaktiviteter, tilvejebringelse af ressourcer, frembringelse af ydelser og måling.

- bestemme rækkefølgen af og samspillet mellem disse processer,
- fastlægge tidsrammer for sagsfærdiggørelse,
- bestemme, hvilke kriterier og metoder der er nødvendige for at sikre, at både funktion og styring af disse processer er effektiv,

NOTE 15 Ordene ”kriterier” og ”metoder” sigter til de principper, som natur- og miljøadministrationen bringer i anvendelse, når de ansvarlige medarbejdere skal tage stilling til, hvornår og hvordan fx svar på henvendelser og bekendtgørelse af afgørelse i en enkeltsag kan frigives til bruger og evt. andre interessenter. Eksempler: Hvem må skrive brev med principielt indhold under? Hvem skal gennemse et svar, før det må sendes, og hvad skal kontrolleres? Kan der afgives foreløbigt svar over telefon? osv.

- sikre, at de ressourcer og informationer, der er nødvendige for at understøtte funktion og overvågning af disse processer, er tilgængelige,
- overvåge, måle og analysere disse processer, og
- iværksætte handlinger, der er nødvendige for at opnå planlagte resultater og løbende forbedring af disse processer.

Natur- og miljøadministrationen skal styre disse processer i overensstemmelse med kravene i disse fælles rammer.

Når en natur- og miljøadministration vælger at benytte ekstern ekspertise eller assistance, der påvirker ydelsers overensstemmelse med krav, skal natur- og miljøadministrationen sikre styring af tilkøb på en sådan måde, at natur- og miljøadministrationen over for brugere, interessenter og offentlighed kan stå inde for den samlede opgaveløsnings kvalitet uanset delleverancers oprindelse. Indkøbsstyring skal være beskrevet i kvalitetsstyringssystemet.

NOTE 16 Der er tale om tilkøb af tjenesteydelser, hvis en kommune overfører processer til gennemførelse hos en underleverandør, et eksternt videnscenter eller i et tværkommunalt samarbejde, se 7.2.

4.2 Dokumentationskrav

4.2.1 Generelt

Det bør tilstræbes, at kvalitetsstyringssystemets dokumentation udformes så enkelt og ubureaukratisk som muligt.

4.2.2 Dokumentation af kvalitetsstyringssystemet

Natur- og miljøadministrationen skal – for dokumentation af kvalitetsstyringssystemet – oprette og vedligeholde en kvalitetshåndbog, der skal omfatte eller henvise til

- kvalitetsstyringssystemets formål og omfang, herunder uddybning af og begrundelse for udeladelser (se 1.2)
- en nedskrevet kvalitetspolitik og nedskrevne kvalitetsmål,
- dokumenterede procedurer krævet i disse fælles rammer og øvrige dokumenter, der er nødvendige for natur- og miljøadministrationen for at sikre effektiv planlægning, funktion og styring af dens processer,
- en beskrivelse af samspillet mellem kvalitetsstyringssystemets processer, og
- registreringer krævet i disse fælles rammer, herunder fx beretning over for staten og offentligheden (se 4.2.4)

NOTE 17 Disse fælles rammer stiller krav om dokumenterede procedurer på følgende områder: 1) Procedure for dokumentstyring, 2) procedure for interne audit, 3) procedure for gennemførelsen af ledelsens evaluering, 4) procedure for styring af afvigelser, 5) procedure for gennemførelse af korrigerende handlinger, 6) procedure for forebyggende handlinger *samt* 7) procedure for styring af tilkøb af ekspertise til natur- og miljøadministrationens opgaveløsning og sagsbehandling.

NOTE 18 Omfanget af dokumentationen af kvalitetsstyringssystemet kan være forskellig fra kommune til kommune – navnlig på grund af kommunens størrelse og typen af forekommende erhvervsvirksomheder, miljøproblemer og naturområder, jf. kommunale natur- og miljøhandlingsplaner.

NOTE 19 Kvalitetshåndbogen og den øvrige dokumentation kan være i enhver form og på enhver type medie.

4.2.3 Styring af dokumenter

Der skal udarbejdes en dokumenteret procedure for at definere den nødvendige styring for

- at godkende dokumenter med hensyn til, at de er fyldestgørende, inden de udstedes,
- at gennemgå og efter behov ajourføre samt på ny godkende dokumenter,
- at sikre, at ændringer og gældende revisionsstatus for dokumenter fremgår af dokumenterne,
- at sikre, at relevante udgaver af gældende dokumenter er tilgængelige på alle brugssteder, og at brug af forældede dokumenter forhindres
- at sikre, at dokumenter forbliver læselige, og
- at sikre, at eksternt udarbejdede dokumenter med relevans for administrationen videreformidles til relevante medarbejdere.

4.2.4 Styring af registreringer

Registreringer skal foretages og opretholdes for at dokumentere overensstemmelse med kravene og den effektive funktion af kvalitetsstyringssystemet. Registreringer skal forblive læselige, og de skal umiddelbart kunne identificeres og genfindes. Der skal etableres en dokumenteret procedure for at definere den styring, der er nødvendig for identifikation, læselighed, opbevaring, beskyttelse, genfinding, opbevaringstid og disponering vedrørende registreringer.

NOTE 20 Eksempler på registreringer kan være ansøgninger, sagsakter, fotografisk materiale, tilsynsrapporter, udfyldte checklister, udfyldte blanketter, korrespondance, mødereferater, e-mails, kompetenceprofiler, personaleoplysninger, CV'er, indkøbsdata, leverandørgodkendelser, leverandørbedømmelser, brugertilfredsundersøgelser, statistikker, opgørelser, afgangssrapporter, strategiplaner, auditrapporter, handleplaner etc.

NOTE 21 Kravene til styring af registreringer er i hovedsagen dækket af krav til offentlige myndigheder om registrering og arkivering af ind- og udgående post. Registreringskravet omfatter også dokumenter, som er vigtige for kvalitetsstyringssystemets funktion.

5 Ledelsens ansvar

Kapitel 3 beskriver krav til ledelsens ansvar, dvs. overordnede opgaver og forpligtelser i forbindelse med formulering af politik og lokale mål i relation til kvalitetsstyringsordningen, herunder sikring af ordningens praktiske indførelse, anvendelse og opfølgning inden for den enkelte natur- og miljøadministrations forvaltningsområder.

5.1 Ledelsens forpligtelse

Ledelsen af natur- og miljøadministrationen skal dokumentere sin medvirken i udvikling og implementering af kvalitetsstyringssystemet samt i løbende forbedring af dets effektivitet ved

- i natur- og miljøadministrationen at kommunikere, hvor vigtigt det er at opfylde kvalitetsstyringsordningens krav,
- at fastlægge kvalitetspolitikken og opstille kvalitetsmål,
- at gennemføre evalueringer (se 5.6), og ved
- at sikre, at relevante ressourcer er til rådighed.

NOTE 22 Ledelsen af natur- og miljøadministrationen består af såvel kommunens politisk valgte ledelse som forvaltningens administrative ledelse. Det overordnede ansvar er kommunalbestyrelsens, men sædvanligvis vil ansvar og beføjelser i relation til kvalitetsstyringsordningen og den daglige ledelse af opgavevaretagelsen være overdraget til ledelsen i den administrative forvaltningssenhed, som varetager kommunens opgaver inden for natur- og miljøadministration.

5.2 Bruger- og samfundsfokus

Ledelsen skal sikre, at natur- og miljøområdets lov- og myndighedskrav og den dermed forbundne rets- og forvaltningspraksis administreres og håndhæves på en måde, som sikrer, at individuelle brugerinteresser afvejes i forhold til de generelle samfundsinteresser, jf. de til enhver tid gældende regler.

På denne baggrund skal det sikres, at natur- og miljøadministrationen lever op til både de overordnede, permanente kvalitetsmål og de lokale kvalitetsmål.

5.3 Kvalitetspolitik

Ledelsen skal sikre, at kvalitetspolitikken

- er passende for natur- og miljøadministrationens ydelser og den hyppighed, hvormed de forekommer,
- omfatter en forpligtelse til at opfylde krav og til løbende at forbedre kvalitetsstyringssystemets effektivitet,
- skaber rammer for at fastsætte kvalitetsmål, jf. 5.4,
- kommunikeres til og forstås i hele natur- og miljøadministrationen, og
- bliver gennemgået med henblik på fortsat egnethed.

5.4 Kvalitetsmål

Ledelsen skal sikre, at der i tillæg til de overordnede, permanente kvalitetsmål fastsættes nødvendige lokale kvalitetsmål i forbindelse med relevante funktioner og på relevante niveauer i natur- og miljøadministrationen, herunder også de kvalitetsmål, der er nødvendige for at opfylde krav til ydelserne (se 7.1). Kvalitetsmålene skal være målbare og konsistente med kvalitetspolitikken.

NOTE 23 Det fremgår af 5.1, at det er en ledelsesopgave at sikre, at alle kvalitetsmål (de overordnede, permanente såvel som de lokalt fastsatte) indføres og kommunikeres til alle berørte, herunder medarbejderne. De lokale kvalitetsmål, som kan være politisk og/eller administrativt fastsatte, kan være differentierede og kan knytte sig til ydelser, processer eller områder. Der kan være tale om sagsbehandlingstider, miljømål, udviklingsmål, uddannelsesmål, økonomiske mål, mål for partshøring i større udstrækning eller mål for at lovovertredelser politianmeldes i større udstrækning etc.

5.5 Ansvar, beføjelser og kommunikation

5.5.1 Ansvar og beføjelser

Ledelsen skal sikre, at ansvar og beføjelser er defineret og kommunikeret internt i natur- og miljøadministrationen.

5.5.2 Ansvarlig for kvalitetsstyringssystemet

Ledelsen skal udpege en ansvarlig med fornødne kompetencer til at

- sikre, at processer, der er nødvendige for kvalitetsstyringssystemet, fastlægges, implementeres og vedligeholdes,
- rapportere til ledelsen vedrørende kvalitetsstyringssystemets præstationer og eventuelle behov for forbedringer,
- sikre, at bevidsthed om kvalitetsstyringsordningens krav udbredes bl.a. gennem hensigtsmæssige kommunikationsprocesser i hele natur- og miljøadministrationen.

NOTE 24 Den ansvarliges kompetenceområde kan omfatte samarbejde med eksterne parter om forhold vedrørende kvalitetsstyringssystemet.

NOTE 25 Kravet til hensigtsmæssige kommunikationsprocesser kan være tilgodeset ved, at der i natur- og miljøadministrationen periodisk afholdes fx chefmøder eller andre møder, hvor forhold vedrørende kvalitetsstyringsordningen drøftes.

5.6 Ledelsens evaluering

5.6.1 Generelt

Ledelsen skal med planlagte intervaller evaluere natur- og miljøadministrationens kvalitetsstyringssystem for at sikre, at det fortsat er egnet, fyldestgørende og effektivt. Denne evaluering skal omfatte en vurdering af muligheder for forbedring og af behovet for ændringer af kvalitetsstyringssystemet, herunder kvalitetspolitikken og kvalitetsmålene.

Der skal opretholdes registreringer fra ledelsens evalueringer (se 4.2.4).

Ledelsens evaluering bør suppleres med, at der ud fra foreliggende oplysninger og efter behov gennemføres en drøftelse på politisk plan af natur- og miljøadministrationens resultater og præsterede kvalitetsniveau.

NOTE 26 Der kunne fx være tale om debat i kommunalbestyrelse eller et underliggende ansvarligt udvalg ud fra natur- og miljøadministrationens årsrapport eller tilsvarende dokumentation.

5.6.2 Input til ledelsens evaluering

Input til ledelsens evaluering skal omfatte information om

- resultater af audit,
- tilbagemeldinger fra brugere,
- procespræstationer og ydelsesoverensstemmelse,
- status for forebyggende og korrigerende handlinger,
- opfølgning på tidligere ledelseevalueringer,
- ændringer, der vil kunne påvirke kvalitetsstyringssystemet, og
- anbefalinger om forbedringer.

5.6.3 Output fra ledelsens evaluering

Output fra ledelsens evaluering skal omfatte

- forbedring af kvalitetsstyringssystemets og processernes effektivitet,
- beslutninger om ydelsesforbedringer i relation til brugerkrav til gennemsigtighed, effektivitet og lighed
- ressourcebehov, og
- offentliggørelse og indberetning til staten.

6 Styring af ressourcer

Kapitel 6 beskriver krav til styring af ressourcerne, herunder medarbejdernes kompetencer, uddannelse, træning, erfaring og øvrige færdigheder. Af andre ressourcer kan nævnes informationsteknologi, evt. udstyr til måling og overvågning, lokaler, infrastruktur, arbejdsforhold mv. Kravene til styring drejer sig især om at identificere behovene samt at sikre de nødvendige ressourcers fortsatte vedligeholdelse, deres nødvendige udvikling og deres optimale udnyttelse i henhold til kvalitetsstyringssystemets formål.

6.1 Tilvejebringelse af ressourcer

Natur- og miljøadministrationen skal fastsætte og tilvejebringe de ressourcer, der er nødvendige for

- at implementere og vedligeholde kvalitetsstyringssystemet og løbende at forbedre dets effektivitet,
- at sikre opfyldelsen af gældende kvalitetsmål, og
- at sikre gennemførelse af den nødvendige beskyttelse af natur og miljø og dermed forbundne samfundsinteresser, jf. lovgivningens indhold, formål og hensigt.

6.2 Menneskelige ressourcer

6.2.1 Generelt

Medarbejdere, der udfører arbejde, som har indflydelse på ydelseskvaliteten, skal være kompetente på grundlag af relevant uddannelse, træning, færdigheder og erfaring.

6.2.2 Kompetence, bevidsthed og uddannelse/træning

Natur- og miljøadministrationen skal

- fastsætte den nødvendige kompetence for medarbejdere, der udfører arbejde med indflydelse på ydelseskvaliteten (rette kompetence til rette job, fx kompetenceprofiler, vurdering af de kompetencer, der skal til for at løse opgaverne, medarbejdersamtaler)
- sørge for uddannelse/træning eller gennemføre andre aktiviteter for at opfylde disse behov,
- vurdere effekten af de gennemførte aktiviteter,
- sikre, at medarbejderne og anvendte eksterne ressourcepersoner er bevidste om relevansen og vigtigheden af deres aktiviteter og om, hvordan de bidrager til at nå kvalitetsmålene, og
- opretholde relevante registreringer af uddannelse, træning, færdigheder og erfaring (se 4.2.4).

7 Arbejdets udførelse

Kapitel 7 beskriver fælles rammers krav til arbejdets udførelse. Selve rammerne udtrykker kun helt overordnede krav til planlægning, gennemførelse og opfølgning i forbindelse med opgavevaretagelsen. Men et af kravene er, at medarbejderne skal have rådighed over de administrative og teknisk-faglige procedurer mv., som er nødvendige for at omsætte natur- og miljøområdet lovgivning, de tilknyttede ministerielle vejledninger og forvaltningspraksis til konkret opgavevaretagelse på et kompetent og fyldestgørende niveau, jf. de fælles mål.

7.1 Planlægning af opgavevaretagelsen

Natur- og miljøadministrationen skal sikre, at

- fastsætte sagsbehandlingstider kan overholdes,
- den råder over dokumenterede procedurer krævet i disse fælles rammer og øvrige dokumenter, der er nødvendige for natur- og miljøadministrationen for at sikre effektiv planlægning, funktion og styring af dens processer,
- disse dokumenter stilles til rådighed for medarbejderne og eventuelle tilkøbte ressourcepersoner på en sådan måde, at de kan anvende dokumenterne i praksis, og
- faglitteratur, ekstern assistance, overvågnings- og måleudstyr, edb-udstyr mv., som skal bruges i forbindelse med opgavevaretagelsen, stilles til rådighed for medarbejderne i nødvendigt omfang.

NOTE 27 Man kan tænke sig, at der i tillæg til kvalitetshåndbogen etableres og vedligeholdes sagsbehandlingsmanualer eller tilsvarende, som i oversigtsform rummer de nødvendige procedurer mv. for en given aktivitet eller et givet område, fx tilsyn og behandling af godkendelsessager.

NOTE 28 Planlægningen af særligt krævende eller omfattende opgaver kan have karakter af brainstorming eller en tilsvarende form for erfaringsudveksling.

NOTE 29 Det kan undertiden være nødvendigt af hensyn til sikring af ydelseskvaliteten, at teknisk overvågnings- og måleudstyr er vurderet med hensyn til formålsegnethed, samt at det løbende bliver forskriftsmæssigt anvendt og vedligeholdt.

Resultatet af denne planlægning skal forefindes i en form, der passer til natur- og miljøadministrationens fremgangsmåde.

7.2 Køb af tjenesteydelser

7.2.1 Købsprocessen

Natur- og miljøadministrationen skal sikre,

- at der foregår en forlods stillingtagen til leverandørers tilstrækkelige kompetenceniveau, inden de benyttes,
- at der fra sag til sag gennemføres den nødvendige kontraktstyring med specifikation af videretransporterede opgavers indhold med angivelse af forudsætninger og vilkår for deres løsning,
- at der foretages vurdering og kvalitetskontrol af modtagne ydelser og leverancer,
- at der gennemføres nødvendig opfølgning i forbindelse med fejl og mangler, og
- at der jævnligt – fx i forbindelse med ledelsens evaluering – tages stilling til anvendte leverandørers fortsatte tilstrækkelighed

Der bør etableres et gensidigt fordelagtigt samarbejde med leverandørerne – fx vedrørende afhjælpning af mangler i uddannelse og træning.

Styringen vedrørende køb af tjenesteydelser skal beskrives en dokumenteret procedure.

7.2.2 Tværkommunal koordination

Der skal etableres, dokumenteres og vedligeholdes en procedure for gennemførelse af nødvendig koordination på tværs af kommunegrænserne.

Proceduren skal sikre

- at der tages stilling til, om der i et foreliggende tilfælde er tale om et kommunegrænseoverskridende spørgsmål, for hvilket beslutning/afgørelse i den pågældende kommune kan have konsekvens for en anden kommune (eventuelt flere andre kommuner).
- at givne henvendelser, anmeldelser etc. til den pågældende kommune vedrørende den konkrete opgave eller sag i givet fald også sendes til den eller de kommuner, som kan være berørt deraf

- at det undersøges, om der findes tidligere afgørelser, som har forbindelse med den pågældende opgave/sag, og som skal lægges til grund for eller tages i betragtning ved ny opgaveløsning eller sagsbehandling på området, og
- at forslag til afgørelse i forbindelse med konkrete opgaver/sager bliver fremsendt til udtalelse i/drøftelse med berørte kommuner, inden endelig afgørelse træffes.

NOTE 30 Til opfyldelse af den tværkommunale koordination må det vurderes, om det vil være hensigtsmæssigt ad hoc eller permanent at nedsætte særskilte udvalg med fx tværkommunal repræsentation og/eller tilknyttet ekspertbistand til behandling af natur- og miljøbeskyttelsesopgaver, som er kommunegrænseoverskridende (fx bevarelse af naturområder, rekreative arealer og vandoplande samt begrænsning af lufthavnsstøj og lignende).

Natur- og miljøadministrationen skal sikre,

- at der gennemføres det nødvendige samarbejde, og
- at der sker den nødvendige koordinering på tværs af kommunegrænserne i forbindelse med behandlingen af natur- og miljøopgaver, som muligvis kan have konsekvens for flere kommuner.

NOTE 31 Måtte der vise sig områder, hvor samarbejdet bør udvides eller formaliseres yderligere, vil der blive rejst afvigelse eller forbedringsforslag derom i auditrapporter med henvisning til kravene i fælles rammer, således at kvalitet, bredde og dybde i sagsbehandlingsarbejde sikres ad denne vej.

NOTE 32 Den tværkommunale koordination vedrørende natur- og miljøadministration – fx baseret på eller eksemplificeret ved auditresultater – bør løbende tages op dels ved natur- og miljøadministrationernes ledelsesevaluering af kvalitetsstyringsordningen og dels i den overordnede tværkommunale debat – fx i regi af KL eller i tilsvarende samarbejdsfora.

NOTE 33 Natur- og miljøadministrationen vil ved siden af fælles rammer være bundet til at følge bestemmelser i forbindelse med regulering af det offentlige indkøb.

7.3 Gennemførelse af opgaveløsningen

Natur- og miljøadministrationen skal sikre at hver enkelt sagsbehandler med selvstændigt sagsansvar efter passende procedurer foretager en kontrolgennemgang af eget arbejde, inden en konkret ydelse afsluttes.

NOTE 34 Stadier i sagsbehandlingen bør om fornødent identificeres med passende midler under opgavevaretagelsen, således at det fx ved forespørgsler kan oplyses, hvor langt en given sag er nået i behandlingsprocessen.

8 Måling, analyse og forbedring

Kapitel 8 opregner kravene til nødvendige overvågning, analyse og forbedring. Kvalitetsstyringsystemets præstationer skal først og fremmest overvåges internt i natur- og miljøadministrationens egen forvaltning, jf. betragtningerne i rapportens afsnit 6.4.1 – navnlig centreret omkring medarbejdernes egenkontrol, overvågning af brugertilfredshed og intern audit. Styring af eventuelle afvigelser er eksplicit omtalt. Overvågningsresultaterne skal gøres til genstand for analyse som udgangspunkt for den løbende forbedring af kvalitetsstyringsystemets præstationer.

8.1 Generelt

Natur- og miljøadministrationen skal planlægge og implementere de overvågnings-, måle-, analyse- og forbedringsprocesser, der er nødvendige for

- at demonstrere ydelsesoverensstemmelse,
- at sikre kvalitetsstyringssystemets overensstemmelse, og
- løbende at forbedre kvalitetsstyringssystemets effektivitet.

Dette skal omfatte fastsættelse af anvendelige metoder, herunder statistiske metoder, samt af omfanget af metodernes anvendelse.

NOTE 35 Undersøgelse af repræsentative stikprøver (fx måling af sagsbehandlingstider for udvalgte ydelser i en nærmere fastsat periode) kan være en metode til at demonstrere ydelsesoverensstemmelse

8.2 Overvågning og måling

8.2.1 Brugertilfredshed

Natur- og miljøadministrationen skal, som en af målingerne af kvalitetsstyringssystemets præstationer, overvåge informationer om brugerens opfattelse af, hvorvidt natur- og miljøadministrationen har opfyldt brugerkrav til gennemsigtighed, effektivitet og lighed i ydelserne.

8.2.2 Intern audit

Organisationen skal systematisk udføre interne audit med planlagte mellemrum for at afgøre, hvorvidt kvalitetsstyringssystemet

- er i overensstemmelse med de planlagte foranstaltninger (se 4.1), med kravene i disse fælles rammer og med de krav til kvalitetsstyringssystemet, som natur- og miljøadministrationen har fastsat, og
- er effektivt implementeret og vedligeholdt.

Der skal planlægges et auditprogram under hensyntagen til status og vigtighed af de processer og områder, der vil blive auditeret, samt til resultaterne af tidligere audit. Auditkriterier, -formål, -hyppighed og -metoder skal defineres. Valget af auditører og udførelsen af audit skal sikre objektivitet og upartiskhed i auditprocessen. Auditører må ikke auditere deres eget arbejde.

NOTE 36 Det systematiske består i, at alle dele af organisationen – dvs. ledelsen og alle kontorer og sagsbehandlingsområder – skal udsættes for periodisk audit i form af en omfattende stikprøve repræsenterende alle væsentlige geografier. Dette betyder, at hvis kommunen har lokalkontorer (i fagsproget kaldet 'multiple sites'), skal også disse besøges med jævne mellemrum og efter en passende stikprøveplan. Indgår der tilsynsarbejde i industrivirksomheder, på landbrug, i skovområder eller tilsvarende kan man forestille sig, at audit udvides til også at omfatte skyggeaudit af eksempler på sådanne tilsynsopgaver (i fagsproget kaldet 'on site'- eller 'in situ'-audit).

Ansvar for og krav til planlægning og udførelse af audit samt til rapportering af resultater og opretholdelse af registreringer (se 4.2.4) skal defineres i en dokumenteret proce-

dure.

Ledelsen med ansvar for det område, der auditeres, skal sikre, at der uden unødigt forsinkelse iværksættes handlinger for at fjerne konstaterede afvigelser og årsagerne dertil. Opfølgningsaktiviteter skal omfatte verifikation af de iværksatte handlinger og rapportering af verifikationsresultater (se 8.5.1).

8.2.3 Ekstern audit

Organisationen skal som supplement til intern audit (se 8.2.2) søge, opnå og vedligeholde et akkrediteret certificeringsselskabs certificering af kvalitetsstyringssystemets overensstemmelse med kravene i disse fælles rammer.

Certificering og vedligeholdelse heraf skal være baseret på resultaterne af eksterne audit, der skal gennemføres med planlagte intervaller.

8.3 Styring af afvigende ydelser

Natur- og miljøadministrationen skal sikre, at ydelser, der ikke er i overensstemmelse med ydelseskraevne, identificeres og styres for at forhindre utilsigtet frigivelse. Styring og tilhørende ansvar for og beføjelser til at tage sig af afvigende ydelser skal defineres i en dokumenteret procedure.

Natur- og miljøadministrationen skal håndtere en afvigende ydelse på en eller flere af følgende måder:

- ved at iværksætte afhjælpende foranstaltninger for at fjerne den konstaterede afvigelse,
- ved at autorisere dens anvendelse, frigivelse eller godkendelse ved dispensation af en relevant bemyndiget og, hvor det er relevant, af brugeren,
- ved at iværksætte handlinger for at udelukke, at ydelsen frigives som oprindeligt tiltænkt.

Der skal opretholdes registreringer af arten af afvigelser og af alle efterfølgende iværksatte handlinger, herunder opnåede dispensationer (se 4.2.4).

Hvis en afvigende ydelse korrigeres, skal det verificeres på ny for at demonstrere overensstemmelse med kravene.

Hvis en afvigende ydelse konstateres efter frigivelse, skal natur- og miljøadministrationen iværksætte passende handlinger i forhold til afvigelsens effekt eller potentielle effekt.

8.4 Analyse af data

Natur- og miljøadministrationen skal fastlægge, indsamle og analysere relevante data for at demonstrere kvalitetsstyringssystemets egnethed og effektivitet og for at bedømme, hvor der kan foretages løbende forbedring af kvalitetsstyringssystemets effektivitet. Dette skal omfatte data genereret som et resultat af overvågning og måling og data fra andre relevante kilder.

Analysen af data skal give information om

- brugertilfredshed,

- overensstemmelse med ydelseskrav,
- karakteristika og tendenser ved processer og ydelser, herunder muligheder for forebyggende handling, og
- leverandører (se 7.2).

8.5 Forbedring

8.5.1 Løbende forbedring

Natur- og miljøadministrationen skal løbende forbedre kvalitetsstyringssystemets effektivitet ved at anvende kvalitetspolitikken, kvalitetsmålene, resultater af audit, analyse af data, de korrigerende og forebyggende handlinger og resultaterne af ledelsesevalueringerne.

8.5.2 Korrigerende handlinger

Natur- og miljøadministrationen skal iværksætte handlinger til at fjerne årsagen til afvigelser for at forhindre gentagelse. Korrigerende handlinger skal være passende i forhold til de konstaterede afvigelsers effekt.

Der skal etableres en dokumenteret procedure for at definere krav til

- gennemgang af afvigelser,
- fastlæggelse af årsagerne til afvigelser,
- bedømmelse af behovet for handling for at sikre, at afvigelser ikke gentages,
- fastsættelse og implementering af nødvendige handlinger,
- registrering af resultaterne af iværksatte handlinger (se 4.2.4), og
- gennemgang af iværksatte korrigerende handlinger.

NOTE 37 Ledelsesbeslutninger i form af korrigerende handlinger kan medføre ændringer i såvel procedurer som lokale kvalitetsmål, fx hvis det ved analyse af årsagen til konstaterede afvigelser konstateres, at der ikke er tilstrækkelig harmoni mellem fremgangsmåder, mål og til rådighed værende ressourcer.

8.5.3 Forebyggende handlinger

Natur- og miljøadministrationen skal fastsætte handlinger til fjernelse af årsagerne til potentielle afvigelser for at forhindre dem i at opstå. Forebyggende handlinger skal være passende i forhold til effekten af de potentielle problemer.

Der skal etableres en dokumenteret procedure for at definere krav til

- fastlæggelse af potentielle afvigelser og årsagerne hertil,
- bedømmelse af behovet for handlinger til at forebygge forekomst af afvigelser,

- fastsættelse og implementering af nødvendige handlinger,
- registrering af resultater af iværksatte handlinger (se 4.2.4), og
- gennemgang af iværksatte forebyggende handlinger.