

Lovforslag nr. L 211. Fremsat den 29. marts 2006 af miljøministeren (Flemming Hansen, fg.)

## Forslag

til

# Lov om et kvalitetsstyringssystem for den kommunale sagsbehandling på natur- og miljøområdet

### Kapitel 1

#### *Formål og anvendelsesområde*

§ 1. Loven skal, ved at indføre et kvalitetsstyringssystem, medvirke til at sikre faglig kvalitet, effektivitet og ensartethed i kommunalbestyrelsens sagsbehandling på natur- og miljøområdet, samt til at sikre borgernes og virksomhedernes tillid til og tilfredshed med sagsbehandlingen.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsens kvalitetsstyringssystem skal løbende vedligeholdes og forbedres.

§ 2. Kommunalbestyrelsen skal indføre og anvende et kvalitetsstyringssystem.

Stk. 2. Kvalitetsstyringssystemet skal omfatte sagsbehandling efter følgende love og regler fastsat i medfør heraf:

- 1) lov om miljøbeskyttelse,
- 2) lov om vandforsyning m.v.,
- 3) lov om forurenede jord,
- 4) lov om beskyttelse af havmiljøet,
- 5) lov om kemiske stoffer og produkter,
- 6) lov om betalingsregler for spildevandsanlæg m.v.,
- 7) lov om godtgørelse i forbindelse med indsamling af hermetisk forseglede nikkel-cadmium-akkumulatorer,
- 8) lov om råstoffer,
- 9) lov om beskyttelse af de ydre koge i Tøndermarsken,
- 10) lov om okker,
- 11) lov om miljømål m.v. for vandforekomster og internationale naturbeskyttelsesområder (miljømålsloven),
- 12) lov om naturbeskyttelse,

13) lov om vandløb,

14) lov om sommerhuse og camping m.v.,

15) lov om Skjern Å Naturprojekt,

16) lov om anvendelse af Frøstruplejren, og

17) lov om planlægning, for så vidt angår VVM-sager.

### Kapitel 2

#### *Kvalitetsstyringssystemets indhold*

#### *Ansvar og beføjelser*

§ 3. Kommunalbestyrelsen skal indføre og anvende procedurer, der sikrer, at ansvar og beføjelser i relation til kommunens sagsbehandling, jf. § 2, stk. 2, er fordelt mellem kommunens medarbejdere.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen skal indføre og anvende procedurer, der sikrer, at fordelingen af ansvar og beføjelser er medarbejderne bekendt.

§ 4. Kommunalbestyrelsen skal indføre og anvende procedurer, der sikrer, at ansvar og beføjelser i relation til kvalitetsstyringssystemet, jf. § 2, stk. 1, er fordelt mellem kommunens medarbejdere, herunder procedurer, der fastlægger den eller de systemansvarliges opgaver.

Stk. 2. Miljøministeren kan fastsætte regler om kommunalbestyrelsens procedurer for den eller de systemansvarlige.

#### *Procedurer for sagsbehandling*

§ 5. Kommunalbestyrelsen skal fastlægge en kvalitetspolitik for kommunens sagsbehandling, jf. § 2, stk. 2, og efter behov opstille lokale kvalitetsmål.

*Stk. 2.* Kommunalbestyrelsens kvalitetspolitik skal indeholde kommunalbestyrelsens hensigter i relation til at sikre faglig kvalitet, effektivitet og ensartethed i sagsbehandlingen samt i relation til at sikre virksomhedernes og borgernes tilid til og tilfredshed med sagsbehandlingen. Kvalitetspolitikken skal:

- 1) være tilpasset kommunens opgaver ud fra lokale forhold,
- 2) skabe rammer for at fastsætte lokale kvalitetsmål, jf. stk. 1,
- 3) være kendt af kommunens medarbejdere, og
- 4) årligt gennemgås med henblik på eventuel revision.

*Stk. 3.* Kommunalbestyrelsens lokale kvalitetsmål skal være målbare og skal opfylde kravene i stk. 2, nr. 1, 3 og 4.

*Stk. 4.* Kommunalbestyrelsen skal indføre og anvende procedurer for sagsbehandlingen med henblik på at realisere de overordnede målsætninger, jf. § 1, stk. 1, samt kvalitetspolitikken og -målene, jf. stk. 1-3.

§ 6. Kommunalbestyrelsen skal indføre og anvende procedurer, der sikrer, at det ved sagsbehandlingen overvejes, om der, i videre omfang end det følger af natur- og miljølovgivningen, jf. § 2, stk. 2, er behov for koordinering mellem myndighederne.

§ 7. Miljøministeren kan fastsætte regler om kommunalbestyrelsens procedurer, jf. § 5, stk. 4 og § 6.

#### *Procedurer for kompetencestyring*

§ 8. Kommunalbestyrelsen skal indføre og anvende procedurer, der sikrer, at de rette og tilstrækkelige kompetencer er til rådighed og inddrages ved sagsbehandlingen.

*Stk. 2.* Miljøministeren kan fastsætte regler om kommunalbestyrelsens procedurer for kompetencestyring.

#### *Procedurer for dokumentstyring*

§ 9. Kommunalbestyrelsen skal indføre og anvende procedurer, der sikrer styring af kommunens dokumenter.

*Stk. 2.* Miljøministeren kan fastsætte regler om kommunalbestyrelsens procedurer for styring af dokumenter.

#### *Kvalitetshåndbog*

§ 10. Kommunalbestyrelsen skal indføre og anvende en nedskrevet kvalitetshåndbog for kommunens kvalitetsstyringssystem.

*Stk. 2.* Miljøministeren kan fastsætte regler om indholdet af kvalitetshåndbogen.

#### *Intern måling af kvalitetsstyringssystemets effektivitet, opfølgning m.v.*

§ 11. Kommunalbestyrelsen skal indføre og anvende procedurer, der sikrer intern måling af kvalitetsstyringssystemets effektivitet og egnethed til at nå den fastsatte kvalitetspolitik og eventuelle lokale kvalitetsmål, jf. § 5, herunder ved brugertilfredshedsundersøgelser og årlige interne audit.

§ 12. Kommunalbestyrelsen skal indføre og anvende procedurer, der sikrer iværksættelse af opfølgning på resultaterne af de interne målinger, jf. § 11, og på de eksterne audit, jf. § 14.

§ 13. Miljøministeren kan fastsætte regler om kommunalbestyrelsens procedurer for intern måling og opfølgning, herunder om formkrav, jf. §§ 11 og 12.

#### Kapitel 3

#### *Certificering, offentliggørelse og indberetning*

§ 14. Kommunalbestyrelsen skal opnå og vedligeholde certificering af kvalitetsstyringssystemets overensstemmelse med denne lov og regler fastsat i medfør heraf. Certificeringen skal være baseret på et uvildigt certificeringsorgans bedømmelse af denne overensstemmelse ved gennemførelse af eksterne audit.

*Stk. 2.* Certificeringsorganet skal være akkrediteret til at certificere kommunalbestyrelsens kvalitetsstyringssystemets overensstemmelse med krav i denne lov og regler i medfør heraf. Akkrediteringen skal være foretaget af DANAK, Den Danske Akkrediterings- og Metrologifond eller et tilsvarende akkrediteringsorgan, som er medunderskriver af EA's (European co-operation for Accreditation) multilaterale aftale om gensidig anerkendelse.

*Stk. 3.* Certificering skal være opnået første gang inden den 1. januar 2010 og skal som minimum vedligeholdes ved certificeringsorganets gennemførelse af årlige audit og recertificering mindst hvert 4. år.

§ 15. Kommunalbestyrelsen skal indføre og anvende procedurer, der sikrer årlig offentliggørelse af oplysninger om kommunens indsats og resultater som følge af dens kvalitetsstyringssystem.

§ 16. Miljøministeren kan fastsætte regler om offentliggørelse, som nævnt i § 15, og om indberetning af oplysninger vedrørende kommunens kvalitetsstyringssystem, herunder om form og tidsfrister for offentliggørelse og indberetning.

#### Kapitel 4

##### *Ændringer i lov om forpligtende kommunale samarbejder*

§ 17. I lov nr. 541 af 24. juni 2005 om forpligtende kommunale samarbejder foretages følgende ændringer:

1. I § 1, stk. 2, nr. 3, litra o, ændres ”landdistrikterne og” til: ”landdistrikterne.”

2. I § 1, stk. 2, nr. 3, litra p, ændres ”loven,” til: ”loven og”.

3. I § 1, stk. 2, nr. 3, indsættes som litra q:

”q) lov om et kvalitetsstyringssystem for den kommunale sagsbehandling på natur- og miljøområdet og regler udstedt i medfør af loven for så vidt angår kommunalbestyrelsens opgaver efter litra a-n.”

#### Kapitel 5

##### *Ikrafttrædelse, overgangsregler m.v.*

§ 18. Loven træder i kraft den 1. juli 2006.

§ 19. Kommunalbestyrelsen skal have indført procedurerne nævnt i § 3, § 4, stk. 1, § 6, § 8, stk. 1, § 9, stk. 1, § 11, § 12 og § 15, samt lokale kvalitetspolitikker og -mål, jf. § 5, stk. 1-3, og kvalitetshåndbogen, jf. § 10, stk. 1, senest den 1. januar 2007, og procedurerne samt kvalitets-håndbogen skal anvendes fra samme tidspunkt.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen skal have indført procedurerne nævnt i § 5, stk. 4, jf. § 2, stk. 2, senest den 1. januar 2010, og procedurerne skal anvendes fra samme tidspunkt.

§ 20. Miljøministeren kan indtil den 1. januar 2010 ved påbud fastlægge omfanget af den enkelte kommunalbestyrelses forpligtelser som nævnt i § 5, stk. 4.

Stk. 2. Miljøministeren kan bemyndige en under Miljøministeriet oprettet styrelse eller tilsvarende institution til at udøve beføjelsen efter stk. 1.

Stk. 3. Ministeren kan fastsætte regler om adgangen til at påklage afgørelser, der er truffet i henhold til bemyndigelse efter stk. 2, herunder at afgørelserne ikke skal kunne indbringes for ministeren.

§ 21. Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland.

## Bemærkninger til lovforslaget

### *Almindelige bemærkninger*

#### *1. Lovforslagets baggrund og formål*

Regeringen og Dansk Folkeparti indgik i juni 2004 aftale om en strukturreform, som i september 2004 blev fulgt op af en udmøntningsplan. Strukturaftalen indebærer, at der gennemføres en kommunalreform, som grundlæggende ændrer rammerne for varetagelsen af de offentlige opgaver og den offentlige service i Danmark. Reformen tegner en ny offentlig sektor, hvor kommuner, regioner og stat har hver sin opgavemæssige identitet. Staten fastlægger de overordnede rammer. Kommunerne varetager de direkte borgerrettede opgaver og bliver dermed for borgere og virksomheder hovedindgangen til den offentlige sektor. Fem nye regioner får ansvaret for sundhedsvæsenet samt regionale udviklingsopgaver og får ansvaret for at løse visse driftsopgaver for kommunerne.

Kommunalreformen indebærer på natur- og miljøområdet, at ansvaret for de fleste borger- og virksomhedsrettede myndighedsopgaver fra den 1. januar 2007 vil være samlet i kommunerne. Kommunernes faglige bæredygtighed styrkes dels gennem de større kommuner, som følger af kommunesammenlægningerne, og dels ved at kommunerne overtager størstedelen af de nuværende amtskommunale opgaver og medarbejdere på natur- og miljøområdet.

Spørgsmålet om kommunernes faglige bæredygtighed har været centralt i debatten, der fulgte efter offentliggørelsen af Strukturkommissionens betænkning nr. 1434 fra januar 2004, og i forskellige parters høringsvar til lovforslagene om udmøntning af kommunalreformen på natur- og miljøområdet. I den forbindelse blev det anført, at sikringen af den natur- og miljøfaglige kvalitet i sagsbehandlingen både knytter sig til tilstedeværelsen af tilstrækkelige retningslinier for kommunernes faglige vurderinger og afgørelser og til opbygningen af en faglig forsvarlig administration på området. Formålet med lovforslaget er at etablere et kvalitetsstyringssystem, der skal bidrage til at sikre det sidste.

For at understøtte en hurtig opbygning af ekspertise ved kommunernes sagsbehandling på natur- og miljøområdet og sikring af et højt kvalitetsniveau i kommunernes natur- og miljøforvaltninger ønskede forligspartierne (Venstre, Konservative og Dansk Folkeparti), at kommunerne skulle etablere kvalitetsstyrings-systemer med det formål at styrke de decentrale natur- og miljøadministrationer og dermed bidrage til at sikre borgere og virksomheder en effektiv og ensartet administration.

På denne baggrund nedsatte regeringen i november 2004 Kvalitetsstyringsudvalget, der fik til opgave at komme med anbefalinger til, hvordan en kvalitetsstyringsordning for kommunernes natur- og miljøadministration skulle udformes med hensyn til form og indhold. Udvalget anbefalede i sin rapport, der blev offentliggjort i november 2005, at en kvalitetsstyringsordning blev udformet som et kvalitetsledelses- og styringssystem, hvor der i kraft af krav om opstilling af kvalitetspolitikker og -mål, måling, evaluering og offentliggørelse sker en kvalitetssikring af sagsbehandlingen. Udvalget anbefalede herunder, at der skulle være krav om udarbejdelse af procedurer for sagsbehandlingen, kompetencestyring, koordinering på tværs af administrative grænser og dokumentation af indsatsen (intern og ekstern audit, årlige offentlige beretninger, brugertilfredshedsundersøgelser m.v.). Udvalget anbefalede, at Miljøministeriet i samarbejde med KL og Amtsrådsforeningen udarbejdede nogle standardprocedurer, der skulle stilles til rådighed som et tilbud til kommunerne.

Udvalget lagde i sit arbejde vægt på, at et kvalitetsstyringssystem ikke må blive en administrativ byrde ved løsningen af daglige opgaver, men at systemet derimod skal være et praktisk værktøj for kommunernes natur- og miljøarbejde. Selv om systemet er baseret på eksisterende og velkendte krav til kvalitetsstyringssystemer, er kravene i systemet målrettet de særlige opgaver, kvalitetsstyring på natur- og miljøområdet dækker, således at systemet giver mulighed for den størst mulige lokale forankring.

Lovforslaget er i overensstemmelse med Kvalitetsstyringsudvalgets anbefalinger, som de fremgår af rapporten »Etablering af en kvalitetsstyringsordning på natur- og miljøområdet« fra november 2005 – med følgende undtagelse:

Kommissoriet for udvalget omfattede ikke planloven. Udvalget anførte herom, at administrationen af de enkelte dele af natur- og miljølovgivningen ofte hænger sammen med anden lovgivning, eksempelvis planlovgivning. Hvor kommunerne også har kompetence efter sådan anden lovgivning, kan kvalitetsstyringssystemet måske med fordel anvendes for denne sagsbehandling. Et mindretal har i en særudtalelse om fortolkning af kommissoriet for Kvalitetsstyringsudvalget bl.a. udtalt, at det er utilfredsstillende, at kommunernes kommende varetagelse af sager under planloven ikke skal være omfattet af kvalitetsstyringssystemet.

Ved etablering af visse større anlæg og virksomheder skal der både finde en sagsbehandling sted efter miljøbeskyttelsesloven og efter planlovens regler om VVM (Vurdering af Virkninger på Miljøet). Det er samme myndighed, som træffer afgørelse efter begge regelsæt. Regeringen finder det derfor rationelt at lade den samlede sagsbehandling i disse sager - og ikke kun sagsbehandling efter det ene regelsæt - omfatte af loven.

## 2. Lovforslagets hovedindhold

Det foreslås, at der skal etableres et kvalitetsstyringssystem i de enkelte kommuner for sagsbehandling på natur- og miljøområdet.

Formålet med kvalitetsstyringssystemet er at medvirke til at sikre faglig kvalitet, effektivitet og ensartethed i kommunernes sagsbehandling, samt at sikre borgeres og virksomheders tillid til og tilfredshed med de kommunale natur- og miljømyndigheders sagsbehandling.

Forvaltningsloven og lov om offentlighed i forvaltningen (offentlighedsloven) indeholder formelle regler for sagsbehandlingen, eksempelvis i relation til partshøring og aktindsigt m.v. Dette lovforslag ændrer ikke ved disse regler, og lovforslaget indfører ikke nye formelle retningslinjer. Lovforslaget indfører heller ikke nye, materielle retningslinjer for sagsbehandling på de omfattede lovområder.

Kvalitetsstyringssystemet er et værktøj, der ved at indføre procedurer for sagsbehandlingen skal bidrage til at sikre, at sagsbehandling på natur- og miljøområdet foregår på det faglige og forvaltningsmæssige grundlag, som fremgår af den til enhver tid gældende lovgivning. Ved indførelse af kvalitetsstyringssystemet

met sikres en synlighed omkring natur- og miljølovgivningens forvaltning i kommunalbestyrelsernes administrationer.

Kommunalbestyrelserne har i forvejen erfaring med forskellige former for kvalitetssikring. Kvalitetsstyringssystemet kan derfor i høj grad være baseret på genbrug af kommunernes hidtidige procedurer for sagsbehandling. Den foreslåede lov vil indføre et samlet system, der ikke alene kan udgøre et værktøj for den samlede natur- og miljøadministration, men også vil kunne kombineres med andre administrationsområders eventuelle kvalitetsstyringssystemer.

I forlængelse af udvalgets anbefalinger indeholder lovforslaget de overordnede rammer for det kvalitetsstyringssystem, som kommunerne skal indføre for sagsbehandling efter en række natur- og miljølove.

Det foreslås, at kvalitetsstyringssystemet skal omfatte følgende love: lov om miljøbeskyttelse, lov om vandforsyning m.v., lov om forurennet jord, lov om beskyttelse af havmiljøet, lov om kemiske stoffer og produkter, lov om betalingsregler for spildevandsanlæg m.v., lov om godtgørelse i forbindelse med indsamling af hermetisk forseglede nikkel-cadmium-akkumulatorer, lov om råstoffer, lov om beskyttelse af de ydre koge i Tøndermarsken, lov om okker, lov om miljømål m.v. for vandforekomster og internationale naturbeskyttelsesområder (miljømålsloven), lov om naturbeskyttelse, lov om vandløb, lov om sommerhuse og camping m.v., lov om Skjern Å Naturprojekt, lov om anvendelse af Frøstruplejren, og lov om planlægning, for så vidt angår VVM-sager.

Det foreslås, at kvalitetsstyringssystemet består af krav om fastlæggelse af en kvalitetspolitik og efter behov fastlæggelse af lokale kvalitetsmål for sagsbehandlingen, samt krav om indførelse og anvendelse af en række skriftlige procedurer for tilrettelæggelse og gennemførelse af sagsbehandlingen, der bl.a.

- sikrer tilstedeværelse og inddragelse af de rette og tilstrækkelige kompetencer ved sagsbehandlingen,
- sikrer, at koordinering af sagsbehandling på tværs af myndighederne overvejes,
- sikrer intern måling, herunder intern audit og brugertilfredshedsundersøgelser, af kvalitetsstyringssystemets effektivitet og egnethed til at nå de fastsatte mål,
- sikrer, at der iværksættes opfølgning på resultaterne af den nævnte interne måling,
- sikrer, at kommunalbestyrelserne opnår og vedligeholder certificering af kvalitetsstyringssystemets overensstemmelse med denne lov og regler, der forventes udstedt i medfør af loven. Certificate

ringen skal være baseret på resultaterne af eksterne audit,

- sikrer, at kommunalbestyrelserne årligt offentliggør oplysninger om kommunalbestyrelsernes indsats og resultater som følge af deres kvalitetsstyringssystem, og
- sikrer styring af kvalitetsstyringssystemets dokumenter.

Miljøministeren kan fastsætte regler herom. Der henvises til bemærkningerne til lovforslagets §§ 4, 7, 8, 9, 10, 13 og 16.

Det er første gang i Danmark og formentlig også internationalt, at et kvalitetsstyringssystem for en offentlig myndigheds administration indføres ved lov. Dette er i overensstemmelse med Kvalitetsstyringsudvalgets anbefaling om, at kvalitetsstyringsordningen skal være bindende og mulig at håndhæve over for den enkelte kommune. Det er vigtigt, at systemet ikke medfører en unødigt og utilsigtet indskrænkning af kommunernes ret til selv at tilrettelægge deres sagsbehandling, og ikke resulterer i unødigt bureaukrati. Kvalitetsstyringssystemet skal være et hjælperedskab for kommunerne til at sikre høj faglig standard og effektivitet i den kommunale sagsbehandling. Disse præmisser var afgørende for Kvalitetsstyringsudvalget, og lovforslaget er udformet i overensstemmelse hermed.

Indførelsen af systemet ved kommunalreformens ikrafttræden betyder, at der formentlig vil behov for en vis indkøringsperiode. Det fuldt udbyggede kvalitetsstyringssystem kan således ikke være på plads den 1. januar 2007, men de grundlæggende tværgående systemprocedurer skal dog være indført på dette tidspunkt. I overensstemmelse med Kvalitetsstyringsudvalgets anbefalinger udarbejder KL, Amtsrådsforeningen, Skov- og Naturstyrelsen og Miljøstyrelsen i 2006 et sæt standardprocedurer, som tilbydes kommunerne. Disse bidrager væsentligt til, at kommunalbestyrelserne kan leve op til lovens krav pr. 1. januar 2007. Heri ligger, at kommunalbestyrelserne kan beslutte at indføre og tilpasse disse procedurer til lokale forhold. Udover at anvende disse procedurer skal kommunalbestyrelserne alene fastsætte kvalitetspolitikker og -mål og udarbejde og anvende en kvalitets håndbog for at leve op til lovens krav pr. 1. januar 2007.

De procedurer, der knytter sig til kommunernes enkelte opgaver, sagsbehandlerprocedurerne, skal foreligge senest samtidig med, at kvalitetsstyringssystemet er certificeret den 1. januar 2010. De kan derfor blive udarbejdet parallelt med, at de nye kommunale administrationer opbygges, og dermed blive tilpasset

erfaringerne i de enkelte kommuner. Det er vigtigt, at kommunalbestyrelserne og kommunernes medarbejdere på den måde får et medejerskab til kvalitetsstyringssystemet. Dette antages at skabe de bedste betingelser for indførelse af systemet samt for dets løbende forbedring og vedligeholdelse. De standardprocedurer, som KL, Amtsrådsforeningen, Skov- og Naturstyrelsen og Miljøstyrelsen udarbejder, vil kunne udgøre et relevant bidrag til udarbejdelsen af også sagsbehandlerprocedurerne i kommunerne.

Inden 1. januar 2010 skal kommunerne lade deres kvalitetsstyringssystemer certificere. Da alle kommuner af praktiske hensyn ikke kan få deres systemer certificeret på samme tid, skal der påregnes ca. ½ år til selve certificeringsprocessen. Alle sagsbehandlerprocedurer skal være indført, inden certificeringsprocessen kan startes op. Men det betyder ikke, at alle procedurer skal have været genstand for intern audit inden førstegangscertificeringen. Førstegangscertificeringen vil blive indledt gennem ekstern audit, hvor et akkrediteret certificeringsorgan vil aflægge kommunen et besøg for at få dokumenteret, at systemet fungerer, som det er tilsigtet. Der er ikke tale om kontrol af den enkelte medarbejder, men af systemets anvendelse.

Efter førstegangscertificeringen vil kommunen blive aflagt et årligt besøg af certificeringsorganet, hvor dele af systemet vil blive auditeret. Hvert 4. år vil det samlede system blive auditeret med henblik på recertificering. Der er således tale om en proces, hvor systemet løbende vil blive evalueret og forbedret.

Lovforslaget inddrager kvalitetsstyringsloven under lov om forpligtende kommunale samarbejder. Som led i kommunalreformen blev indenrigs- og sundhedsministeren ved den nævnte lovs § 2, stk. 1, bemyndiget til at udpege de grupper af kommuner, der skal samarbejde efter loven og udpege hvilke kommunalbestyrelser, der inden for hver gruppe skal være bemyndiget til at varetage udøvelsen af opgaverne inden for hvert af de af loven omfattede fem samarbejdsområder på vegne af de øvrige kommunalbestyrelser i gruppen. Indenrigs- og sundhedsministeren har udpeget 7 forpligtende kommunale samarbejder, der skal samarbejde med virkning fra den 1. januar 2007, jf. herved §§ 7-13 i bekendtgørelse nr. 656 af 29. juni 2005 om revision af den kommunale og regionale inddeling og om forpligtende kommunale samarbejder.

Samarbejdsformen i de forpligtende kommunale samarbejder er pligtmæssig delegation. Dette indebærer, at den kommunalbestyrelse, der er bemyndiget inden for det enkelte opgaveområde, er forpligtet til at varetage udøvelsen af alle opgaver omfattet heraf på vegne af de øvrige kommunalbestyrelser i gruppen.

En delegerende kommune vil således ikke kunne beslutte at behandle en sag eller i øvrigt varetage udøvelsen af en opgave omfattet af samarbejdet, jf. § 2, stk. 2, 1. pkt. i lov om forpligtende kommunale samarbejder. Dog vil en beslutning omfattet af det forpligtende kommunale samarbejde, som efter lovgivningen skal træffes af kommunalbestyrelsen i et møde, efter § 3 i lov om forpligtende kommunale samarbejder – uagtet delegationen – skulle træffes af den delegerende kommunalbestyrelse i et møde. Bestemmelsen er fastsat for at fastholde ansvaret for opgavevaretagelsen i den delegerende kommune. Endvidere vil den delegerende kommunalbestyrelse kunne omgøre afgørelser, der er truffet i den bemyndigede kommune, hvis kommunalbestyrelsen ifølge lovgivningen ville kunne ændre afgørelsen, hvis denne var truffet i den delegerende kommune, idet det vil være en forudsætning, at den delegerende kommunalbestyrelse træffer en sådan afgørelse i et møde, jf. lovens § 6.

Samarbejdsformen i de forpligtende kommunale samarbejder indebærer også, at den delegerende kommunalbestyrelse i samarbejdet fortsat vil være ansvarlig for udførelsen af de opgaver, som den bemyndigede kommunalbestyrelse varetager på dens vegne. Den delegerende kommunalbestyrelse bevarer såvel det politiske som det økonomiske ansvar for opgaverne. Dette indebærer bl.a., at den delegerende kommunalbestyrelse har adgang til at fastsætte overordnede retningslinier for opgavevaretagelsen, som den bemyndigede kommunalbestyrelse er forpligtet til at følge. Retningslinierne for behandlingen af sager inden for de enkelte opgaveområder vil således ikke nødvendigvis være ens for de forskellige kommuner i et samarbejde, uanset at én kommune som følge af delegationen varetager udøvelsen af opgaverne for alle kommunerne på det pågældende opgaveområde. Som følge af sit ansvar for varetagelsen af de opgaver, der er omfattet af det forpligtende samarbejde, har den delegerende kommunalbestyrelse endvidere efter almindelige retsgrundsætninger en pligt – og dermed også ret – til at føre tilsyn med, hvorledes opgaverne varetages i den bemyndigede kommune. Tilsynspligten svarer til den tilsynspligt, der gælder for kommunalbestyrelser uden for forpligtende samarbejder i forhold til kommunens egen opgavevaretagelse. Tilsynspligten omfatter såvel overholdelsen af lovgivning, der gælder for opgavevaretagelsen, som overholdelsen af eventuelle retningslinier for opgavevaretagelsen udstedt af kommunalbestyrelsen.

Vedrørende vilkårene for samarbejde i forpligtende kommunale samarbejder henvises til den nævnte lov

(lov nr. 541 af 24. juni 2005) og forslaget hertil (L 67, 2004-05 (2. samling)).

Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til lovforslagets § 19.

### *2.1 Ikrafttrædelse*

Loven foreslås at træde i kraft den 1. juli 2006. Det giver kommunalbestyrelserne et halvt år til pr. 1. januar 2007 at have indført et kvalitetsstyringssystem, der består af de centrale, tværgående systemprocedurer, kvalitetspolitik og –mål samt kvalitetshåndbog. Som følge af aftalen mellem miljøministeren og KL, nævnt nedenfor i afsnit 2.2, forventes systemerne trinvis udbygget i perioden fra den 1. januar 2007 til den 1. januar 2010, hvor sagsbehandlingsprocedurerne senest skal være indført og anvendt.

### *2.2 Aftale mellem miljøministeren og KL*

Der forventes indgået en aftale mellem miljøministeren og KL, der skal regulere den faseopdelte udbygning af kvalitetsstyringssystemet i perioden indtil 1. januar 2010, hvor det fuldt udbyggede kvalitetsstyringssystem i henhold til lovforslaget skal være etableret. Det er tanken, at aftalen skal regulere, i hvilken takt sagsbehandlingsprocedurerne, jf. lovforslagets § 5, stk. 4, skal være indført og anvendt i kommunerne. Et styrende princip forventes at være, at procedurer for de mest komplicerede opgaver, herunder de der overgår fra amter til kommuner, skal prioriteres først. Det må forudses, at en aftale på en langt smidigere måde end bindende regler vil kunne understøtte en fornuftig udbygningstakt af systemet.

En aftale mellem miljøministeren og KL vil til forskel fra lovregler ikke retligt kunne håndhæves i forhold til den enkelte kommunalbestyrelse, som ikke vil være bundet af aftalen. En retlig håndhævelse af aftalens indhold i forhold til den enkelte kommunalbestyrelse forudsætter derfor en påbudshjemmel i loven, jf. lovforslagets § 20.

Hvis en kommune ikke har overholdt aftalen, kan ministeriet gå ind i en dialog med kommunalbestyrelsen. I disse tilfælde vil ministeriet bl.a. undersøge, om der i kommunen har været forhold, som har kunnet begrunde fristoverskridelsen. Kan der ikke ved denne dialog opnås enighed om en aftale, vil omfanget af kommunens forpligtelser kunne fastlægges i et påbud med hjemmel i loven.

### *3. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige*

Kvalitetsstyringssystemet vil ikke alene medvirke til at kvalitetssikre kommunalbestyrelsernes løsning

## F. t. l. vedr. den kommunale sagsbehandling på natur- og miljøområdet

af natur- og miljøopgaverne. Det vil også lette kommunernes overtagelse af opgaver fra amterne og formentlig effektivisere sagsbehandlingen. Baggrunden for denne antagelse er erfaringer fra indførelsen af kvalitetsstyringssystemer, som en række virksomheder og også visse kommuner har indført på frivilligt grundlag. I lovforslaget lægges der vægt på et omkostningseffektivt system, hvor udgifter modsvares af rationaliseringsgevinster. De standardprocedurer, der stilles til rådighed som et tilbud til kommunalbestyrelserne, vil lette deres arbejde med at indføre de nødvendige procedurer og dermed bidrage til at minimere ressourceforbruget i kommunerne i forbindelse med indførelsen af kvalitetsstyringssystemerne.

Det er på denne baggrund Miljøministeriets opfattelse, at udgifterne ved etablering og drift af systemet efter få år vil blive modsvaret af rationaliseringsgevinster.

#### 4. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet.

Der er ingen direkte økonomiske konsekvenser for erhvervslivet. En mere ensartet og effektiv sagsbehandling kan dog formentlig medvirke til f.eks. kortere sagsbehandlingstider, hvilket indirekte kan have nogle positive, økonomiske konsekvenser. Der er ingen administrative byrder for erhvervslivet.

#### 5. Administrative konsekvenser for borgerne

Lovforslaget har ikke administrative konsekvenser for borgerne.

#### 6. Miljømæssige konsekvenser

Lovforslaget vil ikke direkte have miljømæssige konsekvenser. Lovforslagets krav til en organisering af natur- og miljøarbejdet i form af krav til tilstedeværelsen af den tilstrækkelige faglige kompetence og krav til procedurerne for opgavevaretagelsen forventes dog som afledt effekt at have positive miljømæssige konsekvenser. De positive konsekvenser for miljøet fremkommer ved, at de eksisterende materielle regler håndteres bedre i praksis.

#### 7. Forholdet til EU-retten

Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter.

#### 8. Hørte myndigheder og organisationer

Beskæftigelsesministeriet, Forsvarsministeriet, Finansministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Justitsministeriet, Kirkeministeriet, Kulturministeriet, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, Skatteministeriet, Transport- og Energiministeriet, Økono-

mi- og Erhvervsministeriet, Amdrårdsforeningen, Frederiksberg Kommune, HUR, KL, Københavns Kommune, Miljøkontrollen, 92-gruppen for bæredygtig udvikling, Advokatrådet, Affald Danmark, Akademiet for de Tekniske Videnskaber, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Akademirådet, Amternes Vadehavssamarbejde, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Arbejdstilsynet, Asfaltindustrien, Batteriforeningen, Benzinførhandlernes Fælles Repræsentation, Beredskabsstyrelsen, Bilfærgernes Rederiforening, Biologforbundet, Brancheforeningen SPT, Branchearbejdsmiljørådet Jord til Bord, Industriens Branchearbejdsmiljøråd, Bryggeriforeningen, Byggesocietet, Campingrådet, CO industri, DAKOFA, Dansk Navigatorforening, Danske Vandværkers Forening, Danmarks Cykle Union, Dansk Erhvervsgartnerforening, Danmarks Fiskeriforening, Danmarks Idrætsforbund, Danmarks Jægerforbund, Danmarks Miljøundersøgelser, Danmarks Naturfredningsforening, Danmarks Private Vandværker, Danmarks Sportsfiskerforbund, Danmarks Vindmølleforening, Dansk Aquakultur, Dansk Amatørfiskerforening, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Botanisk Forening, Dansk Byggeri, Dansk Byplanlaboratorium, Dansk Center for Byøkologi, Dansk Cyklistforbund, Dansk Energi, Dansk ErhvervsFremme, Dansk Erhvervsgartnerforening, Dansk Fritidsfiskerforbund, Dansk Handel og Service (DHS), Dansk Havbrugerforening, Dansk Industri, Dansk Kano og Kajak Forbund, Dansk Landbrug, Dansk Maritime, Dansk Navigatorforening, Dansk Ornitologisk Forening, Dansk Rideforbund, Dansk Sejlunion, Dansk Skovforening, Dansk Sportsdykkerforbund, Dansk Standard, Dansk Textil og Beklædning, Dansk Transport og Logistik, Dansk Vandrelaug, Danske Fjernvarmeverkers forening, Danske Gymnastik- og Idrætsforeninger, Danske Havne, Danske Landskabsarkitekter, Danske Læskedrikfabrikanter, Danske Mejeriers Fællesorganisation, DANVA, DANAK, DELTA, De samvirkende Købmænd, Den Danske Dyrlegeforening, Den Kongelige Veterinær- og Landbohøjskole, Det danske Handelskammer, Det Norske Veritas, Det Økologiske Råd, DONG, DTC, Dyrenes Beskyttelse, ELFOR, Elsam, Emballageindustrien, Embedslægeforeningen, ENERGINET.DK, Energistyrelsen, Erhvervs- og Boligstyrelsen, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, Center for Kvalitet i ErhvervsRegulering, Energi E2, ESØ 901/S, Ferskvandsfiskeriforeningen for Danmark, Finansrådet, Forbrugerrådet, Forbrugestyrelsen, FORCE Technology, Foreningen af Bioteknologiske Industrier i Danmark, Foreningen af Danske Brøndborere, Foreningen af danske jordbrugskalkværker, Foreningen af danske kemiske industrier, For-



eningen af danske kraftvarmeværker, Foreningen af danske Privathavne, Foreningen af Danske Naturhistoriske Museer, Foreningen af Naturfredningsformænd og disses suppleanter i Danmark, Foreningen af Lystbådehavne i Danmark, Foreningen af Miljøakkrediterede Miljøcertifikatorer, Foreningen af miljømedarbejdere i kommunerne, Foreningen af Registrerede Revisorer, Foreningen af Rådgivende Ingeniører, Foreningen af Statsautoriserede Revisorer, Foreningen af Vandværker i Danmark, Foreningen for Danmarks Fiskeolieindustri, Forskningscenter for Skov & Landskab, Forsikring og Pension, Forsvarets Bygningstjeneste, FMK-sekretariatet, Friluftsrådet, Fritidshusejernes Landsforening, Genvindingsindustrien, Green Network, Greenpeace Danmark, Grovarebranchens Miljøarbejdsgruppe, Grænseregion Syd, Grøn Livsstil, Grønne Familier, GTS – Godkendt Teknologisk Service, Handel, Transport og Serviceerhvervene (HTS), Håndværksrådet, Ingeniørforeningen i Danmark, International Transport Danmark,

Jordbrugets Bedriftssundhedstjeneste, Kalk- og Teglværksforeningen, Kolonihaveforbundet, Kommunalteknisk Chefforening, Kommunekemi, Konkurrencestyrelsen, Kyst, Land & Fjord, Københavns Havn, Landbrugets Rådgivningscenter, Landbrugsrådet, Landsforeningen af Landsbysamfund, Landsforeningen for Bygnings- og Landskabskultur, Landsforeningen Levende Hav, Landsforeningen Praktisk Økologi, Landdistrikternes fællesråd, Mejeriforeningen, Miljøklagenævnet, MINA, MLK-Sammenslutningen, Mærsk Olie & Gas A/S, NOAH, Natur og Ungdom, Naturklagenævnet, Nordisk Konservatorforbund, Oliebranchens Fællesrepræsentation, Parcelhusejernes Landsorganisation, Plastindustrien i Danmark, Procesindustrien, RenoSam, Returbat, Rådet for Større Badesikkerhed, Sammenslutningen af Danske Havne, Sammenslutningen af Danske småøer, Skovdyrkerne, SMOK, Spildevandsteknisk Forening, Teknologirådet, Teknologisk Institut, Uniscrap, Verdensnaturfonden, Økologisk Landsforening.

## 9. Sammenfattende skema

### Vurdering af konsekvenser af lovforslaget

	Positive konsekvenser/mindreudgifter	Negative konsekvenser/merudgifter
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og amtskommuner	Erfaringer fra indførelsen af kvalitetsstyringssystemer i en række virksomheder og visse kommuner viser, at udgifterne i forbindelse med etablering og drift af kvalitetsstyringssystemet efter få år vil blive modsvaret af rationaliseringsgevinster.	Ingen
Administrative konsekvenser for stat, kommuner og amtskommuner	Ingen	Ingen
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Miljømæssige konsekvenser	Ingen direkte miljømæssige konsekvenser, men lovforslagets krav til organisering af natur- og miljøarbejdet forventes som afledet effekt at have positive miljømæssige konsekvenser, som fremkommer ved, at de eksisterende materielle regler håndteres bedre.	
Administrative konsekvenser for borgerne	Ingen	Ingen
Forholdet til EU-retten	Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter.	

*Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser**Til § 1*

Lovforslaget har to overordnede målsætninger: 1) Sikring af kommunalbestyrelsernes opgavevaretagelses faglige bæredygtighed gennem et effektivt ledelses- og styringssystem, og 2) Sikring af borgere og virksomheders tillid og tilfredshed med kommunens sagsbehandling på natur- og miljøområdet gennem en høj grad af gennemsigtighed. Afgørende brugertilfredshedsparametre vil være effektivitet (f.eks. svar på det rette grundlag inden for gældende eller aftalt svarfrist) og ordentlig behandling af borgere og virksomheder, men ikke enkeltsagers udfald.

Målsætningernes opfyldelse kan være indbyrdes forudsætninger og skal i relevant omfang suppleres med lokale kvalitetspolitikker og -mål, jf. § 5, stk. 1-3.

Vedligeholdelse og forbedring, som nævnt i bestemmelsens stk. 2, er grundlæggende elementer i alle kvalitetsstyringssystemer. Kommunalbestyrelserne skal således løbende udvikle og forbedre deres systemer med henblik på til stadighed at optimere deres sagsbehandling. De kvalitetsstyringssystemer, der skal være indført efter fristerne i lovens § 19, er dermed ikke statiske systemer. Lovens § 12 medvirker til at sikre systemernes vedligeholdelse og forbedring, idet kommunalbestyrelserne efter denne bestemmelse skal indføre og anvende procedurer, der sikrer opfølgning på resultaterne af interne målinger og eksterne audit.

*Til § 2*

Det fremgår at bestemmelsens stk. 1, at kommunalbestyrelserne efter loven forpligtes til at indføre og anvende et kvalitetsstyringssystem.

Miljøministeriets 7 decentrale enheder forpligtes ikke efter lovforslaget, men vil på frivillig basis indføre kvalitetsstyringssystemer, som lever op til kravene i lovforslaget.

Loven forpligter kommunalbestyrelserne til at indføre og anvende et kvalitetsstyringssystem for sagsbehandling efter de oplyste love i bestemmelsens stk. 2. Listen består af love, inden for hvilke kommunalbestyrelserne har opgaver inden for natur- og miljøområdet.

Sagsbehandling efter disse love omfatter navnlig afgørelser og tilsyn i forhold til borgere og virksomheder samt udarbejdelse af diverse sektorplaner (f.eks. spildevandsplaner, vandforsyningsplaner, affaldsplaner) og regulativer. Driftsopgaver, som for eksempel drift af affaldsbehandlings-, vandforsynings- og spille-

vandsanlæg samt gennemførelse af naturplejeforanstaltninger foreslås ikke omfattet af loven.

Planlovens regler om VVM, herunder screeninger og godkendelser, foreslås tillige omfattet af loven, jf. afsnit 1 i de almindelige bemærkninger.

Som beskrevet i de almindelige bemærkninger afsnit 1, har kvalitetsstyringssystemet baggrund i, at der flyttes en stor mængde opgaver fra amtskommunerne til især kommunerne. Kommunernes myndighedsopgaver (både hidtidige og nye) inden for natur- og miljøområdet foreslås omfattet af loven. Da det vil være uhensigtsmæssigt at sondre mellem nye og hidtidige myndighedsopgaver, eftersom opgavevaretagelsen vil blive foretaget i en administrativ helhed, vil kvalitetsstyringssystemet være et værktøj for netop den samlede natur- og miljøadministration.

*Til § 3*

Bestemmelsen fastsætter, at kommunalbestyrelserne skal indføre og anvende procedurer, der sikrer, at ansvar og beføjelser i relation til sagsbehandling fordeles blandt kommunens medarbejdere. En hensigtsmæssig måde at sikre, at fordelingen af ansvar og beføjelser i kommunen er kendt af medarbejderne, kan være udarbejdelse af en organisationsplan på medarbejderniveau, der løbende opdateres i lyset af udviklingen i kommunen (ændring af ansvarsområder, nye medarbejdere m.m.).

Fordelingen af ansvar og beføjelser vil være et naturligt udgangspunkt, når der skal foretages ekstern audit af kvalitetsstyringssystemet, jf. lovforslagets § 14. Ved den eksterne audit kontrollerer et uvildigt certificeringsorgan, om kommunalbestyrelsens kvalitetsstyringssystem er i overensstemmelse med kravene i denne lov og regler, fastsat i medfør heraf, jf. nærmere om den eksterne certificering i bemærkningerne til lovforslagets § 14. Dette indebærer bl.a., at certificeringsorganet vil kontrollere, at fordelingen af ansvar og beføjelser er kendt i myndigheden.

*Til § 4*

Kommunalbestyrelsen skal, jf. stk. 1, indføre og anvende procedurer, der sikrer fordeling af ansvar og beføjelser i relation til opgaver, der følger af kvalitetsstyringssystemet, herunder at der udpeges en eller flere ansvarlige for kvalitetsstyringssystemet. Kommunalbestyrelsen skal ligeledes indføre og anvende procedurer, der sikrer, at den fastlægger den systemansvarliges opgaver.

Der kan med hjemmel i stk. 2, fastsættes procedurerekrav om rapportering til ledelsen og om intern kommunikation. Der kan også fastsættes regler om, at

kommunalbestyrelsernes procedurer skal indeholde krav om, at den eller de systemansvarlige skal iværksætte audit og analysere auditresultaterne, iværksætte brugertilfredshedsundersøgelser og analysere resultatet heraf, samt følge op på tidligere evalueringer af kvalitetsstyringssystemet. Herudover kan der fastsættes procedurekrav om at der skal ske afrapportering til den eller de ledelsespersoner, kommunalbestyrelsen udpeger hertil.

Der kan endvidere fastsættes regler om, at procedurerne skal indeholde formål, anvendelsesområde, oplysning om ansvar for opgaven og fremgangsmåde.

#### *Til § 5*

Kommunalbestyrelserne skal, jf. stk. 1 og 2, fastlægge en kvalitetspolitik. En kvalitetspolitik skal indeholde kommunalbestyrelsens hensigter i relation til at sikre faglig kvalitet, effektivitet og ensartethed i sagsbehandlingen samt sikre borgeres og virksomheders tillid til og tilfredshed med sagsbehandlingen. Kvalitetspolitikken skal være tilpasset natur- og miljøadministrationens formål og kvalitetsstyringssystemets egnethed i relation til lovkrav, brugerkrav og kravet om løbende forbedring. Kvalitetspolitikken skal skabe rammerne for at fastsætte kvalitetsmål.

Kommunalbestyrelsen skal efter behov tilføje lokale kvalitetsmål for sagsbehandlingen, til lovens overordnede målsætninger, jf. § 1, stk. 1. De lokale kvalitetsmål kan i relation til udvikling og strategi være genstand for løbende justering. De lokale kvalitetsmål, som kan være politisk, men også administrativt fastsatte, kan knytte sig til ydelser, processer eller områder. Der kan være tale om sagsbehandlingstider, miljømål, udviklingsmål, uddannelsesmål, økonomiske mål, mål for høring af andre end parter eller mål for effektivisering af håndhævelsen etc. Kvalitetsmålene skal være konsistente med kvalitetspolitikken.

Lokale mål kan skyldes forskelle og udviklinger i kommunernes forhold – f.eks. vedrørende et lokalområdes 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 kommunalbestyrelse til kommunalbestyrelse inden for de lovgivningsmæssige rammer. Det kan for eksempel dreje sig om mål knyttet til støjudvikling fra anlæg i lokalområdet eller til naturinteresser, 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 diskussion og overvejelse i forbindelse med audit af indførte kvalitetsstyringssystemer.

Det følger af bestemmelsens stk. 3, at de lokale kvalitetsmål skal være målbare. Der ligger heri, at der ved formuleringen af målene skal indgå konstaterbare kriterier, såsom tidsangivelser og antal. Et eksempel kan være et mål for sagsbehandlingstider, hvor kommunen kan måle, om en frist på eksempelvis 3 måneder for behandling af en sag er overholdt. Et andet eksempel kan være et uddannelsesmål, hvorefter halvdel af kommunens medarbejdere inden for 2 år skal have gennemgået et bestemt sagsbehandlerkursus.

Det fremgår af stk. 4, at kommunalbestyrelsen skal have procedurer for sagsbehandlingen. Som anført i afsnit 2 i de almindelige bemærkninger, udarbejder Miljøministeriet i samarbejde med KL og Amtsrådsforeningen et antal standardprocedurer, der vil blive stillet til rådighed som et tilbud til kommunalbestyrelserne.

Kommunalbestyrelserne skal ikke indføre og anvende særskilte procedurer for hver enkelt opgave, der er indeholdt i de omfattede love. Kommunalbestyrelserne kan således udarbejde mere tværgående procedurer for organisering af opgavevaretagelsen. Et eksempel herpå kunne være en procedure for afgørelse af sager i første instans, hvorved det sikres, at der i samtlige kommunalbestyrelsens afgørelser i første instans vil blive taget højde for undersøgelsesprincippet, regler om partshøring m.v. Andre eksempler kan være tværgående procedurer for tilsynssager, planlægningssager og regulativer. Alle opgaver skal således være omfattet af en sagsbehandlingsprocedure, der enten kan være specifik for et afgrænset område eller tværgående, ligesom nogle opgaver vil være omfattet af begge slags procedurer.

Såfremt en kommunalbestyrelse ikke har sagsbehandling inden for et af de omfattede lovområder, skal den ikke indføre særskilte sagsbehandlingsprocedurer for opgaven.

Procedurerne opbygning og indhold vil variere afhængig af opgavens karakter. Således vil en procedure for udarbejdelse af affaldsplaner adskille sig fra en procedure for miljøgodkendelser.

#### *Til § 6*

Sikring af koordinering på tværs af myndigheder bliver særlig vigtigt i den nye myndighedsstruktur, hvor amtsrådene nedlægges og en række opgaver overføres til 98 kommunalbestyrelser. Kommunalbestyrelsen skal foretage den koordinering, der følger af de omfattede love. Lovforslaget indebærer ikke indfø-

relse af nye, materielle retningslinjer for sagsbehandlingen. Det følger af bestemmelsen, at kommunalbestyrelserne skal have procedurer, der sikrer, at kommunalbestyrelsen skal overveje, om der i videre omfang end det følger af lovgivningen, kan være behov for koordinering med andre myndigheder som led i sagsbehandlingen. Dette kan f.eks. være tilfældet, hvis sagens afgørelse kan have konsekvenser for forhold af betydning for en eller flere regionale, statslige eller andre kommunale myndigheder.

Da mange af de hidtidige amtskommunale opgaver går på tværs af kommunegrænser, vil koordinering over kommunegrænser ofte være nødvendig. Det gælder f.eks. planlægning og administration på natur- og vandområdet. Overførslen af opgaver vil således indebære et betydeligt behov for koordinering mellem kommunalbestyrelserne, og derfor er det væsentligt, at kommunerne får opbygget et smidigt og gnidningsfrit samarbejde om forskellige opgaveløsninger.

Behovet for at koordinere mellem kommunalbestyrelser kan eksempelvis opstå i situationer, hvor flere kommunalbestyrelser skal give tilladelser til direkte spildevandsudledning til den samme sø.

#### Til § 7

Der kan med hjemmel i bestemmelsen fastsættes regler om kommunalbestyrelsernes procedurer for sagsbehandling, f.eks. med henblik på at sikre målopfyldelse og effektivitet i opgavevaretagelsen. Bestemmelsen tænkes i denne forbindelse brugt til at fastsætte regler om, at alle sagsbehandlingsprocedurer skal indeholde formål og anvendelsesområde.

Endvidere kan der fastsættes regler om procedurer for sagsstyring og ansvarsforhold i forbindelse med sagsgangene, herunder at sagsbehandlingsprocedurerne skal indeholde en beskrivelse af forløbet fra en opgave igangsættes til den afsluttes.

Bestemmelsen tænkes også udmøntet i regler om, at kommunalbestyrelserne skal have procedurer, der sikrer, at det overvejes, om en sags afgørelse kan have konsekvenser for andre myndigheder, om der vil være behov for koordinering med disse myndigheder, og om det vil være hensigtsmæssigt ad hoc eller permanent at nedsætte udvalg til behandling af grænseoverskridende sager. Ved oprettelsen af disse udvalg vil der ikke ske en henlæggelse af kommunale opgaver til udvalget. Opgaverne forbliver i de respektive kommuner, der blot koordinerer løsningen af opgaverne pga. deres grænseoverskridende karakter.

#### Til § 8

Bestemmelsens stk. 1, skal sikre, at de nødvendige medarbejderkompetencer samt uddannelses- og træningsbehov identificeres med henblik på dels at sikre, at kommunalbestyrelsen råder over de nødvendige kompetencer, dels løbende vedligeholder og videreudvikler 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. Bestemmelsen sikrer også, at kommunalbestyrelserne tilkøber faglig assistance udefra i situationer, hvor det enten er umuligt eller forbundet med uforholdsmæssige omkostninger at råde over egne, meget specielle kompetencer inden for kommunalbestyrelsens egen forvaltning, f.eks. hvor man kun har få sager af den pågældende karakter. Bestemmelsen skal ikke være til hinder for en fortsat smidig tilrettelæggelse af ressourcerne, hvor sikringen af forvaltningens samlede kompetencer er en kombination af faglige grunduddannelser, efteruddannelse, jobrotation og kombination af nye og erfarne medarbejdere osv. samt tilkøb af kompetence udefra.

I forhold til kommunernes forvaltninger skal kravene ses i lyset af, at der ved den kommunale overtagelse af amtskommunale opgaver på området kan blive behov for, at kommunerne må supplere den eksisterende adgang til faglige kompetencer. Det kan dreje sig om faglig specialviden 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 den kommunale forvaltnings egen faglige ekspertise ved indhentelse af sagkyndig viden gennem f.eks. konsulentbistand. Enkeltstående opgaver, hvis varetagelse forudsætter helt særlige kompetencer, vil formentlig i alle tilfælde blive gennemført ved at inddrage eksterne ekspertise ved den kommunale sagsbehandling.

Bemyndigelsen i stk. 2 tænkes udnyttet til at fastsætte regler om krav til kommunalbestyrelsernes procedurer for kortlægning af deres opgaver og behov for kompetence samt for oplæring og løbende efteruddannelse af medarbejderne. Herudover tænkes hjemlen anvendt til at fastsætte regler om, at kommunalbestyrelsernes procedurer skal sikre, at hver enkelt opgave løses af medarbejdere, der besidder de kompetencer, der er nødvendige til løsning af den konkrete opgave. Særligt vedrørende tilkøb af kompetence fra eksterne leverandører kan der for eksempel fastsættes krav om, at kommunalbestyrelserne har procedurer, der sikrer, at eksterne kompetence tilkøbes i situationer, hvor de

krævede kompetencer til løsning af en opgave ikke fuldt ud er til stede i kommunen, samt procedurer, der sikrer kontraktstyring og kvalitetskontrol.

Der kan endvidere fastsættes regler om, at procedurerne skal indeholde formål, anvendelsesområde, oplysning om ansvar for opgaven og fremgangsmåde.

#### *Til § 9*

Bestemmelsen stiller krav om procedurer for dokumentstyring. Eksempler på dokumenter er procedurer og registreringer. Registreringer er en dokumenttype, der angiver opnåede resultater eller tilvejebringer bevis for gennemførte handlinger. Eksempler på registreringer er auditrapporter og sagsakter. Styring af registreringer har til formål at sikre, at overensstemmelse med kravene i loven og regler i medfør heraf kan afgøres på et objektivt konstaterbart eller måleligt grundlag. Kravene til styring af registreringer er i hovedsagen dækket af krav til offentlige myndigheder om journalisering og arkivering af ind- og udgående post.

Styring af dokumenter er krav til dokumenters udvikling, tilvejebringelse, opstilling, disponering, godkendelse, ikraftsættelse, tilgængelighed, distribution, håndtering, evt. hemmeligholdelse, løbende revision, tilbagetrækning, arkivering, bevarelse og tilintetgørelse. Kravet i stk. 1, skal dermed blandt andet sikre, at kommunalbestyrelsernes dokumenter altid er opdaterede og tilgængelige for de medarbejdere, der skal anvende dokumenterne.

Bestemmelsen i stk. 2 tænkes udnyttet til at fastsætte regler om, at kommunalbestyrelserne i relation til styring af dokumenter blandt andet skal have procedurer, der sikrer, at dokumenter gennemgås, ajourføres og godkendes, inden de distribueres i kommunalbestyrelsen til brug for medarbejderne. Kommunalbestyrelsen skal herudover have procedurer, der sikrer, at ændringer og gældende revisionsstatus for dokumenter fremgår af dokumenterne, og at eksternt udarbejdede dokumenter med relevans for administrationen viderefremmes til relevante medarbejdere.

Herudover tænkes bestemmelsen udnyttet til at fastsætte regler om, at kommunalbestyrelserne skal have procedurer, der sikrer, at de har registreringer af deres opnåede resultater eller bevis for, at de har gennemført krævede handlinger og om, at kommunalbestyrelsen skal have procedurer, der sikrer, at registreringer blandt andet kan identificeres, og at de er tilgængelige.

Der kan endvidere fastsættes regler om, at procedurerne skal indeholde formål, anvendelsesområde, oplysning om ansvar for opgaven og fremgangsmåde.

#### *Til § 10*

Bestemmelsen stiller i stk. 1 krav om, at der skal udarbejdes og vedligeholdes en nedskrevet kvalitets-håndbog for kommunens kvalitetsstyringssystem.

Bemyndigelsen i stk. 2 tænkes udmøntet i regler om, at kvalitetshåndbogen ud over de procedurer, der udgør kvalitetsstyringssystemet blandt andet skal indeholde en samlet beskrivelse af kvalitetsstyringssystemet, herunder af systemets formål og omfang og af kvalitetspolitik og -mål.

Omfanget af dokumentationen for kvalitetsstyringssystemet, der skal samles i kvalitetshåndbogen, kan være forskellig fra kommune til kommune, blandt andet afhængig af kommunens størrelse og typen af forekommende erhvervsvirksomheder, miljøproblemer og naturområder.

Kvalitetshåndbogen skal anvendes i praksis. Dette vil betyde, at al sagsbehandling på natur- og miljøadministrationens område gennemføres i henhold til procedurerne, der findes i håndbogen.

Kvalitetshåndbogen og den øvrige dokumentation kan være i enhver medieform.

#### *Til § 11*

Bestemmelsen stiller krav om intern måling af kvalitetsstyringssystemets effektivitet og egnethed til at nå fastsatte mål. Den interne måling er kommunalbestyrelsens egen måling af systemets effektivitet og egnethed til at nå fastsatte mål. Dette indebærer, at ledelsen og de enkelte medarbejdere i kommunen løbende skal kontrollere, om de nødvendige procedurer er indført og følges. En af metoderne til at gennemføre denne måling er intern audit, hvor driften af kvalitetsstyringssystemet eller dele deraf gøres til genstand for periodisk kvalitetsbedømmelse af auditorer fra kommunens egen stab.

Audit, der er et centralt element i alle kvalitetsstyringssystemer, er en systematisk, uafhængig og dokumenteret proces, der tilvejebringes for at fremskaffe og evaluere oplysninger fra registreringer, interviews og observationer med henblik på at bestemme, i hvilket omfang politik, mål og procedurer opfyldes og følges i praksis.

Praksis i relation til intern audit er i de fleste virksomheder og myndigheder, at nogle tværgående procedurer (f.eks. ledelsens evaluering, intern audit, afvigelsesbehandling, klagebehandling, indberetning til det offentlige mv.) auditeres med 12 måneders mellemrum.

Andre procedurer, der knytter sig til konkret opgavevaretagelse, vil typisk blive udtaget til audit på en sådan måde, at man som udtryk for en »omfattende

stikprøve» kommer disse procedurer igennem i løbet af perioden frem til næste recertificering.

Bestemmelsen om, at der skal gennemføres årlige interne audit skal fortolkes i overensstemmelse med den ovenfor gengivne praksis fra andre systemer. Det indebærer, at de tværgående systemprocedurer udtages til audit hvert år, mens det er op til kommunalbestyrelsen at beslutte omfanget af den enkelte årlige audit i relation til sagsbehandlingsprocedurerne. Dog skal alle sagsbehandlingsprocedurerne være gennemgået inden for en fireårig periode, hvilket vil blive præciseret i regler, udstedt i medfør af lovens § 13.

Hvis der inden for en periode på et år ikke er gennemført sagsbehandling inden for et bestemt område, vil der ikke være noget at auditere på. På den anden side kan der være processer, som kommunalbestyrelsen vil vælge at udtage til audit med større hyppighed end 12 måneder. F.eks. kan dette være hensigtsmæssigt, hvis der tidligere er afdækket væsentlige afvigelser fra fastsatte procedurer.

Derudover indebærer kravet om måling af kvalitetsstyringssystemet, at der skal gennemføres undersøgelser af brugernes tilfredshed. Der tænkes her navnlig på, om sagsbehandlingen opfattes som gennemsnitlig, effektiv og kendetegnet ved lige behandling af ens sager.

For nærmere uddybning af metoderne til den foregående måling henvises til bemærkningerne til § 13.

Fra målingen opsamles information, der skal gøres til genstand for ledelsens analyse med henblik på kvalitetsstyringssystemets løbende vedligeholdelse og forbedring.

#### *Til § 12*

Bestemmelsen stiller krav om procedurer, som sikrer opfølgning på de gennemførte målinger og audit. Herved forstås, at der, hvis der ved målingen eller den eksterne audit konstateres afvigelser fra det planlagte og forudsatte, herunder uoverensstemmelse med love, bestemmelser og øvrige krav, skal gennemføres passende afhjælpning. Dette kan f.eks. være i form af korrigerende handlinger, hvorved forstås handlinger, som effektivt fjerner årsagen til det passerede, således at risikoen for gentagelse minimeres og allerhelst reduceres til nul.

Iværksatte foranstaltninger, herunder 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 for eksempel ved de regelmæssige interne audit og brugertilfredshedsundersøgelser.

#### *Til § 13*

Bemyndigelsen tænkes udnyttet til at fastsætte regler om forskellige former for intern måling og opfølgning.

I relation til intern audit kan der eksempelvis blive tale om, at kommunalbestyrelserne skal fastsætte auditkriterier, -formål og -metoder. Endvidere kan der fastsættes regler om omfanget af audit, krav om fastlæggelse af ansvar for og planlægning af audit, afrapportering, krav til sikring af uafhængigheden af den interne audit m.v.

Ministeren kan endvidere fastsætte regler om kommunalbestyrelsernes procedurer for gennemførelse af brugertilfredshedsundersøgelser. Det forudsættes, at kommunalbestyrelserne får en høj grad af frihed med hensyn til fastsættelse af form og hyppighed for undersøgelserne.

Der kan endvidere fastsættes regler om, at resultaterne fra brugertilfredshedsundersøgelserne og interne audit skal analyseres, og at kvalitetsstyringssystemets effektivitet og egnethed til at nå de fastsatte mål skal evalueres.

Bemyndigelsen tænkes også udnyttet til at fastsætte regler for kommunalbestyrelsernes procedurer for opfølgning og revision af kvalitetsstyringssystemet. Der tænkes her på krav til procedurer for styring af afvigelser, analyse af data samt korrigerende og forebyggende handlinger. Ved styring af afvigelser forstås f.eks., at der rettes op på konstaterede fejl, mangler og uhensigtsmæssigheder i procedurer og ved behandlingen af konkrete sager.

Der kan endvidere fastsættes regler om, at procedurerne skal indeholde formål, anvendelsesområde, oplysning om ansvar for opgaven og fremgangsmåde.

#### *Til § 14*

I tillæg til den interne måling, reguleret i § 11, fastsætter bestemmelsen i stk. 1, et krav om ekstern måling i form af, at kommunalbestyrelserne skal lade deres kvalitetsstyringssystem certificere.

Certificeringskravet indebærer, at en uvildig tredjepart kontrollerer, at kommunalbestyrelsernes kvalitetsstyringssystemer er i overensstemmelse med, hvad der mindst svarer til kravene i denne lov og den bekendtgørelse, der forventes udstedt med hjemmel heri, herunder også, at systemet anvendes i praksis, at afvigelser fra systemet registreres og håndteres hensigtsmæssigt osv. Der er således ikke tale om kontrol at den enkelte medarbejder, men af systemets anvendelse.

Der er store fordele forbundet med at opnå en sådan blåstempling af et kvalitetsstyringssystem. Fordelene

ligger i hovedsagen på de interne linjer, idet kommunalbestyrelserne – navnlig i starten, hvor der er tale om et nyetableret system – vil have gavn af den faglige sparring, som følger af det intensive samspil med den eksterne bedømmer. Herudover vil kravet om certificering også i forhold til omverdenen virke som en kontrol af, at kommunalbestyrelsen lever op til lovens krav – og dermed mindske behovet for indberetning til staten i kontroløjemed.

Akkrediteringskravet i stk. 2 skal sikre, at certificeringen foretages uvildigt og kompetent. De certificeringsorganer, der er akkrediteret af DANAK, er underlagt DANAKs tilsyn efter bekendtgørelse nr. 1136 af 15. december 2003 om akkreditering af virksomheder til certificering af personer, produkter og systemer, samt til inspektion og til miljøverifikation (EMAS).

Certificeringsorganer med interesse for Miljøministeriets ordning må ansøge et akkrediteringsorgan om akkreditering/udvidelse af eksisterende akkreditering til at kunne udstede de nødvendige certifikater til kommunerne.

De krav, som certificeringsorganet skal opfylde for at blive akkrediteret, kan opdeles i to typer: 1) Specifikke krav om faglig kompetence i form af viden om denne lov og den bekendtgørelse, der forventes udstedt med hjemmel i loven, og 2) Generelle krav i internationale standarder til virksomhedens organisation, kvalitetsstyring, uvildighed og kompetence m.v. - i dette tilfælde DS/EN 45012.

Denne internationale standard stiller bl.a. krav om, at certificeringsorganet for at kunne blive akkrediteret skal have procedurer for udstedelse, vedligeholdelse, udvidelse, suspension og tilbagetrækning af certifikater, ligesom certificeringsorganet skal have procedurer, der sikrer behandling af kommunernes eventuelle klager over certificeringsorganet.

For en kommunalbestyrelse, der er certificeret af et akkrediteret organ, eksisterer der en række klage, indsigelses-, og prøvelsesmuligheder, der sikrer, at den certificerede kommunalbestyrelses rettigheder og krav på korrekt prøvelse overholdes.

Det følger af DS/EN 45012, at certificeringsorganet skal:

- registrere alle ankesager, klager og tvister og afhjælpende handlinger i forbindelse med certificering,
- iværksætte passende korrigerende og forebyggende handlinger;
- dokumentere de iværksatte handlinger og vurdere deres effektivitet i forhold til korrekt prøvelse af klagen.

Bestemmelsens 2. pkt. skal sikre, at akkrediteringer foretaget af akkrediteringsorganer i andre EU-lande, anerkendes på linie med akkrediteringer foretaget af DANAK, samt at udenlandske akkrediteringsorganer har mulighed for at tilbyde deres tjenester i Danmark. Bestemmelsen respekterer dermed EU's grundlæggende principper om ikke-diskrimination, upartiskhed og gennemsigtighed.

Fristen for den første certificering er foreslået til d. 1. januar 2010, jf. bestemmelsens stk. 3. Fristen foreslås under hensyntagen til, at kommunerne modtager mange nye opgaver på områder, de ikke har arbejdet med før, som forudsætter helt nye kompetencer. Hertil kommer, at kommunerne først råder over de nye medarbejdere fra den 1. januar 2007. Den foreslåede dato hænger sammen med den aftale, som forventes indgået mellem miljøministeren og KL om en fasevis indførelse af procedurerne, jf. bemærkningerne herom til §§ 19-20.

Perioden fra den første certificering, inden 1. januar 2010 til kommunens skal recertificeres og mellem fremtidige recertificeringer er fastsat til 4 år. Dette vil skabe en god sammenhæng med den politiske beslutningsproces og dermed mulighed for politisk forankring.

#### *Til § 15*

Den almene offentlige interesse i kvalitetsstyringsystemerne tilgodeses via kravet om offentliggørelse. Bestemmelsen giver offentligheden indsigtsmuligheder i kommunalbestyrelsernes indsats og resultater ved sagsbehandling på natur- og miljøområdet.

Dette vil give borgere og interesseorganisationer et informeret grundlag for at reagere og gøre deres indflydelse gældende i forhold til kommunalbestyrelserne. Denne indsigtsmulighed vil, på samme måde som den eksterne audit, jf. § 14, bidrage til at sikre, at kommunalbestyrelserne efterlever kravene til kvalitetsstyringssystemet, hvilket igen bidrager til at sikre, at kommunalbestyrelserne træffer materielt korrekte afgørelser.

På baggrund af de foreslåede krav om offentliggørelse og ekstern audit vurderes det ikke nødvendigt at indføre en klageadgang over kommunalbestyrelsernes udformning af deres kvalitetsstyringssystem samt anvendelsen og vedligeholdelsen af dette.

#### *Til § 16*

Bemyndigelsen tænkes udnyttet til at fastsætte regler om offentliggørelse. Der tænkes eksempelvis på krav om offentliggørelse af en fyldestgørende beskrivelse af kvalitetsstyringssystemets opbygning og be-

standdele. Herudover tænkes fastsat regler om, at kommunalbestyrelsen skal offentliggøre sine vedtagne kvalitetspolitikker og -mål samt resultatet af kommunens evaluering af kvalitetsstyringssystemet. En sådan evaluering kendes allerede i dag i større eller mindre udstrækning i forbindelse med udarbejdelse af de miljøhandlingsplaner, som de fleste kommuner igennem en årrække frivilligt har udarbejdet til brug for styring og planlægning af kommunens miljøarbejde. Kommunerne kan trække på disse erfaringer, når de skal udarbejde en evaluering af kvalitetsstyringssystemet til brug for offentliggørelse. Herudover tænkes offentliggjort oplysninger om kommunalbestyrelsens opnåelse, vedligeholdelse og eventuelle fortabelse af certificering. Samtidig tænkes offentliggørelsen at skulle indeholde en oplysning til borgere og virksomheder om, at de kan søge aktindsigt i kommunalbestyrelsens procedurer efter de almindelige regler om aktindsigt.

Bemyndigelsen tænkes herudover udnyttet til at fastsætte regler om indberetning til Miljøministeriet. På grundlag af sådanne indberetninger kan Miljøministeriet få et overblik over lovens anvendelse. Den enkelte ressortminister har med hjemmel i § 63 a, i lov om kommunernes styrelse en lovbestemt adgang til at udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner og undladelser. Reaktionen kan strække sig fra mere uformelle kontakter, vejledende udtalelser, henvendelser til statsforvaltningerne i henhold til styrelseslovgivningen med de deraf følgende håndhævelsesmidler og evt. til politianmeldelser.

Bemyndigelsen i stk. 2, forventes eksempelvis udnyttet til fastsættelse af regler om, at kommunalbestyrelserne skal indberette oplysninger om, hvorvidt de overholder de krav til kvalitetsstyringssystemet, der er gældende pr. 1. januar 2007, jf. § 18, stk. 1. Endvidere forventes der fastsat indberetningskrav i perioden fra 2007 indtil kommunalbestyrelserne er blevet certificeret (inden 1. januar 2010).

Certificering og fortsat opretholdelse heraf anses som bevis for, at en kommunalbestyrelse overholder kravene i loven. For tiden efter kravet om opnåelse af certificering kan der derfor eksempelvis blot fastsættes regler om, at kommunalbestyrelserne skal indberette oplysninger om deres opnåelse af certificering og recertificering samt krav om indberetning om kommunalbestyrelsens eventuelle fortabelse af certificering. Når loven har været i kraft i en periode, må det vurderes, om der fortsat vil være behov for en indberetning af sådanne oplysninger til Miljøministeriet.

Der kan endvidere fastsættes regler om, at procedurerne skal indeholde formål, anvendelsesområde, oplysning om ansvar for opgaven og fremgangsmåde.

### Til § 17

Til nr. 1 og 2

Der er tale om konsekvensændringer af nr. 3.

Til nr. 3

Med bestemmelsen foreslås, at kommunalbestyrelsens opgaver efter lovforslaget skal være omfattet af de forpligtende kommunale samarbejder efter lov nr. 541 af 24. juni 2005 om forpligtende kommunale samarbejder. Vedrørende forpligtende kommunale samarbejder henvises generelt til de almindelige bemærkninger afsnit 2.

Bestemmelsen indebærer, at den kommunalbestyrelse, der inden for et forpligtende kommunalt samarbejde er bemyndiget til at varetage udøvelsen af opgaverne på natur- og miljøområdet på vegne af alle kommunalbestyrelserne i samarbejdet, tillige skal varetage udøvelsen af opgaverne efter kvalitetsstyringsloven på alle kommunalbestyrelsernes vegne.

Baggrunden for bestemmelsen er, at lovforslaget omfatter et kvalitetsstyringssystem for behandlingen af kommunale sager på natur- og miljøområdet, der er omfattet af de forpligtende kommunale samarbejder, jf. § 1, stk. 2, nr. 3, i lov om forpligtende kommunale samarbejder. Der er således en så nær sammenhæng mellem udøvelsen af opgaverne på natur- og miljøområdet og kommunens opgaver efter lovforslaget om et kvalitetsstyringssystem, at også opgaverne efter dette lovforslag skal udøves af den kommunalbestyrelse i et forpligtende kommunalt samarbejde, der varetager udøvelsen af opgaverne på natur- og miljøområdet på vegne af de øvrige kommunalbestyrelser i samarbejdet.

Ved den pligtmæssige delegation inden for det forpligtende kommunale samarbejde delegeres udøvelsen af alle opgaver med at indføre og anvende et kvalitetsstyringssystem til den bemyndigede kommunalbestyrelse. Den bemyndigede kommunalbestyrelse skal således på den delegerende kommunalbestyrelses vegne formulere kvalitetspolitik og -mål, udarbejde procedurer, foretage interne audit m.v. for opgaver på natur- og miljøområdet, der er omfattet af samarbejdet.

Den delegerende kommunalbestyrelse vil kunne udstede overordnede retningslinier for varetagelsen af opgaverne efter lovforslaget. Dette indebærer bl.a., at den delegerende kommune vil kunne fastsætte nærmere retningslinier for udformningen af kvalitetsstyringssystemet, f.eks. i form af sagsbehandlingstider



for behandlingen af sagstyper eller miljømål for naturtyper inden for den delegerende kommunalbestyrelses område. Den bemyndigede kommunalbestyrelse skal ved uøvelsen af opgaverne på den delegerende kommunalbestyrelses vegne overholde disse retningslinjer.

#### *Til § 18*

Lovens ikrafttrædelsesdato foreslås at være d. 1. juli 2006, hvilket betyder, at kommunalbestyrelserne har et halvt år til at få etableret et kvalitetsstyringssystem, der indeholder de centrale, tværgående procedurer, jf. nærmere i bemærkningerne til § 19.

I de kommuner, der skal sammenlægges, vil sammenlægningsudvalgene skulle indføre den nye kommunes kvalitetsstyringssystem.

#### *Til § 19*

Det foreslås i bestemmelsens stk. 1, at kommunalbestyrelserne ved kommunalreformens ikrafttræden d. 1. januar 2007 skal have indført et kvalitetsstyringssystem, der indeholder dels vedtagne kvalitetspolitikker, lokale mål og en kvalitetshåndbog, dels de centrale, tværgående procedurer. I overensstemmelse med Kvalitetsstyringsudvalgets anbefalinger udarbejder KL, Amsrådsforeningen, Skov- og Naturstyrelsen og Miljøstyrelsen i 2006 et sæt standardprocedurer, som tilbydes kommunerne. Disse bidrager væsentligt til, at kommunalbestyrelserne kan leve op til lovens krav pr. 1. januar 2007. Heri ligger, at kommunalbestyrelserne kan beslutte at indføre og tilpasse disse procedurer til lokale forhold. Udover at anvende disse procedurer skal kommunalbestyrelserne alene fastsætte kvalitetspolitikker og -mål og udarbejde og anvende en kvalitetshåndbog for at leve op til lovens krav pr. 1. januar 2007.

De fuldt udbyggede kvalitetsstyringssystemer skal være indført og anvendt senest den 1. januar 2010, jf. stk. 2. Her skal sagsbehandlerprocedurerne, i tillæg til de ovennævnte centrale, tværgående procedurer, være indført, ligesom kommunalbestyrelserne skal have opnået en certificering af deres kvalitetsstyringssystem inden denne dato. Standardprocedurerne, som beskrevet i afsnit 2 i de almindelige bemærkninger, vil kunne udgøre et relevant bidrag til udarbejdelsen af også sagsbehandlerprocedurerne i kommunerne. Da alle kommuner af praktiske hensyn ikke kan certificeres på samme tid, skal der påregnes ca. ½ år til selve certificeringsprocessen. Alle sagsbehandlingsprocedurer skal være indført inden certificeringsprocessen kan iværksættes. Men det betyder ikke, at alle proce-

durer skal have været genstand for intern audit inden 1. gangs certificeringen.

Indførelsestakten skyldes, at de nye kommunale forvaltninger først vil være etableret og råde over de nødvendige medarbejdere den 1. januar 2007. Hertil kommer, at en række kommunerne befinder sig i en situation, hvor deres administrationer skal omlægges og sammenlægges. Det er vigtigt, at indførelsen af kvalitetsstyringssystemerne sker i tæt samspil og parallelt med de processer og den ressourceplanlægning, der løbende finder sted i kommunerne i forbindelse med kommunalreformen. Henset til disse store, samtidige opgaver må det forventes, at kommunerne i forbindelse med indførelsen af kvalitetsstyringssystemerne vil have behov for en vis tidsmæssig fleksibilitet. På denne baggrund er datoen 1. januar 2010 foreslået som det tidspunkt, hvor det fuldt udbyggede system skal være indført og anvendt.

Der forventes indgået en aftale mellem miljøministeren og KL, der skal regulere den faseopdelte udbygning af kvalitetsstyringssystemet i perioden indtil 1. januar 2010, hvor det fuldt udbyggede kvalitetsstyringssystem i henhold til lovforslaget skal være etableret. Det er således tanken, at aftalen skal regulere i hvilken takt sagsbehandlingsprocedurerne, jf. lovforslagets § 5, stk. 4, skal være indført og anvendt i kommunerne. Et styrende princip vil være, at procedurer for de mest komplicerede opgaver, herunder de, der overgår fra amter til kommuner, skal prioriteres først. Det må forudses, at en aftale på en smidigere måde end bindende retningslinier vil kunne understøtte en fornuftig udbygningstakt af systemet.

#### *Til § 20*

Det forventes, at der indgås en aftale mellem miljøministeren og KL, jf. afsnit 2.2 i de almindelige bemærkninger og bemærkningerne til § 19. En politisk aftale mellem parterne vil til forskel fra bindende regler ikke retligt kunne håndhæves i forhold til den enkelte kommunalbestyrelse, idet aftalen ikke binder den enkelte kommune. En retlig håndhævelse i forhold til den enkelte kommune forudsætter derfor en påbudshjemmel i loven, jf. bestemmelsens stk. 1. Som følge af sammenhængen med aftalen består miljøministerens adgang til at meddele påbud kun frem til den 1. januar 2010.

Har en kommune ikke indført systemet rettidigt i forhold til aftalen, kan ministeriet gå ind i en dialog med kommunalbestyrelsen. Ministeriet vil bl.a. undersøge, om der i løbet af perioden har været forhold, som har kunnet begrunde fristoverskridelsen. Er dette ikke tilfældet, vil den manglende indsats blive påtalt,

og der vil blive indledt drøftelser med kommunalbestyrelsen med henblik på at fastlægge bindende aftaler om den fremtidige indførelse af systemet, herunder nye frister. Kan der ikke opnås enighed om en bindende aftale, vil omfanget af kommunalbestyrelsens forpligtelser kunne blive fastlagt i et påbud med hjemmel i den foreslåede bestemmelse.

Bestemmelsens stk. 2 bemyndiger ministeren til at henlægge sin påbudsbeføjelse efter loven til en under ministeriet oprettet styrelse eller tilsvarende institution. Bestemmelsen er neutral med hensyn til, hvilke

myndigheder indenfor ministeriet ministeren kan delegere sin kompetence til.

I stk. 3 er fastlagt regler om miljøministerens bemyndigelse til at fastlægge regler for adgang til at påklage afgørelser efter lovforslaget, herunder at afgørelser ikke skal kunne indbringes for ministeren.

#### *Til § 21*

Det præciseres med bestemmelsen, at loven ikke gælder for Færøerne og Grønland.

Til lovforslag nr. L 211. Skriftlig fremsættelse (29. marts 2006)

**Miljøministeren (Flemming Hansen fg.):**

Herved tillader jeg mig for Folketinget at fremsætte:

*Forslag til lov om et kvalitetsstyringssystem for den kommunale sagsbehandling på natur- og miljøområdet*

(Lovforslag nr. L 211).

Lovforslaget indeholder forslag til indførelse af et kvalitetsstyringssystem i kommunerne for sagsbehandlingen på natur- og miljøområdet.

Kommunalreformen indebærer, at der 1. januar 2007 sker en ny fordeling af opgaverne mellem kommuner, de nye regioner og statslige myndigheder. De konkrete myndighedsopgaver og de borgerrettede opgaver samles så vidt muligt i kommunerne. Kommunen vil fremover være den samlede myndighed, som borgere og virksomheder i langt de fleste tilfælde vil skulle henvende sig til. For at understøtte en hurtig opbygning af ekspertise og sikring af et højt kvalitetsniveau indgik det i aftalen om en ny kommunalreform, at kommunerne skulle etablere kvalitetsstyringssystemer med det formål at styrke de decentrale administrationer og dermed bidrage til at sikre borgere og virksomheder en effektiv og ensartet administration.

På den baggrund nedsatte regeringen et Kvalitetsstyringsudvalg bestående af repræsentanter fra de kommunale organisationer, landbruget, industrien, Danmarks Naturfredningsforening og en række ministerier, der fik til opgave at opstille anbefalinger til, hvordan et kvalitetsstyringssystem kunne udformes.

Lovforslagets krav om et kvalitetsstyringssystem skal medvirke til at sikre faglig kvalitet, effektivitet og ensartethed i myndighedernes sagsbehandling, og til at sikre borgernes og virksomhedernes tillid til og tilfredshed med opgavevaretagelsen. Kvalitetsstyringssystemet er dermed ét af de initiativer, der sammen med, at de nye

kommuner bliver større, vil være med til at styrke kommunernes faglige bæredygtighed til at kunne varetage de nye opgaver.

Lovforslaget omfatter love på natur- og miljøområdet, hvor kommunerne har opgaver. Lovforslaget er i overensstemmelse med udvalgsarbejdets anbefalinger. Planloven var dog ikke omfattet af udvalgets kommissorium. Der er imidlertid god sammenhæng mellem administrationen af VVM-reglerne i planloven og reglerne om miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelsesloven, som flere høringsparter har peget på, og det er derfor foreslået, at lovforslaget også omfatter disse regler.

Hovedelementerne i lovforslaget er, at kommunerne skal etablere et ledelses- og styringssystem med krav om fastlæggelse af kvalitetspolitik og lokale kvalitetsmål for sagsbehandlingen, og kommunerne skal udarbejde procedurer for kompetencestyring, der sikrer, at der inddrages de rette kompetencer ved opgaveløsningen. Som et væsentligt krav til sagsbehandlingen skal det sikres, at der sker koordinering på tværs af kommunegrænserne, ligesom der skal opstilles procedurer for sagsbehandlingen på de enkelte lovområder.

Som et centralt element i kvalitetsstyringssystemet indeholder forslaget et krav om, at kommunerne hvert år skal gennemføre en intern kontrol med, at procedurerne overholdes, og der skal ske en ekstern certificering. Endelig skal kommunerne offentliggøre indsats og resultater som følge af deres kvalitetsstyringssystemer, så der bliver tale om åbne og gennemsigtige systemer.

Det er ikke muligt for de nye forvaltninger at indføre et fuldt udbygget kvalitetsstyringssystem inden 1. januar 2007. Lovforslaget fastlægger derfor en trinvis udbygning af systemet, således at der pr. 1. januar 2007 skal være indført de centrale, tværgående procedurer i kommunerne. Herefter forventes indgået en aftale med KL

om en trinvis udbygning af systemet i perioden fra den 1. januar 2007 til 1. januar 2010, hvor sagsbehandlingsprocedurerne skal være indført og anvendt.

Indførelsen af et kvalitetsstyringssystem i kommunerne vil være et nyt redskab i den danske natur- og miljøadministration. Forslaget bygger dog på eksisterende og velkendte systemer, som mange virksomheder og også enkelte kommuner har indført på frivilligt grundlag. Der er lagt vægt på, at kvalitetsstyringssystemet bliver et praktisk værktøj for kommunerne, der er målrettet de særlige opgaver på natur- og miljøområdet, herunder at ordningen giver mulighed for den størst mulige lokale forankring. Endelig er det væsentligt, at systemet skal være enkelt, ubureaukratisk og rationelt, samtidig med, at det opfylder de internationale standarder for kvalitetsstyringssystemer. Så vidt vides er Danmark det første land i hele verden, der ved lov indfører et sådant kvalitetsstyringssystem for offentlige myndigheder.

Det bliver kommunernes ansvar at omsætte lovens og en kommende bekendtgørelsens krav til konkrete procedurer, men for at opnå stordrifts-

fordele og lette arbejdet med indførelsen af systemet i den enkelte kommune, har Miljøministeriet sammen med KL og Amtsrådsforeningen påtaget sig at udarbejde et sæt standardprocedurer, der tilbydes kommunerne som en 'startpakke'.

Miljøministeriet vil indføre et kvalitetsstyringssystem i ministeriets 7 decentrale centre, som lever op til kravene i lovforslaget. Dette fremgår af bemærkningerne til lovforslaget.

Lovforslaget var sendt til høring sammen med et udkast til den opfølgende bekendtgørelse. Høringssvarene har bekræftet den generelle enighed mellem myndigheder og interesseorganisationer om, at etableringen af et kvalitetsstyringssystem med tilhørende forslag til standardprocedurer vil kunne hjælpe kommunerne med at organisere arbejdet indenfor natur- og miljøområdet – specielt de nye opgaver, som kommunerne overtager 1. januar 2007. Flere konstruktive bidrag fra høringssvarene er indarbejdet i lovforslaget.

Idet jeg i øvrigt kan henvise til lovforslaget med tilhørende bemærkninger, skal jeg anbefale forslaget til Folketingets velvillige behandling.