

Handläggningsrutin för Miljö- och byggkontoret



Dokument Service	Ansvarig Torbjörn Almroth	Reviderad av Torbjörn Almroth	Granskad av Per-Arne Persson
Verksamhetsområde Alla	Skapad den 2010-12-29	Reviderad den 2012-11-21	Granskad den 2012-11-21

Rutin för service

Enligt miljö-, bygg- och räddningsnämndens mål- och riktlinjer från oktober 2012 gäller följande utdrag:

Delmål:

Samhällsservice - Hög kommunal service till invånare, besökare och näringsliv:

”Nämnden ska samarbeta med myndigheter, organisationer och enskilda samt på ett effektivt och serviceinriktat sätt lämna information till allmänheten och ge råd och upplysningar i frågor som rör nämndens verksamhet.

Miljö-, bygg- och räddningsnämnden ska öppet redovisa resultatet av miljöarbete och miljöpåverkan samt sprida kunskap till anställda, förtroendevalda, företagare och allmänhet om kommunens miljöarbete inom nämndens ansvarsområden.

Miljö- bygg- och räddningsnämnden ska ta till vara de möjligheter som plan- och bygglagen ger för att förenkla och underlätta hanteringen av bygglov, obligatorisk ventilationskontroll, tillstånd brandfarlig vara med flera ärenden enligt tillämplig lagstiftning inom byggområdet. De säkerhetsfrågor som ska tillgodoses enligt gällande lagstiftningar lämnar räddningstjänstens förvaltning information om.

Miljö-, bygg- och räddningsnämnden ansvarar för kommunens utveckling och användning av GIS i syfte att stödja och effektivisera kommunen och dess verksamhetsansvarigas informationsarbete.

Verksamheternas webbsidor ska utvecklas och hållas uppgraderade samt aldrig ha datering äldre än ett år.

Nämnden ska också arbeta med förebyggande insatser och t ex ge råd och information som syftar till att minska behovet av myndighetsingripanden.”

Delmål:

God offentlig och kommersiell service:

Vid planering skapas med planberedskap en del av förutsättningarna för att utveckla offentlig och kommersiell service. Förvaltningarnas tjänstemän ska fortsatt ha hög närbarhet.

Handläggare inom miljö- plan- och byggkontoret förutsätts inte agera som vare sig "Strikt byråkrat" eller "Fixande konsult" men mera jobba som den "Empatiska byråkraten".

Dessa olika typer av tjänstemäns, byråkraters, arbetssätt beskrivs under rubriken "Bakgrund" nedan:

Bakgrund

I Naturvårdsverkets handbok för tillsyn och tillstånd 2 kap. 7 § miljöbalken avseende små avloppsanläggningar ges synpunkter på myndighetsutövarens roll. Det nedan citerade är allmängiltigt för också annan tillsyn enligt såväl miljöbalkens, livsmedelslagens som plan- och bygglagen med förordningar.

"Den omständigheten att enskilda verksamhetsutövare sällan har tillgång till juridisk eller teknisk expertis gör att myndighetens serviceskyldighet enligt förvaltningslagen blir extra viktig att upprätthålla. Det innebär att myndigheten är skyldig att vara tydlig med vad som krävs av den enskilde, till exempel vilka uppgifter som ska tas fram, vilka undersökningar som behöver göras samt vad dessa undersökningar förväntas resultera i. Detta innebär inte att myndigheten ska ta på sig rollen som rådgivare eller "konsult" som föreslår olika lösningar. Myndigheten ska klargöra vad som krävs på ett serviceinriktat sätt, men om den enskilde inte klarar att uppfylla dessa krav på egen hand – till exempel när det gäller att upprätta en ansökan – så får denne anlita en konsult."

Frågan om den lokale myndighetsutövarens roll och sätt att arbeta är också föremål för forskning vid bland annat Linköpings universitet.

Beskrivningen nedan är bearbetade utdrag ur en studie utförd i september 2010, vid institutionen för ekonomisk och industriell utveckling vid nämnda universitet: "Webbtjänster i samspel mellan statlig och kommunal företagspolitik", Göran Goldkuhl, Anders Persson och Annie Röstlinger i Forskningsgruppen VITS.

Dagens samhälle och moderna värderingar blir problem handläggare typ den "strikt byråkraten"

Strikta byråkraters kännetecken inbegriper mycket av den traditionella byråkrattrollen. "Lagarna är till för att följas!"

Även om det finns positiva värden som lagbundenhet, likabehandling etc. finns även mindre positiva egenskaper hos denna tjänsteman, inflexibilitet, fallbundenhet, stuprörstänkande etc. Typiskt för strikta byråkrater är att reducera en helhet till fall. Detta görs då denna grupp av handläggare tydligt fokuserar sitt eget verksamhetsområde och inte beaktar eller tänker på koordinationsproblem där lagstiftningar kommer i konflikt.

Den *strikt byråkrats* arbetssätt är urtypen för hur *icke* korrumpierad offentlig myndighetsutövning ska bedrivas. Det finns vetenskaplig teori som framhåller att i kontrast med vårt stökiga samhälle behövs en strikt, tydlig och detaljerat reglerad lagstiftning som en viktig förutsättning för att samhället ska fungera. I vårt samhälle är det strikta och reglerade något som inte har en särskilt positiv klang.

Den förskjutning som medvetet gjorts i Sverige mot målstyrning istället för detaljreglering har inneburit att man skapat mindre rigid lagstiftning och därmed mindre detaljerad styrning. Denna mer flexibla lagstiftning ställer stora krav på myndigheterna vilket är en stor pedagogisk utmaning.

Äldre tiders strikta krav kunde lättare förstås av en lekman. Mer flexibla regelverk behöver förklaras och konkretiseras av handläggaren. Detta gör att rådgivning måste bli en central del av verksamhetsutövningen. Detta för att staten med sin lagstiftning och kommun med tillämpningen av den ska stå med bibehållet stöd hos medborgare och företag.

Det är här som den strikta byråkraten kommer i konflikt med dagens företagare, medborgare och lagstiftning.

Genom den gradvisa övergången mot mer flexibel lagstiftning har det blivit lättare att få mer situationsanpassade beslut som passar för den verksamhet som bedrivs. Men det har samtidigt blivit svårare för den offentliga förvaltningens klienter att tränga in i lagstiftningen och förutsäga vilka effekter som regel tillämpningen kommer att ha på den egna tillståndsansökan vilket i kommunerna bekräftas av att antalet ansökningar om förhandsbesked ökar.

För företagare är det klart att de gör det eftersom dessa i regel behöver komma i kontakt med någon som kan lagstiftningen för att hjälpa till att t.ex. reda ut om det finns förutsättningar för investeringar.

Exempelvis lagstiftningen kring bygglov är komplex och full av värderingsgrunder som kräver stort mått av bedömningar om hus är vackra, passar in i en kulturhistorisk miljö etc. Andra exempel är lagstiftning i miljöbalken som gäller enskilda avlopp, livsmedelslagen om livsmedelshantering etc. Det är svårt att som klient på förhand kunna utreda och prognostisera vilka effekterna blir av en ansökan. För det andra blir situationen än mer problematisk då ett projekt kan bestå av miljöprövning, detaljplanering, bygglov etc.

För små företag som inte har konsult hjälp blir koordinationen av ärenden och förutsägbarheten problematisk. Strikt handläggning av inkomna handlingar utan föregående rådgivning som rör en totalprocess passar illa med denna typ av lagstiftning. Det krävs i stort sett att handläggare för en dialog med företagarna inför ansökan för att indirekt lotsa dessa till en lösning som uppfyller den ändamening som lagstiftaren strävat efter att nå, men som lagstiftningen inte är tillräckligt transparent för att klargöra för en lekman. Detta är särskilt relevant när flera olika regelverk är involverade i hantering av tillståndsärenden och företagsetableringar.

Problemet är att för den strikte byråkraten råder ett distinkt konfliktförhållande mellan att ge råd och utöva myndighetsutövning. Detta är ibland motiverat som en ren värdekonflikt: "Vi kan inte handlägga våra egna råd", men i andra fall är det motiverat utifrån en rädsla att begå fel. Det är för många strikta byråkrater viktigt att kunna skydda och legitimera sitt handlande utifrån en korrekt tillämpning av aktuell lagstiftning.

Dessa byråkrater vill alltså, i strid med miljö- och byggkontorets mål, undvika service och rådgivning vilket ofta motiveras med att "det är omöjligt att handlägga egna råd" eller att vissa typiska servicehandlingar inte ses som deras skyldighet.

Sådana handläggare inom respektive miljö-, plan- och byggkontoret agerar definitivt inte proaktivt genom att ta hänsyn till och samordna sig med handläggning inom kollegornas ansvarsområden. De agerar inte heller som en informell projektsamordnare i komplexa ärenden.

Kritik finns mot kommuner som uppvisar sådan typ av inflexibilitet. Detta har sin grund dels i att handläggare undviker att svara på frågor där klienter förväntar sig råd och dels i att dessa handläggare inte tar ansvar för och vägleder företagaren inom kommunen.

Är alternativet till "Strikt byråkrat" en "Fixande konsult"?

Det finns tjänstemän som reaktivt behöver rätta till tidigare misstag i processerna. Sådant agerande är möjligen symptom på bristande samverkan i kommunen. Trots att dessa aktörer behöver hantera många problem på ett ibland tveksamt och absolut inte önskvärt sätt (inte minst enligt dem själva) är dessa fixande konsulter en form av "räddningsplankor" för kommunerna.

Ju längre en suboptimerad handläggning - där olika kontor inte för en konstruktiv dialog om förutsättningarna för klienters totala process - fortgår, desto större tenderar misstagen och problemen på kontorsövergripande nivå bli. På grund av svag förankring och hantering av ett ärende, i t ex detaljplaneprocessen blir det ibland negativa följd effekter.

Detta syns t.ex. genom att det finns en omfattande hantering av bygglov som avviker från detaljplan vilket kräver en mer omfattande hantering än vad en ändamålsenlig detaljplan hade resulterat i.

Det kan också finnas situationer där en tjänsteman ger löften tidigt i en process vilket resulterar i att andra kommunala verksamheters handlingsutrymme blir kringskuret för att inte skada kommunen. Andra exempel kan vara avtal inom tekniska avdelningen, beslut i kommunfullmäktige eller kommunstyrelse förutsätter att vissa beslut kommer och skall fattas av miljö- bygg- och räddningsnämnden oaktat att besluten kan bli lagvidriga!

I dessa situationer blir ett beslut de facto bindande för kommunen att agera vidare på. I dessa lägen får kommande instanser försöka implementera beslut som från början endast varit ett uttryck av bristande samverkan. Detta kan som sagts ovan även ske i strid med det regelverk de är satta att bevaka eller i strid med andra myndighetsintressen. För att komma till rätta med detta är det viktigt att man inte fastnar vid idealbilden att små grupper är beslutspotenta. Det är minst lika viktigt att snabbt förankra i en bredare krets så att fokus på beslutspotens snarare blir fokus på hållbar beslutskraft. Detta innebär att *snabbt* kombineras med *hållbart* och därmed blir lite mindre *snabbt* men i gengäld rymmer *mindre överraskningar*.

Angående "Fixande konsulten" kan karaktäriseras två typer av fixande konsulter:

De stödande fixarna och de rundande fixarna.

Båda dessa typer av tjänstemannabeteende är ohälsotecken och det är angeläget att arbeta bort sådana tendenser i verksamhets- och rollutvecklingen i kommunen.

Det finns anledning att föra en konstruktiv och öppen dialog inom kontoret för att inte skapa onödiga interna konflikter. Det är resultat och förståelsen kollegor emellan som är viktig i en pågående förändringsprocess.

Det är t.ex. ofta ett normaltillstånd vilket gör att fixarna trampar på de strikta byråkraterna som därmed känner sig förorättade. Detta riskerar att leda till att de strikta byråkraterna bevakar sina intresseområden hårdare och än mer kompromisslöst. Detta gör i sin tur att fixarna tvingas fortsätta vara fixare för att de strikta byråkraterna inte kommer ur sin roll. Detta är effektivitetens baksida och något som kanske är den viktigaste situationen att arbeta sig ur. Att hantera denna problematik är slutligen något som västvärldens offentliga förvaltningar gemensamt brottas med idag och inget unikt för dessa kommuner eller för svensk offentlig förvaltning.

Hur ska då den idealiska tjänstemannen i konfliktpunkten mellan lokal myndighetsutövare och serviceinriktad informativ koncernmedarbetare agera?

Empatiska byråkrater – en gyllene medelväg?

"Empatiska byråkrater" utgör enligt forskarna på Linköpings universitet en kategori av tjänstemän som kan beskrivas som den gyllene medelvägen mellan de två tidigare formerna.

Empatiska byråkrater är en eftersträvarsvärd form av tjänstemän för kommunerna. Med fötterna helgjutet placerade i lagstiftningens ändamål och blicken fokuserad på företagets och klienternas (sökande av olika slag, exploatörer etc.) problembild utanför kommunen borgar denna idealtyp av tjänsteman för att det finns en djup förståelse för företagarens situation samtidigt som lagstiftarens ändamål med lagstiftningen inte sätts på undantag.

Denna handläggroll ser det som naturligt att inom lagstiftningens ramar lösa problem och ta ansvar för initiering av ärenden på andra kontor så att *totalprocessen* fungerar optimalt. Det är självklart för den empatiske byråkraten att på ett helhetsmässigt se klientens situation och att inte snävt fallgöra denne inom det egna myndighetsområdet. Den empatiske byråkraten ser klientens, företagets projekt och deras problem vid sidan om det egna handläggningsproblemet.

Ansvarig handläggare

Samtliga handläggare på miljö-, plan- och byggkontoret.

Handläggning

Handläggare ska ge allmänheten efter behov den service och hjälp som motiveras av ärendet men i balanserad jämvikt med tillämpningen av gällande lagar och förordningar.

Alla handläggare inom miljö-, plan- och byggkontoret har ansvar att ta initiativ till extern och intern information i syfte att underlätta ärendehantering och förebygga problem för klienten (sökanden, företagaren etc.).

Samordning inom förvaltningen eller med andra förvaltningar

Frågor om samordning handläggare emellan inom bygg- och planverksamheten respektive inom miljösidan samt frågor om samordning och information mellan miljö- och bygg- och planverksamhet tas upp vid s.k. "måndagsmöten" kl 09:00 varje måndag. Vid sådana möten redovisas vilka ärenden som inkommit under veckan som gått.

Varje handläggare skall informera övriga handläggare som kan vara berörda av inhämtad information samt som respektive ärende motiverar ta de initiativ till kontakt med andra förvaltningar och avdelningar som behövs för att på ett för klienten (sökanden, företagaren etc.) positivt sätt föra ärenden framåt.

Vid mötena noteras bl.a. om anmälningar och klagomål framförts och att dessa enligt "Rutin för diarieföring" tas upp som egna och separata ärenden skilda från "löpande ärenden", t.ex. livsmedelstillsyn som löper över flera år.

Etiska frågor enligt nedan kan också med fördel tas upp med t.ex. tekniska förvaltningen som ju har omfattande kontakt med våra handläggare.

Övrigt

I vissa fall kan etiska problem uppstå om huruvida varje tjänsteman ska vidarebefordra varje iakttagelse som görs och i enlighet med ovan föra detta vidare.

Det kan rubba förtroendet för de olika verksamheterna om på ett mekaniskt sätt varje ärendehantering ger till resultat att nya ärenden uppstår på grund av de gjorda iakttagelserna. Uppenbara exempel är att miljöinspektörer upptäcker "svartbyggen" i sin tjänsteutövning respektive tvärtom att bygginspektörerna känner avloppslukt från icke fungerande egna spillvattenanläggningar.

Dessa etiska frågor bör regelbundet och även på förekommen anledning lyftas fram för diskussion vid de regelbundet återkommande arbetsplatsträffarna inom förvaltningen.