

---

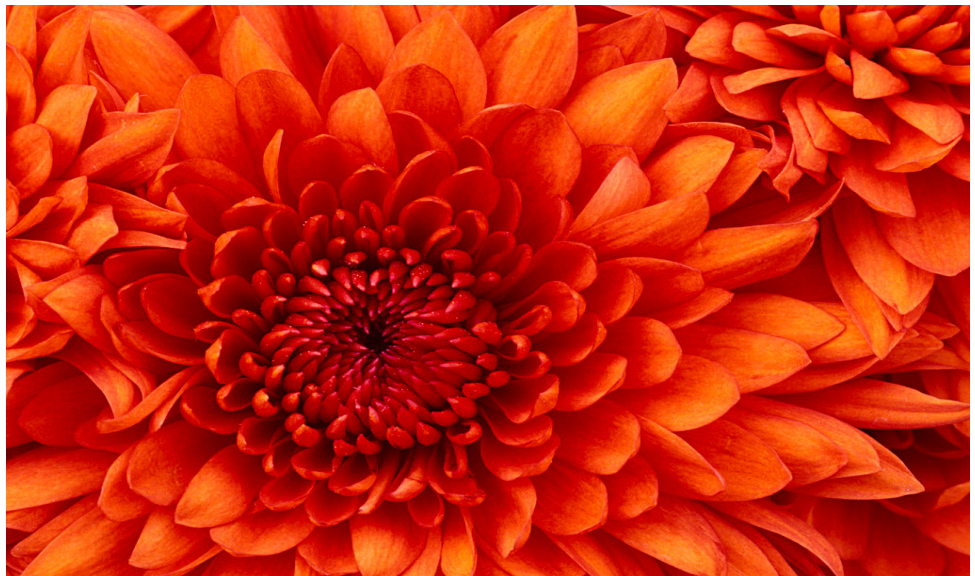
# ***Rådgivningsrapport***

Utvärdering av Södertörns miljö- och  
hälsoskyddsförbund

---

*Lotta Ricklander  
Frida Enocksson  
Wikström  
Helen Samuelsson  
Dahlstrand*

*Oktober 2011*



# *Innehållsförteckning*

1	Inledning	3
1.1	Uppdraget	3
1.2	Metod	3
2	Syftet med bildande av SMOHF och dess uppdrag	4
2.1	Bakgrund till bildande	4
2.2	Målsättningar vid bildandet	4
2.3	Definition av förbundets uppdrag	5
2.4	Våra kommentarer	5
3	Organisation och ledning	6
3.1	Organisation	6
3.2	Ledning och styrning	7
3.3	Våra kommentarer	7
4	Ekonomi och verksamhetsutveckling	8
4.1	Ekonomi	8
4.2	Planering och uppföljning	10
4.2.1	Planering	10
4.2.2	Uppföljning	10
4.3	Våra kommentarer	11
5	Hur har uppställda förväntningar infriats?	12
5.1	Serviceundersökning mot företag 2011	13
5.2	Enkätundersökning till privatpersoner	14
5.3	Förväntningar från och samarbete med medlemskommunerna	16
5.3.1	Förväntningar	16
5.3.2	Samarbetet med SMOHF idag	17
5.4	Kommentarer från Södertörns brandförsvarsförbund	18
5.5	Våra kommentarer	18
6	Slutsatser och rekommendationer	19
6.1	Slutsatser	19
6.2	Framtida utveckling och rekommendationer	20

# **1 Inledning**

Kommunerna Haninge, Nynäshamn och Tyresö bildade 2008 ett gemensamt kommunalförbund inom miljö- och hälsoskyddsfrågor Södertörns Miljö- och hälsoskyddsförbund, även kallat SMOHF.

## **1.1 Uppdraget**

Med utgångspunkt i de mål kommunerna hade med miljö- och hälsoskyddsförbundet, handlar uppdraget om att göra en utvärdering bland annat avseende i vilken utsträckning förväntningarna har infriats. Utvärderingen omfattar följande punkter:

- ✓ Syftet med bildande av SMOHF och dess uppdrag
- ✓ Organisation och ledning
- ✓ Ekonomi och verksamhetsutveckling
- ✓ Hur har de förväntningar som fanns vid bildandet infriats?
- ✓ Framtida utveckling

## **1.2 Metod**

Utvärderingen har letts av en styrgrupp bestående av kommundirektörerna i Haninge, Nynäshamn och Tyresö kommuner.

Genomförande av utvärderingen har skett genom intervjuer med delar av förbundsdirektionen, förbundschefen, berörda tjänstemän i respektive medlemskommun samt Södertörns brandförsvarsförbund. Vidare har förbundets olika styrdokument studerats och analyserats. Analys har även skett av förbundets ekonomi.

Den enkät som distribueras via Stockholm Business Alliance (SBA) har analyserats och kompletterats med en enkät till privatpersoner vilka tagit del av förbundets tjänster.

I rapporten kommenteras utvärderingens olika delområden, vilket följs av avslutande slutsatser och rekommendationer.

## ***2 Syftet med bildande av SMOHF och dess uppdrag***

### ***2.1 Bakgrund till bildande***

År 2005 inledde de åtta Södertörnskommunerna en utredning avseende bildandet av en gemensam organisation för miljö- och hälsoskyddsarbetet. Anledning till att vilja utreda möjliga samverkansformer var bland annat att kommunerna inte klarade av att genomföra den tillsyn som man bedömde att man var skyldig att genomföra. När utredningsarbetet startade konstaterade kommunernas verksamheter att man sammantaget klarade av att genomföra 43 procent av det uppdrag man hade.

Utredningar genomfördes såväl av egen personal i kommunerna som av PwC. Efter det att förslag om bildande av gemensamt kommunalförbund lämnats till samtliga åtta kommuner, förlöpte diskussionerna i respektive kommun. 2007 landade dessa diskussioner i att de kommuner som fortfarande var intresserade av att bilda ett gemensamt kommunalförbund var Haninge, Nynäshamn och Tyresö kommuner.

Under hösten 2007 bildade de tre kommunerna ett gemensamt kommunalförbund för miljö- och hälsoskyddstillsynen. Förbundet startade sin verksamhet den 1 april 2008.

### ***2.2 Målsättningar vid bildandet***

Inför beslut i respektive fullmäktigeförsamling utarbetades ett tjänstutlåtande per kommun. Av dessa utlåtanden kan man utläsa vilka som var de primära målsättningarna med att skapa ett gemensamt kommunalförbund. Dessa var:

- Skapa mervärde genom att effektivisera verksamheterna genom att leverera kommunala tjänster till en lägre kostnad och/eller med högre kvalitet.
- Ge förutsättningar för en likvärdig tillsyn och service gentemot företagen oavsett kommungränserna.
- Minska sårbarheten.
- Ge kommunerna tillgång till bredare kompetens och fler experter inom olika sakområden.
- Minska risken för jävssituationer i relation till de kommunala förvaltningarna.

Detta skulle sammantaget ge förutsättningar för att klara lagstiftarens krav på verksamheten och därmed ge positiva effekter på miljön.

## **2.3 Definition av förbundets uppdrag**

I ett kommunalförbund definieras uppdraget i förbundsordningen som är medlemskommunernas styrdokument för förbundet.

I förbundsordningen<sup>1</sup> definieras förbundets uppgifter i § 6. Där anges att förbundet ska:

- Ombesörja den myndighetsutövning genom prövning och tillsyn som ankommer på medlemmarna enligt miljöbalken, livsmedelslagen, smittskyddslagen, djurskyddslagen<sup>2</sup> och angränsande lagar, förordningar och föreskrifter som ankommer nämndsansvaret.
- Tillsyn enligt tobakslagen vad avser rökfria lokaler.<sup>3</sup>
- Förbundet ska lämna råd och information till de verksamheter som är berörda av tillsynsverksamheten.
- Förbundet kan även erbjuda medlemmarna kompetens avseende kommunernas arbete med frivilliga åtaganden inom miljöområdet. Förbundet ska också lämna det stöd till fysisk planering och bygglovsverksamhet som medlemmarna efterfrågar. Dessa tjänster genomförs utifrån avtal mellan förbundet och respektive medlem.
- Förbundet ska svara på remisser, svara för information inom verksamhetsområdet, bistå medlemmarna med expertkunskap samt delta i kommunernas krisberedskapsplanering.

## **2.4 Våra kommentarer**

SMOHF:s uppdrag definieras i förbundsordningen. Vi bedömer att det finns framför allt två punkter i uppdragsbeskrivningen som i viss utsträckning är otydliga:

- *Förbundet ska lämna råd och information till de verksamheter som är berörda av tillsynsverksamheten.*
- *Förbundet ska svara på remisser, svara för information inom verksamhetsområdet, bistå medlemmarna med expertkunskap samt delta i kommunernas krisberedskapsplanering.*

Vad innefattar att lämna råd och stöd? Vad innefattar att bistå medlemmarna med expertkunskap? Gränsdragningen avseende detta anser vi inte vara tillräcklig tydlig. Detta behöver dock inte tydliggöras i förbundsordningen, utan kan med fördel för-

<sup>1</sup> Senast daterad 2010-01-01.

<sup>2</sup> Fanns med i den ursprungliga förbundsordningen men har tagits bort eftersom djurskyddstillsynen överflyttats till länsstyrelsen.

<sup>3</sup> Har tillkommit under perioden

tydligas genom en överenskommelse mellan medlemskommunerna och SMOHF i andra dokument.

I förbundsordningen anges att avtal ska skrivas mellan medlemmarna och SMOHF i det fall tjänster utöver grunduppdraget efterfrågas. Utifrån intervjuer som genomförts erfar vi att vissa tjänster utförs på uppdrag av medlemmarna. Vi har tagit del av ett ramavtal som gäller tjänster för alla tre medlemskommunerna. Detta avtal löpte dock ut 2010-12-31. Det pågår enligt förbundsledningen ett arbete med att ta fram nytt ramavtal.

Vidare bedömer vi att det inte är fullt klarlagt vad som innefattas inom begreppet myndighetsutövning. Enligt förbundet var det tydligt att arbete inom området miljöövervakning inte skulle överlämnas till förbundet. Vi kan dock inte se att något formellt beslut fattats avseende detta. Vi gör bedömningen att kommunerna och miljö- och hälsoskyddsverksamheterna hade olika bilder av vad som inkluderades i det som inför bildandet kallades strategiskt miljöarbete. (Se vidare under avsnitt 5)

## 3 Organisation och ledning

### 3.1 Organisation

I förbundets uppdrag ingår tre huvudsakliga verksamhetsområden; hälsoskydd, miljöskydd och livsmedelshantering. Det uppdrag som åligger förbundet specificeras via förbundsordningen. Uppdraget har under förbundets verksamhetsperiod kommit att förändras något, främst på grund av förändringar i lagstiftningen. Bland annat har ansvaret för djurskyddstillsyn övergått till Länsstyrelsen. En uppgift som har ålagts förbundet är ansvaret för tillsyn enligt tobakslagen.

Förbundet har sitt säte i Haninge kommun. Inom förbundet finns i dagsläget 29 personer anställda fördelat på 26,7 helårstjänster. Utöver dessa finns åtta projektanställda. Verksamheten är indelad i fyra avdelningar; administration och teknisk service, miljöskydd, hälsoskydd och livsmedel.

Verksamheten leds av en förbundschef, vilken tillsammans med förbundets fyra avdelningschefer utgör förbundets ledningsgrupp.

Tabellen nedan visar en fördelning av tjänster inom respektive avdelning sedan förbundets bildande.<sup>4</sup>

Årsarbetare	2008 <sup>5</sup>	2009	2010	2011
Administration och teknisk service	5	5,3	5	5
Miljöskydd	8,8	7,4	8	7,9
Hälsoskydd	9,3	9,7	8,7	8,8

<sup>4</sup> Antal tjänster avser här antal årsarbetare, vilket gör att faktiskt antal personer inom de olika enheterna kan fluktuerat mot utfallet.

<sup>5</sup> Siffrorna gäller de 9 månader förbundet fanns, omräknat till helår hade förbundet 21 årsarbetare år 2008.

<b>Livsmedel</b>	5,4	5,7	7,2	7,4
<b>Antal årsarbetare enligt budget<sup>6</sup></b>	28	28	29	29

Merparten av den personal som varit verksam i de respektive medlemskommunerna, anställdes inom förbundet. Från Nynäshamn kom sex personer, från Haninge kom 14 personer och från Tyresö sju personer. I samband med bildandet av förbundet var en tjänst tillhörande Haninge vakant. Detsamma gäller Tyresö.

### **3.2 Ledning och styrning**

Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbund leds i enlighet med förbundsordningen av en direktion. Direktionen består sammantaget av 10 ledamöter och 10 ersättare från de tre kommunerna. Ordföranden väljs på två år och växlar därefter mellan medlemskommunerna.

Direktionen beslutade under det första verksamhetsåret om en verksamhetsidé för att kunna uppnå målen med förbundet.

*”Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbund ska tillsammans med kommunmedborgare och det lokala näringslivet medverka till ett långsiktigt hållbart samhälle i Haninge, Tyresö och Nynäshamn.*

*Förbundets verksamhet ska bedrivas kostnadseffektivt och tillsynen ska bedrivas så att största möjliga nytta för miljö och hälsa uppnås. Verksamheten ska präglas av rättssäkerhet och professionalism. Kompetens, kreativitet, etik och moral, arbetsglädje och serviceanda är ledord för förbundets arbete.”*

Direktionen sammanträder c:a fem gånger per år. De beslut som direktionen fattat hittills avser budget, årsredovisning, taxor samt verksamhetsplan. Direktionen har delegerat beslutanderätten i hög omfattning. Direktionen har inte fattat beslut avseende något tillsynsärende under perioden 2008-2011.

Direktionen fastställer varje år mål för verksamheten. Dessa mål bygger bland annat på de nationella miljökvalitetsmål som riksdagen antagit. I förbundets budget avseende 2011 anges vilka verksamhetsmål som förbundet skall verka för att uppfylla. Målen återrapporteras fyra gånger per år i samband med tertialrapporterna.

Avseende 2011 har 22 mål antagits av direktionen. I återrapporteringen anges åtgärder kopplade till målet, aktiviteter under perioden samt uppföljning. (Se vidare under avsnitt 4.2.2)

### **3.3 Våra kommentarer**

Av de personer som var med vid bildandet, 25 med tillsvidareanställning om man bortser från den person vars arbetsuppgifter övergått till annan myndighet, finns 16 kvar. Av de nio personer som slutat har två gått i pension. Även avseende den per-

<sup>6</sup> Avser här faktiskt antal personer som är anställda inom förbundet, oavsett tjänstgöringsgrad.



sonal som sedan bildandet har börjat arbeta inom förbundet har rörligheten varit hög. Sedan 2008 har 14 personer anställts vid förbundet varav fyra har slutat.

Vi saknar beslut av strategisk betydelse i direktionen. Exempel på detta är beslut avseende gränsdragningsfrågor gentemot medlemskommunerna, tolkningar av uppdraget i förbundsordningen samt beslut avseende självfinansieringsgrad.

## 4 *Ekonomi och verksamhetsutveckling*

### 4.1 *Ekonomi*

Förbundet finansieras dels via medlemsavgifter från medlemskommunerna, dels via taxor och avgifter för tillsyn, ärenden och särskilda uppdrag. Medlemsavgiften baseras på de kostnader som verksamheten genererade i de respektive kommunerna före bildandet.

Medlemsavgifterna fördelar sig enligt nedan:

<b>Medlemsavgifter<sup>7</sup></b>	<b>Haninge</b>	<b>Nynäshamn</b>	<b>Tyresö</b>	<b>Summa</b>
<b>2007<sup>8</sup></b>	4 340	2 150	2 730	9 198
<b>2008<sup>9</sup></b>	4 553	2 252	2 861	9 666
<b>2009</b>	4 553	2 252	2 862	9 667
<b>2010</b>	4 826	2 186	2 948	9 960
<b>2011</b>	5 035	2 083	2 993	10 111

Kostnaden för respektive kommun sammanställs av förbundet och ett förslag inför kommande verksamhetsår förmedlas till kommunerna via en tjänsteskrivelse, vanligen i september. Vid behov äger ett samrådsmöte rum mellan förbundsledningen och kommunledningarna. Beslut avseende medlemsavgiftens omfattning tas av kommunfullmäktige i samband med beslut om kommunens budget. I förbundsordningen ges en möjlighet för förbundet att fakturera medlemskommunerna för uppgifter vilka inte finansieras via medlemsavgiften. Kostnaden för arbetsinsatserna faktureras respektive kommun, exempel är bedömningar och utlåtanden gällande PBL.

Beslut avseende taxor tas av direktionen. Storleken på taxa avser att återspegla den sammanlagda kostnaden för tillsynen/kontrollen av den specifika verksamheten. Vid framtagandet av taxorna avseende miljöskydd och hälsoskydd används en mall

<sup>7</sup> Källa: Medlemsavgifter 2008-2011 är från årsredovisningar för de aktuella åren. 2007 års siffror är den del i respektive kommun som motsvarar SMOHF, i tjänsteutlåtande inför bildandet av SMOHF, Dnr KS 137/2006.

<sup>8</sup> Avser den budget respektive kommun hade för den verksamhet som senare blev SMOHF.

<sup>9</sup> Då förbundet bildades 1 april 2008 redovisas intäkter och kostnader enbart för 9 månader. För att underlätta en jämförelse mellan åren i tabellen är medlemsavgifterna motsvarande helår. De faktiska medlemsavgifterna var totalt 7 250 tkr, vilket ger Haninge 3 415 tkr, Nynäshamn 1 689 tkr och Tyresö 2 146 tkr.



från SKL<sup>10</sup> och enligt en jämförelse av taxor inom Stockholmsregionen är SMOHF:s nivå ungefär genomsnittlig. Vad gäller livsmedelskontrollen beslutas taxorna utifrån Livsmedelsverkets angivna nivåer.

Förbundet arbetar för att fler och fler verksamheter ska betala årliga avgifter i stället för timavgifter. Detta leder till att avgifterna blir förutsägbara för verksamheterna. För ett flertal verksamheter innebär en årlig avgift inte att man får ett årligt tillsynsbesök från tillsynsmyndigheten. För många mindre miljöfarliga verksamheter sker tillsynsbesöken vart tredje till vart femte år. Tillsynsavgiften som betalas årligen ska då täcka den tid som besöket kostar inklusive förberedelse samt registerhållning av verksamheten samt övrig tid som kan behövas läggas för verksamheten under perioden.

Det finns inte någon redovisning avseende hur mycket kommunerna betalat till förbundet utöver medlemsavgifter och de tillsynsavgifter som de kommunala verksamheterna erlagt.

Förbundets ekonomiska utfall sedan bildandet redovisas enligt nedan:

<b>Ekonomiskt utfall 2008-2011<sup>11</sup></b>	<b>2008<sup>12</sup></b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011<sup>13</sup></b>
<b>Intäkter</b>	13 322	18 830	23 219	7 706
Varav taxor och avgifter	8 104	9 194	13 203	4 288
<b>Kostnader</b>	-16 881	-16 954	-20 096	-6 674
<b>Resultat</b>	652	1 907	3 137	1 032

Förbundet har sedan dess bildande redovisat positiva resultat. De överskott som har genererats har stannat inom förbundet som eget kapital. Det har enligt uppgift inte förts några diskussioner med medlemskommunerna om minskade medlemsavgifter. Att notera är dock att medlemmarna inte kommer att få någon utökad avgift för budgetåret 2012.

Självfinansieringsgraden har sedan förbundets bildande successivt ökat. Förbundet har inte något uttalat mål hur stor självfinansieringsgraden ska vara. Utfall 2010 visar en självfinansieringsgrad om 66 %.

<b>Självfinansieringsgrad</b>	
2008	48 %
2009	54 % (49%)
2010	66 %

Den ökade självfinansieringsgraden förklaras av att förbundet har ett ökat antal inspektionsobjekt. Förbundets kostnader har inte ökat i samma omfattning som

<sup>10</sup> Sveriges kommuner och landsting

<sup>11</sup> Källa: Årsredovisningar för de aktuella åren.

<sup>12</sup> Då förbundet bildades 1 april 2008 redovisas intäkter och kostnader enbart för 9 månader. För att underlätta en jämförelse mellan åren i tabellen är medlemsavgifterna motsvarande helår. De faktiska intäkterna för taxor o avgifter 6 078 tkr och kostnader -12 661 tkr.

<sup>13</sup> Avser delår januari-april.

antalet objekt, vilket förbundet förklarar med en resurseffektivisering av personal, det vill säga mer tillsynsarbete och fler ärenden per handläggare.

## **4.2 Planering och uppföljning**

### **4.2.1 Planering**

Miljö- och hälsoskyddstillsynen ska planeras med hjälp av behovsutredning och tillsynsplan enligt miljöbalken. Livsmedelskontrollen planeras med kontrollplaner utifrån livsmedelslagen.

SMOHF gör årligen behovsutredningar och tillsynsplaner för de olika verksamheterna. Behovsutredningarna visar på det behov av tillsyn respektive verksamhetsområde har och tillsynsplanen beskriver vad som kan åstadkommas det planerade året. Inom de flesta miljö- och hälsoskyddsverksamheter i landet finns ofta en diskrepans mellan behov och tillsynsplan. Så är även fallet inom SMOHF, vilket innebär att vissa tillsynsbehov prioriteras bort i tillsynsplanen.

Varje verksamhetsområde gör en gemensam planering som därefter fördelas på handläggare. Varje handläggare har därefter en egen plan för årets arbete. Uppföljning av genomförande av planerna görs månatligen inom verksamhetsområdet.

En viktig och svår fråga inom miljö- och hälsoskyddsverksamheter är hur mycket av handläggarnas tillgängliga tid som kan planeras respektive hur mycket tid som måste läggas på inkommande ärenden. I förbundets planeringsdokument kan vi finna att den totala tiden per handläggare som kan läggas på tillsyn beräknas till 1100 timmar per år. Vi har inte återfunnit någon fördelningsnyckel avseende planerad respektive oplanerad tillsynstid.

Varje handläggare redovisar sin tid genom en fördelning mellan exempelvis administration, tillsyn (fast avgift eller timavgift), inkommande debiterbara ärenden eller ej debiterbara ärenden samt olika sorters rådgivning. Redovisningen görs i en excelfil. Tidigare gjordes redovisningen på mindre detaljerad nivå i Miljöreda. Det har visat sig vara ett omfattande arbete att sammanställa alla medarbetares tidsrapporter varför så ännu inte gjorts. Ett förbättringsarbete, förenkling, pågår enligt uppgift från förbundsledningen.

I Miljöreda redovisas hur många timmar handläggningen av respektive objekt har tagit i anspråk.

### **4.2.2 Uppföljning**

Uppföljning till direktionen görs månadsvis, per tertial samt i årsredovisningen. I årsredovisningen följs direktionens mål upp. Uppföljningen avseende målen görs per målområde.

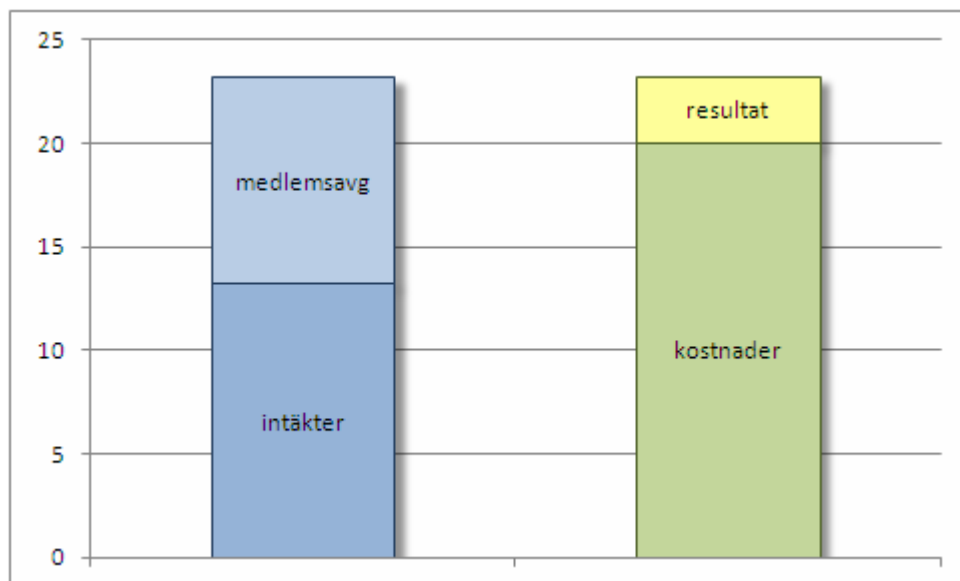
Inför förbunds bildningen hade de tre kommunerna konstaterat att man inte i tillräcklig grad levde upp till de krav som lagstiftaren ställde på verksamheten. Detta handlar i hög utsträckning om hur många inspektioner som genomfördes. Nedan visas hur inspektionerna successivt har ökat under de år förbundet funnits.

Antal <sup>14</sup>	2007	2008	2009	2010	2011
Objekt	Ingen uppgift	Ca 1 300	1 354	1 418	1 785
Ärenden	2 590	3 412	3 262	3 443	
Inspektioner	557	539	1 672	2 051	
Avloppsinventering <sup>15</sup>				463	

### 4.3 Våra kommentarer

Förbundet finansieras dels via medlemsavgifter från medlemskommunerna, dels via taxor och avgifter för tillsyn, ärenden och särskilda uppdrag. Medlemsavgifterna har mellan 2008 och 2011 ökat med fem procent. Förbundets självfinansieringsgrad har, som vi redovisat ovan, ökat sedan bildandet.

Vad vi erfar har det inte förekommit några diskussioner om förbundets resultat i direktionen eller i medlemskommunerna. 2010 var självfinansieringsgraden 66 procent. Vi kan inte se att förbundet har i uppdrag att verksamheten ska generera ett positivt resultat utöver de krav som kommunallagen ställer på god ekonomisk hushållning.



Med ett återkommande överskott föreslår vi en diskussion av hur överskottet ska hanteras kopplat till att medlemsavgifter samt huruvida det ska finnas mål vad gäller självfinansieringsgrad. Med ett antagande att medlemsavgifterna skulle minska motsvarande det resultat som genererats skulle självfinansieringsgraden öka (2010 78 procent och 2009 61 procent).

<sup>14</sup> Källa: antal ärenden och inspektioner förbundets årsredovisning 2010.

<sup>15</sup> Avser tilläggsavgifter

Uppföljning av hur mycket medlemskommunerna har betalat utöver medlemsavgifter och tillsyn för till exempel råd och stöd har inte gått att följa. Därav har vi inte kunnat analysera huruvida bildandet av förbundet varit ekonomiskt fördelaktigt för medlemskommunerna. Ett försök till uppföljning av vad respektive kommun betalat till SMOHF i form av timavgifter för hjälp och stöd som inte tidigare har debiterats, har plockats fram av förbundet. Av dessa uppgifter framkom att Nynäshamn betalat ca 83 tkr, Haninge ca 35 tkr och Tyresö 3 tkr för år 2010.

Det finns en stor mängd dokument som rör planering och uppföljning. Exempel på detta är övergripande mål, planeringsdirektiv, budget, behovsutredning och tillsynsplan. Vi uppfattar inte dessa dokument som lättillgängliga och överskådliga. Behovsutredning och tillsynsplan för 2010 finns endast i siffror och inte skrivet dokument med kommentarer till siffrorna vilket medför att dessa dokument är svårlästa. Med andra ord det saknas enligt vår uppfattning en röd tråd mellan planerings- och uppföljningsdokument. Det kan nämnas att det pågår ett arbete med ”den röda tråden” som beräknas vara klart 2012.

Utifrån förbundets olika planeringsdokument kan vi se att tillsynsplanerna innebär en bortprioritering av vissa tillsynsbehov som framkommit i behovsutredningarna. Detta är i sig inget ovanligt. Förbundet har dock åtagit sig ett antal extrauppdrag från kommunerna. Vi saknar analys avseende på vilka grunder extrauppdrag kan antas inom förbundet, då grunduppdraget enligt förbundets tillsynsplaner inte fullt ut kan genomföras.

Vi saknar en sammanställd redovisning av medarbetarnas tidsrapportering eftersom en sådan skulle ge underlag till en djupare analys av förbundets effektivitet, produktivitet samt kostnadseffektivitet. En grundläggande förutsättning för en tidsrapportering är att den används för uppföljning och planering.

Förbundsbildningen har lett till att antal inspektioner i hög utsträckning har ökat under åren 2008-2010. Detta innebär enligt vår uppfattning en ökad produktivitet. Vi kan dock inte göra en bedömning i vilket utsträckning detta de facto lett till ökad effektivitet och/eller kvalitet.

## ***5 Hur har uppställda förväntningar infriats?***

Kommunerna ställde upp ett antal målsättningar med bildandet av SMOHF. Vidare hade kommunernas verksamheter såväl förväntningar som farhågor inför bildandet av förbundet.

För att få en bild av hur förväntningarna har infriats redovisas nedan:

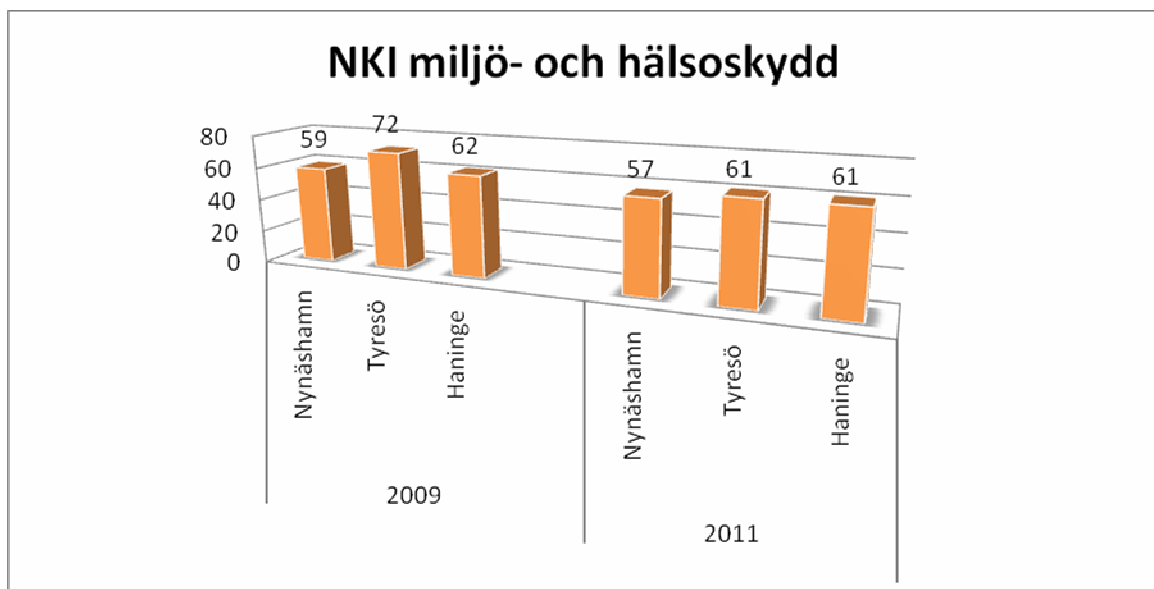
- Den enkät som genomförts av SBA avseende företagarnas syn på tillsynsarbetet i kommunerna.

- En enkät som skickats till fastighetsägare (privatpersoner) som av olika anledningar har haft något *ärende som hanterats* av förbundet under det senaste året.
- De synpunkter som framkommit av de intervjuer som genomförts i de tre kommunerna.

### 5.1 Serviceundersökning mot företag 2011

SBA genomförde under våren 2011 för tredje gången sedan 2007 en serviceundersökning till aktörer inom näringslivet. Bakgrunden till undersökningen är att möjliggöra en löpande uppföljning av hur de respektive medlemskommunernas service till näringslivet utvecklas över tiden. Undersökningen baseras på mätningar av Nöjd-Kund-Index (NKI) inom fem verksamhetsområden; bygglov, markupplåtelse, miljötillsyn, brandtillsyn och serveringstillstånd. I enkäten tas ett betygsindex fram kopplat till sex servicefaktorer; information, tillgänglighet, bemötande, kompetens, rättssäkerhet samt effektivitet.

Årets undersökning genomfördes under perioden februari-maj 2011 och avser kontakter med kommunen under 2010. Undersökningen genomfördes i samarbete med SCB och bestod av 25 frågor kring serviceaspekter och tre helhetsbedömningar. Undersökningen skickas ut till ett urval aktörer inom näringslivet. Urvalet skedde genom så kallat bruttourval av de aktörer inom näringslivet som har haft kontakter med kommunerna inom ett eller flera av de områden undersökningen berör. I Nynäshamns kommun skickades undersökningen ut till 404 företag och svarsfrekvensen var 67 %, i Tyresö kommun skickades undersökningen ut till 348 företag och svarsfrekvensen var 63 % och i Haninge kommun skickades undersökningen ut till 600 företag och svarsfrekvensen var 67 %.



Vad gäller miljö- och hälsoskydd har NKI minskat något för samtliga kommuner mellan åren 2009 och 2011. NKI ligger nu för var och en av kommunerna på en mer likvärdig nivå. Minskningen avseende NKI mellan åren har varit störst för Tyresö kommun.

## 5.2 Enkätundersökning till privatpersoner

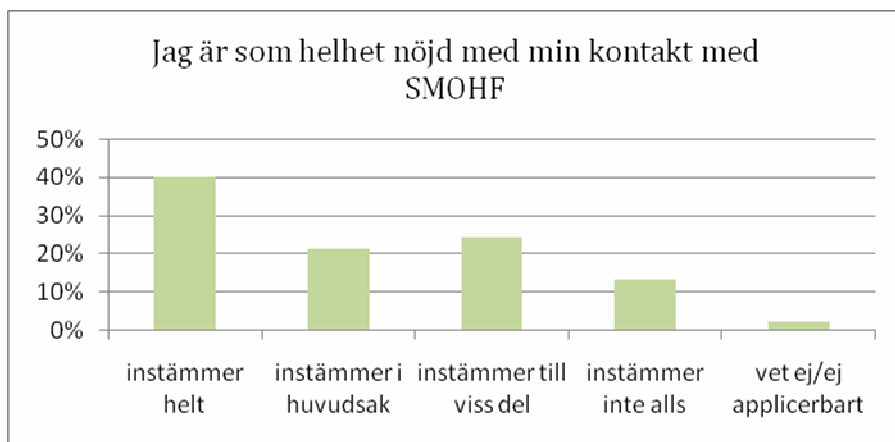
I samband med utvärderingen genomfördes en enkätundersökning till de kommuninvånare i medlemskommunerna vilka vänt sig till SMOHF. Enkäten skickades ut elektroniskt till samtliga av de privatpersoner som haft ett ärende registrerat under 2010 och som angett en e-postadress. Vid utformningen av enkäten har vi utgått ifrån de frågor som ställdes till företag via SBA:s enkät.

Ärenden till privatpersoner delas in i tre kategorier; enskilda avlopp, värmepumpar och avfallsärenden. Sammantaget skickades enkäten ut till 256 hushåll.

Typ av ärende	Antal utskickade enkäter	Antal svarande
Enskilda avlopp	93	39
Värmepumpar	139	33
Avfallsärenden	24	9
Summa	256	81

Svarsfrekvensen uppgår sammantaget till 32 % . Fokus i enkäten har varit vilken kundnöjdhet som upplevs i förhållande till de tjänster som förbundet erbjuder. Merparten av frågorna i enkäten har varit konstruerade med så kallade fasta svarsalternativ, men respondenterna har getts möjlighet att ge kommentarer via så kallade öppna svar kopplat till varje delområde i enkäten.

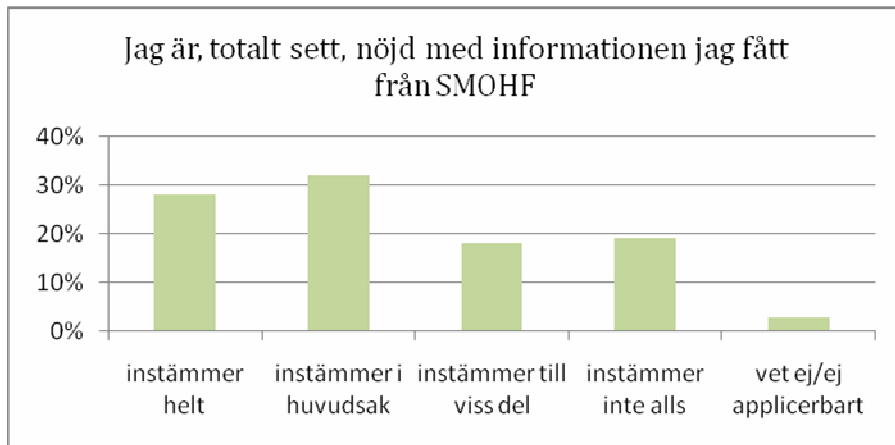
Merparten av de som svarat på enkäten (89 %) uppger att de själva kontaktat SMOHF.



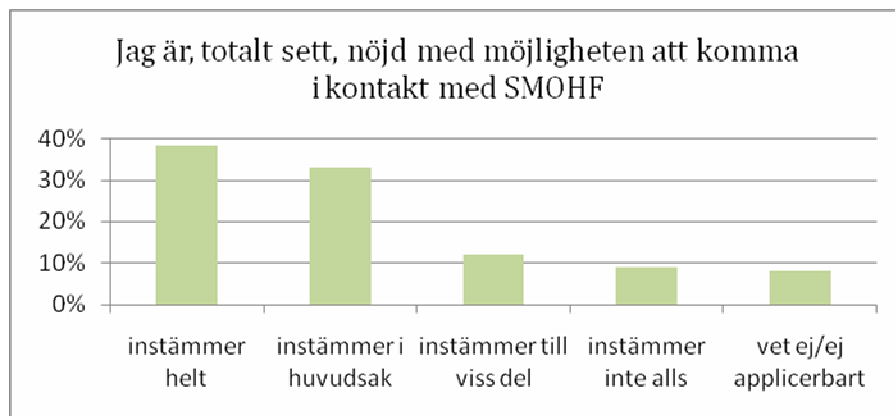
Majoriteten(61 %) av de svarande är som helhet nöjd med min kontakt med SMOHF. Dock uppger 10 av de svarande (13 %) att de inte instämmer alls med detta påstående. Vidare uppger 46 (59 %) av de svarande att de instämmer helt eller i

huvudsak med påståendet att ”SMOHF uppfyllde mina förväntningar avseende hanteringen av mitt ärende”. Dock uppger 16 (21 %) att de inte instämmer alls i detta påstående.

Vad gäller kostnaden för handläggningen av ärendena uppger 66 (81 %) av de svarande att de fått betala för hanteringen. Endast 19 (29 %) av de svarande anger att de instämmer helt eller i huvudsak med påståendet om att ”priset för hanteringen av ärendet var rimligt”. Av kommentarerna som lämnats går att utläsa att flera av de svarande anser att priset för handläggning av ärenden är väl högt, särskilt utmärker sig de som har ärenden kopplade till avfallsfrågor.



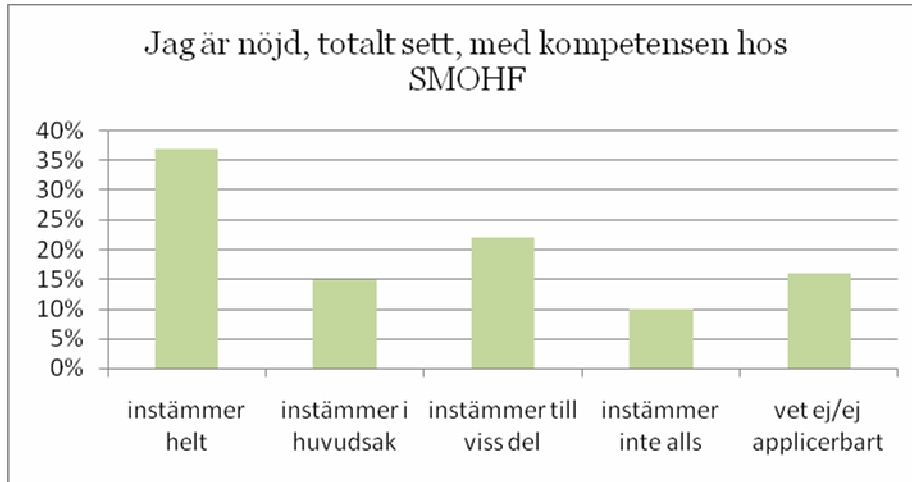
Avseende information anser 60 % av de svarande att de instämmer helt eller i huvudsak att de är, totalt sett, nöjd med informationen jag fått från SMOHF. Information som mottagits skriftligt anses i högre grad vara tillfredställande än den information som getts muntligen eller går att finna via SMOHF:s hemsida. I kommentarerna uttrycks flera negativa åsikter avseende förbundets hemsida, vilken flera av de svarande anser vara otydlig, dåligt uppdaterad samt svårnavigerad.



Enkäten visar att majoriteten är nöjd, totalt sett, med möjligheten att komma i kontakt med SMOHF. Det är dock betydligt färre (31 eller 39 %) som instämmer helt eller i huvudsak med påståendet att det är lätt att komma i kontakt med rätt person via telefon. Motsvarande siffra för kontakter via e-post är 32 eller 41 %. Detta kan kopplas till frågor avseende bemötande där 44 (57 %) av de svarande anser att de instämmer helt eller i huvudsak med påståendet ”jag är nöjd, som helhet, med be-



mötandet från SMOHF”. Dock anger 14 (18 %) av de tillfrågande att de inte instämmer alls med påståendena ”jag är nöjd med den vägledning och det stöd som gavs” samt ”jag är nöjd med SMOHF:s förmåga att förmedla kunskap om vilka regler som gäller”. Av kommentarerna framgår att flera av de svarande upplever att de fått olika svar när de varit i kontakt med olika handläggare i samma ärende.



Vad gäller påståendet ”jag är nöjd, totalt sett, med kompetensen hos SMOHF” instämmer 41 (52 %) helt eller i huvudsak. Vad gäller handläggarnas kunskap och kompetens inom sakområdet har 43 (55 %) angett att de instämmer helt eller delvis med påståendet om att de är nöjda. Dock anses handläggarnas förmåga att lösa problem vara något sämre där endast 34 (43 %) instämmer helt eller delvis med påståendet om att de är nöjda.

Av utfallet av enkäten går att utläsa att endast 28 (36 %) av de svarande instämmer helt eller i huvudsak med påståendet att ”jag är nöjd med rättssäkerheten”. Bland kommentarerna framgår att information avseende eventuell överklagan inte framgått av beslut samt att beslut som tagits ej motiverats via gällande bestämmelser och lagrum.

## 5.3 Förväntningar från och samarbete med medlemskommunerna

### 5.3.1 Förväntningar

Bildandet av SMOHF föregicks av ett stort antal diskussioner kring förväntningar, vilket går att utläsa av de dokument som rör bildandet av förbundet. En viktig fråga var den gränsdragning av uppdraget som skulle göras. Redan i ett tidigt skede klargjordes att det endast var myndighetsutövning inom miljö- och hälsoskyddsområdet som skulle överlämnas till förbundet. Kommunernas arbete med strategiskt, frivilligt miljöarbete, skulle finnas kvar i respektive kommun.

Vid intervjuer med kommunernas verksamheter inför bildandet av SMOHF framkom vissa farhågor kring gränsdragningsfrågor. Intervjuerna visade att alla tre kommuners förväntningar vid bildandet var att öka tillgången till specialistkompetens för de enskilda kommunerna samt att effektiviteten av tillsyn skulle öka. Förväntningar fanns även att miljöarbetet skulle renodlas och att förbundet skulle ta

över allt miljöarbete från kommunerna, från tillsyn till mer övergripande strategiskt miljöarbete.

### 5.3.2 *Samarbetet med SMOHF idag*

I syfte att få en inblick i hur samverkan idag sker mellan kommunerna avseende miljö- och hälsoskyddsfrågor har ett antal tjänstemän i de respektive kommunerna intervjuats. Tjänstemännen är verksamma inom bygg-, plan- och miljöverksamheter.

Vid intervjuerna framkom att verksamheterna upplever att förbättringar har skett sedan förbundets bildande främst vad gäller:

- Formella remisser vid planbeslut; vilka upplevs att de i större utsträckning skrivs och besvaras.
- Tillsynsarbetet; vilket upplevs som mer professionellt i dagsläget jämfört med före bildandet, framför allt vad gäller tillsyn av kommunala verksamheter.
- Regelbundna möten; avseende förbundets olika ansvarsområden upplevs som mycket positivt. Information kan vid dessa möten med fördel lämnas åt båda håll.

De områden där de intervjuade upplever att samverkan via förbundet inte fungerat fullt ut är framför allt:

- Personalens kompetens i de olika kommunerna; vid bildandet av förbundet gick all personal som arbetade med miljöfrågor i Nynäshamns och Haninge kommun över till förbundet, vilket ledde till att kommunerna upplevde att de inte längre hade någon miljökompetens för sitt övergripande miljöarbete. Tyresö kommun hade sedan tidigare en organisation som var uppdelad i tillsyn respektive strategiskt miljöarbete, varför problemet med kompetensbrist inte uppstod.
- Information; flera av de intervjuade upplever att SMOHF haft ett svagt intresse för att informera om sin roll och sin organisation. Vid intervjuerna framkom att en bättre kommunikation troligtvis skulle kunna skapa en bättre förståelse för verksamhetens omfattning och innehåll och förmodligen även ett bättre samarbete mellan kommunerna och medborgarna.
- Gränsdragningar kopplade till förbundets uppdrag; flera av de intervjuade önskar att SMOHF skulle kunna användas som bollplank av kommunerna i olika miljöfrågor. Som det fungerar i dagsläget upplever flera att SMOHF inte arbetar framåtsträvande utan endast agerar myndighet i de frågor som redan beslutas. Flera anser att det skulle bli en effektivare hantering och mer kostnadseffektivt om en kommunikation med råd och stöd fanns i ett tidigt skede. Som det är nu får kommunerna rådet att använda externa konsulter. De intervjuade upplever även att det finns oklarheter avseende vem som ansvarar för vissa frågor, kommunerna eller SMOHF. Det har sedan bildandet klargjorts från förbundet att t ex miljöövervakning inte är SMOHF:s ansvar. Verksamheterna upplever viss osäkerhet vad gäller ansvarsfördelningen.

## **5.4 Kommentarer från Södertörns brandförsvarsförbund**

Södertörns brandförsvarsförbund har kontakter med SMOHF i olika ärenden. SMOHF har viss tillsyn över räddningstjänstens verksamhet. Utöver detta finns vissa behov av samverkan avseende till exempel olyckstillbud. Södertörns räddningstjänstförbund har tillfrågats hur samverkan med SMOHF fungerar.

Brandförsvarsförbundet uttrycker att de upplever att SMOHF har en strikt definition av sitt uppdrag. I flera fall anser räddningstjänstförbundet att SMOHF har gjort en för snäv tolkning av sitt uppdrag. Exempel på detta är då en olycka inträffat och räddningstjänsten har behov av experthjälp avseende efterarbetet. I dessa fall har SMOHF tillfrågats men svaret har blivit att detta inte ligger inom SMOHF:s uppdrag. Brandförsvarsförbundet anser att, trots hur definitionen av uppdraget ser ut i förbundsordning, kan det finnas anledning att se frågor ur ett samhällsperspektiv för att hitta rimliga lösningar.

## **5.5 Våra kommentarer**

I de diskussioner som fördes inför förbundets bildande var gränsdragningsfrågor ofta i fokus. I denna utvärdering kan vi konstatera att flera av de farhågor som uttrycktes inför bildande, även i dagsläget upplevs som problem. Delar av förbundets uppdrag tydliggjordes inte i nödvändig utsträckning, vilket enligt vår uppfattning lett till att förbundet har gjort en tolkning av vad som innefattas respektive inte innefattas i uppdraget, medan kommunerna i vissa fall gjort andra tolkningar.

Ett av de tydligaste syftena med att bilda ett gemensamt förbund var att dels öka effektiviteten, dels stärka kompetens hos de egna medarbetarna. Vid de två enkäter som har genomförts uppger såväl privatpersoner som representanter ur näringslivet att den upplevda kompetensen har minskat. I enkäterna går även att utläsa att de svarande upplever att kostnaden för förbundets tjänster är hög samt att flera, främst av privatpersonerna, ifrågasätter handläggningstider och effektivitet.

Vid de intervjuer som genomförts i samband med utvärderingen framkom att flera tjänstemän upplever förbundet som byråkratiskt och långsamt. Intervjuerna tydliggör att det finns oklarheter vad gäller ansvarsfördelningen mellan SMOHF och medlemskommunerna.

Vi anser att verksamheternas synpunkter avseende försämringar i viss utsträckning är naturliga. Genom att kommunernas miljökompetens i stor utsträckning flyttat ut genom förbundsbyggnaden, har de kvarvarande verksamheterna förlorat "gratiskompetens". I och med att SMOHF blivit en egen juridisk person, har även kontakterna mellan medlemmar och förbundet blivit mer formella.

Södertörns räddningstjänstförbund uttrycker att upplevelsen är att SMOHF tolkar sitt uppdrag i strikt mening.

Såväl genomförda intervjuer som utfall av enkäter påvisar ett behov av att SMOHF tydligare kommunicerar sitt uppdrag. Det missnöje som uttrycks kan till stor del härledas till brister i kommunikationen kring vad förbundets uppdrag innebär. Vi

anser att förbundet bör stärka sin kommunikation kring sitt uppdrag, såväl externt som internt. Intervjuerna antyder även, enligt vår uppfattning, att SMOHF kanske tolkar sitt uppdrag för snävt.

## **6 Slutsatser och rekommendationer**

### **6.1 Slutsatser**

Sammantaget gör vi bedömningen att tillsynsarbetet har utvecklats positivt sedan förbunds bildningen. Utvärderingen visar att kommunalförbundet SMOHF har lyckats att öka fokus på att genomföra inspektioner och kontroller. Detta har även lyckats genomföras utan att kostnaderna för kommunerna har ökat i någon större omfattning.

Utvärderingen visar också att det finns oklarheter vad gäller förbundets uppdrag. Detta avser framför allt i relation till medlemskommunerna.

Enkäterna och intervjuerna indikerar vidare att det finns utvecklingspotential vad gäller information, tillgänglighet och bemötande gentemot olika kundgrupper.

#### *Uppdraget*

- Utvärderingen har i flera fall stött på frågan om gränsdragning, det vill säga var gränsen går avseende vad förbundet ska utföra åt sina medlemskommuner. Hur mycket råd och stöd ingår och vad som ligger utanför förbundets uppdrag och kan tas betalt för, är inte klargjort. Vi bedömer att det finns en otydlighet avseende vad som ingår i förbundets uppdrag. Definitionerna av råd och stöd samt expertkunskap är inte tillräckligt tydliggjorda.
- Vid bildandet av miljöförbundet var det tydligt att kommunernas miljöstrategiska arbete skulle kvarstå hos respektive kommun. Vid övergången till förbund diskuterades även begreppet miljöövervakning. Vår uppfattning är att kommunerna och förbundet har haft olika bilder av vad begreppet miljöstrategiskt arbete innefattar, vilket i sin tur lett till oklarheter i ansvarsfördelningen.

#### *Ekonomi och verksamhetsutveckling*

- Förbundet visar ett ökat positivt resultat varje år. Taxor och avgifter har ökat kraftigt och medlemsavgifterna är uppräknade, samtidigt som förbundets kostnader inte ökat i samma takt. Detta har lett till att självfinansieringsgraden har ökat. Direktionen har inte beslutat mål avseende självfinansiering. Innebörden av att öka självfinansieringsgraden, skulle kunna innebära att medlemsavgiften minskar. Vi bedömer att de positiva resultat som genererats indikerar att medlemsavgiften ej är i linje med förbundets kostnader.
- Förbundet har en diskrepans mellan behovsutredning och tillsynsplan. Förbundets positiva resultat, ger att det finns utrymme att med en utökning av personal genomföra mer tillsynsarbete.
- Den ekonomiska och verksamhetsmässiga rapporteringen är svår att följa mellan budget, månadsuppföljningar, delårsrapporter och årsredovisning.

- Kommunernas kostnader för råd och stöd förutom medlemsavgifterna redovisas inte tydligt hos varken SMOHF eller respektive kommun, vilket gör det svårt att följa den verkliga kostnaden för medlemskommunerna.

### *Styrning och ledning*

- Direktionen har inte, enligt vår uppfattning, tagit en roll som innebär att man tar det övergripande politiska och strategiska ansvaret för verksamheten. Vi efterlyser beslut av strategisk karaktär hos direktionen.

### *Förväntningar*

- Från kommunledningsnivå har, enligt vår uppfattning, förväntningar infriats avseende målet att förbundsbyggnaden skulle innebära att kommunernas miljöverksamheter skulle uppfylla lagstiftarens krav i höge utsträckning. Även målet om en återhållsam kostnadsutveckling, har uppnåtts.
- Vad gäller kommunernas verksamheter bedömer vi att deras förväntningar inte fullt ut har uppnåtts. Detta bedömer vi dels bero på att förväntningarna kanske inte varit fullt realistiska, dels på att förbundet inte i tillräcklig grad informerat och kommunicerat hur de har tolkat sitt uppdrag.
- Vad gäller bemötande och serviceanda finns en utvecklingspotential såväl gentemot medlemskommunernas verksamheter som övriga intressenter. Information och kommunikation har inte varit tillräcklig.

## **6.2 Framtida utveckling och rekommendationer**

Vad gäller SMOHF:s framtida utveckling anser vi att en viktig fråga är förbundets framtida sammantagna uppdrag. Detta innefattar dels uppdraget i nuvarande situation, dels vilket/vilka uppdrag förbundet i framtiden ska åläggas utifrån medlemskommunernas önskan.

Med utgångspunkt från våra slutsatser rekommenderar vi:

Att SMOHF:

- Gör en översyn av förbundets uppdrag med fokus på gränsdragningen mellan medlemskommunerna och förbundet. Detta behöver enligt vår uppfattning inte leda till ändring av förbundsordningen, utan tydliggörande kan utarbetas i annat underliggande styrdokument.
- Direktionens roll förtydligas avseende strategiska frågor såsom uppdrag, styrning, självfinansieringsgrad, önskvärt resultat inom olika verksamheter såsom t ex NKI, prioriteringar mellan verksamheter med mera.
- Diskussion förs mellan förbundet och medlemskommunerna avseende storleken på de årliga avgifterna med utgångspunkt från de positiva resultat förbundet har redovisat under flera år.
- SMOHF, tillsammans med medlemskommunerna går igenom vad som ska ingå i medlemsavgiften och vad förbundet ska ta betalt för.

- Förtydligande görs av vad som ingår i uppdraget samt vad gäller att möta kommunernas respektive verksamheter och enas kring vad som skall göras och när. Fler möten samt mer samordning och planering mellan förbundet och medlemskommunerna.

Att medlemskommunerna:

- Är delaktiga i översynen kring förbundets uppdrag med fokus på direktions roll. Vid översynen bör även en diskussion föras mellan såväl medlemskommuner som förbundet om avseende storleken på de årliga avgifterna med utgångspunkt från de positiva resultat förbundet har redovisat under flera år.
- Att man tillsammans med SMOHF har en genomgång av vad som ingår i medlemsavgiften samt tydligare definierar vad förbundet ska ta betalt för. Detta i syfte att säkerställa att SMOHF får adekvat ersättning för de tilläggsuppdrag som åläggs förbundet, samt att samtliga av medlemskommunerna säkerställer att de erbjuder tjänster i enlighet med gällande avtal om ersättning.