

# **Granskning av tillsynsverksamheten vid miljönämnden**

**Habo och Mullsjö kommuner**

**Februari 2009  
Johan Bokinge**

# Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>INLEDNING</b>	<b>2</b>
1.1	Sammanfattning	2
1.2	Bakgrund	3
1.3	Syfte, metod och avgränsningar	4
<b>2</b>	<b>LAGAR OCH REGLER AVSEENDE TILLSYNSVERKSAMHETEN</b>	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>TILLSYNSVERKSAMHETEN</b>	<b>5</b>
3.1	Allmänt	5
3.2	Styrdokument för tillsyn	5
3.2.1	Allmänt	5
3.2.2	Tillsynsbehov	6
3.2.3	Register	6
3.2.4	Verksamhetsplaner och tillsynsplaner	6
3.2.5	Uppföljning av tillsynsarbetet	7
3.3	Handlägningsrutiner inklusive tidsanvändning	8
3.4	Avgifter	9
3.5	Länsstyrelsens rapport angående kommunens kemikalie- och hälsoskyddstillsyn	9
<b>4</b>	<b>EKONOMI</b>	<b>10</b>

# 1 Inledning

## 1.1 Sammanfattning

Den övergripande bedömningen är att verksamheten vid miljönämnden fungerar väl. Det finns engagerad personal vid förvaltningen och en god grundstruktur när det gäller mål- och planarbete. Några iakttagelser har dock gjorts vid granskningen. De viktigaste lyfts fram i punkterna nedan.

- I nämndens verksamhetsplan redovisas målen för verksamheten. Nämnden beslutar om planen under hösten. Planen följs upp och redovisas i miljönämnden tre gånger per år.

*Verksamhetsplanen, processen för att ta fram planen och formen för uppföljning är bra. Enligt vår bedömning kan dock målen ytterligare konkretiseras och följas upp på ett än mer tydligt sätt. Det är viktigt att det i uppföljningen tydligt framkommer vad som inte har genomförts. Nämnden bör även överväga att delta i inledningskedet vid framtagandet av verksamhetsplanen.*

- Enligt miljöbalken och livsmedelslagstiftningen ska, med utgångspunkt från resursbehov, årliga planer för tillsynsarbetet tas fram.

*Förvaltningen tar fram årliga planer för tillsynsarbetet. Planerna är inte fullt ut baserade på resursbehov. Det rekommenderas att förvaltningen genomför en utredning av tillsynsbehovet.*

*För att vara användbara för styrning av tillsynsverksamheten måste planerna konkretiseras. I största möjliga utsträckning bör det ur planerna, eller underlag till planerna, framgå vilka objekt som ska kontrolleras och när de ska utföras under året. Planerna följs sedan upp per tertial. En sammanfattande uppföljning redovisas för nämnden.*

- I samband med planeringen inför 2009 har förvaltningen konstaterat att viss tillsyn som ska genomföras enligt lagar och förordningar inte kan inrymmas i 2009 års tillsynsplan. Detta har kommunicerats med nämnden.

*Det är nämnden som har ansvar för verksamheten och att prioritera då resurserna är knappa. Vilka åtgärder kommer nämnden att vidta med anledning av att inte all tillsyn beräknas kunna genomföras inom ramen för 2009 års budget?*

- Förvaltningen har sedan 2003 på olika sätt redovisat sin tidsanvändning. Under 2008 har redovisningen av tid upphört.

*Personalen är naturligtvis den viktigaste resursen på en miljöförvaltning. Det är därför av största vikt att nämnden, förvaltningsledningen och medarbetarna vet hur personalens tid används. Kunskap om tidsanvändningen är bl a nödvändig vid planering och vid beräkning av avgifter. Nämnden bör tillse att ett verksamhetsstödande system för tidsredovisning införs på förvaltningen*

- Under 2008 har en jämförelse gjorts av avgiftsfinansieringsgraden (kostnads-täckningsgraden) mellan sex miljöförvaltningar i länet. Habo/Mullsjö hade en relativt låg avgiftsfinansieringsgrad.

*Vilka förklaringar kan finnas till detta? Orsakerna bör utredas närmare.*

- Ur förvaltningens arbetsmaterial framgår att inte alla tillsynsmål har nåtts. Detta gäller bl a livsmedelstillsynen. Vid tidpunkten för rapportens sammanställning fanns inte definitiva uppgifter om årets tillsynsverksamhet tillgängliga. Det kan dock konstateras att det finns brister när det gäller livsmedelstillsynen. Av 140 verksamheter är 38 godkända och 19 registrerade, 47 under godkännande medan godkännande-processen inte är påbörjad för 18 st.

*Det är inte tillfredsställande att så många verksamheter inom livsmedel inte har godkänts. Vilka åtgärder kommer nämnden att vidta?*

- I december 2007 genomförde Länsstyrelsen i Jönköpings län en inspektion vid miljönämnden i Habo-Mullsjö kommun.

*Det är viktigt att nämnden dels noga följer utvecklingen av tillsynen inom kemikalieområdet, dels beaktar övriga påpekanden från länsstyrelsens inspektion*

## **1.2 Bakgrund**

Öhrlings PricewaterhouseCoopers har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Habo och Mullsjö kommuner granskat tillsynsverksamheten vid miljönämnden.

Den lokala tillsynen och kontrollen inom miljöområdet är omfattande. En mycket stor del av arbetstiden på miljökontoren ägnas åt tillsyn. Tillsynen sker främst i enlighet med bestämmelserna i miljöbalken, livsmedelslagstiftningen och djurskyddslagen (t o m 31 december 2008).

### **1.3 Syfte, metod och avgränsningar**

Syftet med granskningen har varit att undersöka nämndens tillsynsverksamhet med avseende på rutiner för planering, tillsyn och avgiftsdebitering. Granskningen är huvudsakligen inriktad på formerna för tillsynsverksamheten.

Granskningen har utförts genom intervjuer med förvaltningens tjänstemän och studier av aktuell dokumentation. I första hand har granskningen avsett förhållandena under 2008.

## **2 Lagar och regler avseende tillsynsverksamheten**

Miljönämndens tillsynsuppgifter regleras huvudsakligen i miljöbalken, livsmedelslagen och djurskyddslagen.

I miljöbalken stadgas att det ska finnas en tillsynsplan. Ur denna bör det bli möjligt att utläsa hur personalresurserna ska fördelas och hur prioriteringar ska göras mellan olika tillsynsområden. Tillsynen enligt miljöbalken regleras i kapitel 26 och i tillsynsförordningen (1998:900).

Livsmedelslagstiftningen reglerar kommunernas kontrollverksamhet. I förordningarna om offentlig kontroll ställs bland annat krav på att myndigheternas kontroll ska vara effektiv, ändamålsenlig och opartisk. Det ska också finnas personella resurser med rätt kompetens. I lagstiftning betonas riskaspekterna. Kontrollfrekvensen bör stå i proportion till risken.

Enligt djurskyddslagen ska miljönämnden eller motsvarande utöva djurskyddstillsyn inom kommunen. Nämnden ska ha tillgång till rätt utbildad personal i den omfattning som krävs för att tillsyn ska kunna ske på ett tillfredsställande sätt. Den 1 januari 2009 övertog staten via länsstyrelserna ansvaret för djurskyddstillsynen.

Sammanfattningsvis har miljönämnden tillsynsuppgifter inom;

- Hälsoskydd
- Miljöskydd
- Livsmedel
- Djurskydd (försvann från 1 januari 2009)
- Kemikalier
- Renhållning/avfall
- Naturvård

I tillsynsmyndighetens uppgifter ingår att:

- Kontrollera att miljöbalken och övrig lagstiftning följs

- Vidta åtgärder så att rättelse sker
- Åtalsanmäla straffbara överträdelser
- Handlägga anmälningsärenden och tillståndsärenden
- Informera tillsynsmyndigheter
- Utredda det egna tillsynsbehovet och upprätta tillsynsplan

### **3 Tillsynsverksamheten**

#### **3.1 Allmänt**

Formerna för tillsynsarbetet förändras över tiden. Idag lyfts det förebyggande arbetet fram. Resurser satsas i större utsträckning på information för att på så sätt minska behovet av inspektioner. Tillsynsarbetet bedrivs numera oftare i projektform. Begreppet egen kontroll är centralt inom livsmedeltillsynen. Den som driver livsmedelsverksamhet har fått ett större eget ansvar för hygien etc än tidigare.

Tillsynsverksamheten kan delas in i händelsestyrd verksamhet och planerad verksamhet. Till den händelsestyrda verksamheten hör bl a klagomål, anmälningsärenden och remisser. Den planerade delen omfattar främst tillsynsbesök, information och projekt.

#### **3.2 Styrdokument för tillsyn**

##### **3.2.1 Allmänt**

Miljönämnden antar årligen en verksamhetsplan. I planen anges prioriterade aktiviteter och utvecklingsområden. Målen och aktiviteterna har prioriterats i en tregradig skala. Prioritet 1 innebär att genomförande sker under året, prioritet 2 bör göras under året medan prioritet 3 innebär genomförande i mån av tid och resurser. Det finns ingen resursbehovsberäkning i verksamhetsplanen.

Enligt förordning till miljöbalken ska varje tillsynsmyndighet:

- utreda tillsynsbehovet senast 30 juni, 1999, och därefter årligen uppdatera utredningen
- föra register över verksamheterna
- ha en tillsynsplan för varje år
- följa upp och utvärdera tillsynsarbetet

### **3.2.2 Tillsynsbehov**

Förvaltningen har inte uppdaterat utredningen om tillsynsbehovet sedan 2004.

*Kommentarer och bedömningar*

*Det har skett förändringar inom flera av nämndens verksamhetsområden sedan 2004. En ny utredning om tillsynsbehovet bör genomföras under 2009.*

### **3.2.3 Register**

Enligt uppgifter från tjänstemän vid förvaltningen är registren väl uppdaterade. Det finns vissa svårigheter när det gäller att fånga in icke-anmälningsskyldiga verksamheter. För att underlätta insamlandet har en ny rutin tagits i bruk under hösten. Kommunledningskansliet informerar numera alltid miljöförvaltningen när de får kännedom om nya verksamheter.

En viktig felkälla är att organisationer inte anmäler till miljöförvaltningen när verksamhet läggs ned eller flyttas.

*Kommentarer och bedömningar*

*Enligt min bedömning håller tillsynsregistren tillräcklig kvalitet. Mullsjö och Habo är relativt små kommuner så det finns ganska goda förutsättningar för att ha god ordning på registren. Det är viktigt att det finns ett tydligt ansvar för att registren hålls aktuella.*

### **3.2.4 Verksamhetsplaner och tillsynsplaner**

Förvaltningen upprättar förslag till årliga verksamhetsplaner som beslutas av nämnden. Verksamhetsplanerna är baserade på nationella och regionala mål för miljöarbetet. Förvaltningen har upprättat såväl verksamhetsplaner som tillsynsplaner för verksamhetsåren 2008 och 2009.

I samband med planeringen inför 2009 har förvaltningen konstaterat att viss tillsyn som ska genomföras enligt lagar och förordningar inte kan inrymmas i 2009 års tillsynsplan. Detta har kommunicerats med nämnden.

*Kommentarer och bedömningar*

*Grundformerna för verksamhetsplaneringen är bra. Verksamhetsplanen är ett bra dokument för nämndens styrning. Målen är i flertalet fall tydliga men kan i vissa fall ytterligare preciseras. Nämnderna bör överväga att vara med i inledningskedet av framtagandet av den årliga verksamhetsplanen.*

*Förvaltningen tar fram årliga planer för tillsynsarbetet (tillsynsplaner). Planerna bör dock konkretiseras. I största möjliga utsträckning bör det ur planerna, eller ur kompletterande dokument, framgå vilka objekt som ska inspekteras och när det ska utföras under året (t ex under februari). Planerna är inte baserade på behovsutvärderingar vilket är en brist.*

*Det är nämnden som har ansvar för verksamheten och att prioritera då resurserna är knappa. Vilka åtgärder kommer nämnden att vidta med anledning av att inte all tillsyn beräknas kunna genomföras inom ramen för 2009 års budget?*

### **3.2.5 Uppföljning av tillsynsarbetet**

Tillsynsarbetet följs upp löpande under året. Rapportering sker till nämnden per sista april (tertia 1), sista augusti (tertia 2) och per sista december.

- Ur förvaltningens arbetsmaterial framgår att målen inte har nåtts när det gäller bl a livsmedelstillsynen. Det pågår en så kallad omgodkännandeprocess. Av 140 verksamheter är 38 godkända och 19 registrerade, 47 under godkännande medan godkännandeprocessen inte är påbörjad för 18 verksamheter. I maj 2008 minskade antalet årsarbetare inom livsmedelstillsynen från 1,0 till 0,5. Fr o m 2009 finns det återigen 1,0 årsarbetare.

När det gäller Miljökvalitetsmål 2 om frisk luft har inga mätningar genomförts under 2008. I Mullsjö har tillsyn endast skett vid tre skolor i enlighet med Miljökvalitetsmål 15 och delmålet ”Förebygga olägenheter för människors hälsa och för miljön”.

#### *Kommentarer och bedömningar*

*Formerna för uppföljningen är bra. Uppföljningen kan dock förbättras ytterligare om hänsyn tas till förslagen (avsnitt 3.4) om mer konkretiserade mål. I nuläget är det i flera fall svårt att, ur verksamhetsredovisningen, utläsa om man nått målen.*

*I likhet med verksamhetsplanen bör tillsynsplanerna följas upp per tertia. På detta sätt blir tillsynsplanerna ett bättre underlag för styrning. I nämndens redogörelse för det gångna året bör det framgå vad som inte har utförts i förhållande till upprättade planer. Orsakerna till avvikelserna bör redovisas.*

*Det är inte tillfredsställande att så många verksamheter inom livsmedel inte har godkänts. Vilka åtgärder kommer nämnden att vidta?*

### 3.3 Handläggningsrutiner inklusive tidsanvändning

Miljökontoret använder dokumenthanteringssystemet Miljöreda. Alla tillsynsobjekt ska finnas registrerade i systemet och händelser ska registreras löpande. Enligt uppgifter från handläggarna hanteras alla ärenden i Miljöreda.

Livsmedelstillsynen är mer detaljstyrd än övrig tillsyn vid förvaltningen. Livsmedelsverket har i samarbete med kommuner arbetat fram en speciell inspektionschecklista som innebär att inspektionerna blir mer likvärdiga. Inspektionerna görs med hjälp av checklistor och nedskrivna bedömningsgrunder. I många kommuner görs inspektionerna med hjälp av handdatorer.

Med undantag för livsmedelstillsynen används i stort sett inte standardiserade checklistor. Handläggarna menar att det finns en risk för att inspektionerna blir alltför låsta och att viktig information kan gå förlorad.

Tillsynsplaner finns för alla områden inklusive livsmedel, där det dock heter kontrollplan.

Förvaltningens handläggningstider följs inte upp.

Förvaltningen har sedan 2003 på olika sätt redovisat sin tidsanvändning. Under 2008 har redovisningen av tid upphört. Handläggarna menar att de inte känt sig motiverade att redovisa sin tid eftersom de har upplevt att informationen inte har kunnat användas till att förbättra verksamheten.

#### *Kommentarer och bedömningar*

*De mer styrda inspektionerna som används vid livsmedelstillsynen ökar likvärdigheten. Nämnden bör överväga att i ökad utsträckning använda den principiella tekniken med checklistor och nedskrivna bedömningsgrunder. På så sätt ökar likvärdigheten och möjligheten till rationalisering ökar. Nyttan ska alltid ställas mot kostnad*

*Nämnden bör överväga att följa åtminstone vissa centrala handläggningstider.*

*Personalens tid är naturligtvis den viktigaste resursen på en miljöförvaltning. Det är därför av största vikt att nämnden, förvaltningsledningen och medarbetarna vet hur tiden används. Kunskap om tidsanvändningen är bl a nödvändig vid planering och vid beräkning av avgifter. Nämnden bör tillse att ett verksamhetsstödjande system för tidsredovisning införs på förvaltningen. Tid bör redovisas på dimensionerna (tillsyns)objekt, typ av insats (planerad eller händelsestyrd) och verksamhet (miljöskydd etc).*

### 3.4 Avgifter

År 2008 var avgiftsintäkterna 1,4 mnkr. Det var i nivå med budget och nära 300 tkr mer än 2007. Enligt uppgifter från miljöförvaltningen förklaras ökningen av flera avgifter (volymökning) i samband avloppsanordningar.

För 2008 fakturerades årsavgifterna i oktober, för 2007 fakturerades den i november. Den sena faktureringen förklaras av att ett systemarbete avseende överföring av uppgifter från Miljöreda till ekonomisystemet genomfördes under 2007. Målsättningen är att faktureringen ska ske i mars. Avstämningslistor tas ut för att kontrollera att alla avgifter faktureras.

Under 2008 har en jämförelse gjorts av avgiftsfinansieringsgraden (kostnadstäckningsgraden) mellan sex miljöförvaltningar i länet. Jämförelsen redovisas i tabellen nedan. Uppgifterna avser förhållandena 2007.

Kommun	Kostnads- täckningsgrad (%)
Habo/Mullsjö	28
Vetlanda	41
Tranås	34
Gnosjö	39
Sävsjö	22
Eksjö	40

Tabell 1. I tabellen visas kostnadstäckningsgraden för sex kommuner i Jönköpings län. Uppgifterna avser 2007.

#### *Kommentarer och bedömningar*

*Uppgifterna i tabell 1 visar att kostnadstäckningsgraden är låg i Habo/Mullsjö jämfört med övriga kommuner. Vilka förklaringar kan finnas till detta? Orsakerna bör utredas närmare.*

### 3.5 Länsstyrelsens rapport angående kommunens kemikalie- och hälso- skyddstillsyn

I december 2007 genomförde Länsstyrelsen i Jönköpings län en inspektion vid miljönämnden i Habo-Mullsjö kommun. I länsstyrelsens rapport konstateras att nämnden uppfyller kraven när det gäller organisation, verksamhetsplan och tillsynsplan, intern uppföljning av verksamheten, kompetens inom hälso- och skyddsområdet, tillsyn inom hälso- och skyddsområdet och platsknuten kemikalietillsyn.

Länsstyrelsen bedömde att nämnden delvis uppfyllde de ställda kraven när det gällde

- Resurser för produkttillsyn inom kemikalieområdet (resursbrist - minst en tjänst).
- Kompetens inom kemikaliefrågor (en handläggare med särskild kompetens inom kemikaliefrågor behövs).
- Behovsutredning (behovet av kemikalietillsyn har inte genomförts med utgångspunkt från alla de tillsynsområden som åligger kommunen enligt förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken.
- Intern samordning (den interna samordningen mellan förvaltningar och nämnder i fråga om översiktlig planering och andra strategiska miljö- och hälsoskyddsfrågor är inte formaliserad och förankrad vilket kan vara till gagn vid handläggning av ärenden.
- Hälsoskydd – kommunen bör hitta former för ökad förekomst av förebyggande och egeninitierad tillsyn i Mullsjö kommun (Denna punkt var ett missförstånd från länsstyrelsen, se miljönämndens protokoll 2008-11-13 § 68)
- Föreskrifter- kommunens lokala hälsoskyddsföreskrifter behöver revideras med hänsyn till bestämmelserna om allmänna grundvattentäkter.

Länsstyrelsen bedömde att nämnden inte uppfyllde kraven när det gällde

- Tillsyn inom kemikalieområdet.

I länsstyrelsens rapport skrivs att det ”sammantagna intrycket från besöket i Habo och Mullsjö kommuner är att det är en förvaltning med höga ambitioner i sitt arbete inom de granskade områdena”.

Med anledning av rapporten har nämnden givit miljöchefen i uppdrag att ”i den omfattning som är möjligt utifrån befintliga resurser, inarbeta lämpliga aktiviteter i verksamhetsplanerna för 2009 och 2010 i syfte att bidra till att uppfylla kraven... om kemikalietillsyn”. Miljöchefen fick också i uppdrag, när det gäller intern samordning, ”att tydliggöra nämndens tillsynsansvar och utifrån detta i samverkan med andra förvaltningar upprätta rutiner för handläggningen”.

#### *Kommentarer och bedömningar*

*Det är viktigt att nämnden dels noga följer utvecklingen av tillsynen inom kemikalieområdet, dels beaktar övriga påpekanden från länsstyrelsens inspektion.*

## **4 Ekonomi**

Det preliminära utfallet för 2008 visar på ett resultat i nivå med budget.