

Revisionsrapport

Granskning av miljö- skyddsverksamheten avseende myndig- hetsutövning

Högsby kommun

Caroline Liljebjörn
Cert. kommunal revisor
Pär Stuesson
Cert. kommunal revisor
28 januari 2015

Innehållsförteckning

1.	Inledning	1
1.1.	Revisionsfråga	1
1.1.1.	Kontrollmål.....	1
1.2.	Metod och avgränsning	1
2.	Iakttagelser	2
2.1.	Organisation	2
2.2.	Tillsynsobjekt	3
2.2.1.	Miljöskyddsverksamhet	3
2.2.2.	Hälsoskyddsverksamhet	3
2.3.	Verksamhetens styrning.....	4
2.3.1.	Lagstiftning.....	4
2.3.2.	Kommunala mål	4
2.3.3.	Ekonomi.....	5
2.4.	Uppföljning av verksamheten	6
2.5.	Ansvarsfördelning	6
2.6.	Nyckeltal/verksamhetsmått	6
3.	Revisionell bedömning.....	7
3.1.	Kontrollmål	7
4.	Bilaga: De nationella miljö kvalitetsmålen.....	9

1. *Inledning*

Revisorerna ska årligen granska all verksamhet som bedrivs av kommunens styrelser och nämnder. Som ett led i granskningen av myndighetsnämnden görs en fördjupad granskning av miljöskyddsverksamheten avseende myndighetsutövningen. En del av personalen är anställd av Mönsterås kommun, men har del av tjänst förlagd till Högsby kommun.

1.1. *Revisionsfråga*

Granskningen ska besvara följande revisionsfråga:

Bedrivs miljöskyddsverksamheten på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt?

1.1.1. *Kontrollmål*

Följande kontrollmål ska leda fram till svaret på revisionsfrågan:

1. Vad styr myndighetsutövningen som avser miljöskyddsverksamheten i kommunen?
2. Gör myndighetsnämnden prioriteringar i verksamheten?
3. Vilka ekonomiska resurser finns för verksamheten i förhållande till de uppgifter som ska utföras?
4. Sker uppföljning av verksamheten?
5. Är organisationen ändamålsenlig för att lösa uppgifterna?
6. Är ansvarsfördelningen mellan nämnd och förvaltning ändamålsenlig?
7. Finns nyckeltal/verksamhetsmått för verksamheten i form av bland annat tillsynsobjekt?

1.2. *Metod och avgränsning*

Intervju har genomförts med ordförande i myndighetsnämnden, miljöchefen och miljöinspektör.

Vi har tagit del av följande dokument: utredning av miljökontorets resursbehov 2013, verksamhetsplan 2014, tillsynsplan 2014, delegationsordning för myndighetsnämnden, taxa för prövning och tillsyn enligt miljöbalken, livsmedelslagen m.fl. fr.o.m. 2015-01-01, årsredovisning 2013, delårsrapport 2014-08-31 inkl. prognos samt för granskningen relevanta kommunala beslut.

Granskningen avgränsas till att omfatta miljöskyddsverksamheten.

2. Iakttagelser

2.1. Organisation

I Högsby kommun är det myndighetsnämnden som ansvarar för myndighetsutövningen inom miljöskyddsverksamheten.

Kommunen har slutit avtal med Mönsterås kommun om samverkan mellan kommunernas miljöverksamhet samt plan- och byggverksamheter. Enligt avtalet, som omfattar år 2014-2015, ska miljöchefen i Mönsterås kommun även vara chef för miljöverksamheten i Högsby kommun. Arbetstiden bedöms uppgå till 5 timmar per vecka. Avtalet omfattar samverkan avseende kontroll- och tillsynsuppgifter enligt Miljöbalken och Livsmedelslagen.

Miljöverksamheten har därmed följande funktioner och antal tjänster per område:

Tjänst	Befattning
12,5 %	Miljöchef
90,0 %	Miljö- och hälsoskyddsinspektör
60,0 %	Livsmedelsinspektör
75,0 %	Assistent

Förklara respektive befattning:

Livsmedelsinspektören delar sin tjänst mellan Högsby (60 %) och Mönsterås kommun (40 %).

Assistenten arbetar även inom plan- och byggverksamheten. I tjänsten ingår att vara sekreterare i myndighetsnämnden.

Ambitionen med samverkan har varit att ha gemensamma möten med inspektörerna i Mönsterås kommun, men hittills har endast enstaka möten hållits.

Under år 2013 gjordes en utredning av miljökontorets samlade resursbehov. Enligt utredningen uppgår det sammanställda resursbehovet till 2 717 timmar, som åligger inspektörerna. Tillgängliga resurser är 2 250 timmar vilket innebär att det inte finns täckning för 467 timmar av det framräknade resursbehovet.

När tillsynen av djurskyddet övergick till länsstyrelsen år 2008 minskades bemaningen med 0,5 tjänst.

2.2. Tillsynsobjekt

2.2.1. Miljöskyddsverksamhet

Anläggningar och verksamheter delas in beroende på dels hur stor verksamheten är och dels hur miljöfarlig den är. Det finns A-, B-, C- och U-anläggningar.

B-anläggningar (stora anläggningar med risk för stor påverkan) söker tillstånd hos länsstyrelsen om tillstånd för verksamheten. Myndighetsnämnden är remissinstans till länsstyrelsen när det gäller tillstånd för B-anläggningar. Länsstyrelsen kan överlåta ansvaret för den operativa tillsynen till kommunen. I Högsby har länsstyrelsen kvar tillsynen för B-anläggningar.

C-anläggningar (mindre anläggningar) anmäls till myndighetsnämnden.

U-anläggningar (små anläggningar) behöver inte anmälas.

Till gruppen A-anläggningar hör bland andra gruvor och kärnkraftverk. För A-verksamheter måste man söka tillstånd hos Miljödomstolen. I Högsby kommun finns inga A-anläggningar.

Anläggningarna finns registrerade och klassificerade i ett ärendehanteringssystem. Listan visar att följande typer av miljöfarlig verksamhet finns inom kommunens gränser:

Objekt	Antal
C-jordbruk	7
C-industri	27
U-jordbruk	42
U-industri	41
< 10 djurenheter	21
Köldmedier	22
Summa	160

Ambitionen är att besöka anläggningarna i genomsnitt var tredje år.

2.2.2. Hälsoskyddsverksamhet

Tillsynsobjekten inom hälsoskyddet är 116 stycken. Besök planeras mellan vart tredje och vart nionde år. Objekten utgörs av hygienlokaler, solarium, skolor, förskolor etc.

2.3. Verksamhetens styrning

Verksamheten styrs av lagstiftning, kommunspecifika mål och ekonomi.

2.3.1. Lagstiftning

Lagstiftningen består av miljöbalken samt av förordning om tillsyn enligt miljöbalken. Enligt miljöbalken kapitel 26 § 3 ska kommunen utöva tillsyn över:

- Miljö- och hälsoskyddet enligt kapitel 9 miljöbalken med undantag för miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd,
- Hantering av kemiska produkter enligt kapitel 14 miljöbalken, och
- Avfallshantering enligt kapitel 15 miljöbalken.

Enligt förordningen ska kommunen avsätta resurser som i tillräcklig grad svarar mot behovet av tillsyn samt ha personal med tillräcklig kompetens för tillsynsarbete. Myndighetsnämnden ska:

- varje år göra en utredning om tillsynsbehovet inom sina ansvarsområden,
- föra ett register över de verksamheter som fordrar återkommande tillsyn,
- upprätta en tillsynsplan för varje verksamhetsår samt
- regelbundet följa upp och utvärdera tillsynsverksamheten.

Miljöbalken är en ramlag, som i många fall lämnar stort utrymme för tolkning. Naturvårdsverket ger ut föreskrifter inom miljöområdet. De publicerar även handböcker och faktablad för att styra och stödja den kommunala tillsynen.

Länsstyrelsen ska enligt miljöbalken vägleda kommunerna i tillsynsarbetet och ingripa om den kommunala tillsynen inte sköts. Under år 2007 gjorde Länsstyrelsen i Kalmar Län en uppföljning och utvärdering av kommunernas tillsyn enligt miljöbalken. Länsstyrelsen konstaterade att tillsynen i stort fungerade bra och att det i länets samtliga kommuner finns välutbildad personal med tillräcklig kompetens för att bedriva tillsyn enligt miljöbalken. Generellt ansåg länsstyrelsen att kommunernas resurser kan utnyttjas effektivare genom att ökat samarbete samt att strategiskt arbete med t.ex. miljömål bör få mer utrymme.

2.3.2. Kommunala mål

Myndighetsnämnden har inriktningsmål och resultatmål inom områdena ekonomi, service/medborgare, medarbetare, processer samt utveckling/framtid.

Myndighetsnämnden har beslutat om en verksamhetsplanering för myndighetsutövningen år 2014 (MN § 10/2014). Tillsynen ska säkerställa de lager och förordningar som myndighetsnämnden har i uppdrag att hantera samt arbeta för att de 16 svenska miljö kvalitetsmålen uppnås. Följande rubriker finns upptagna i verksamhetsplanen:

- Miljöverksamheten
- Hälsoskydd
- Miljöskydd

- Livsmedel
- Naturvård

När det gäller miljöskyddet ska tillsynen år 2014 inriktas på de objekt som bedöms påverka de svenska miljömålen mest från sin verksamhet. Under året ska 6 C-anläggningar, 13 U-anläggningar och 25 lantbruk besökas.

Inom hälsoskyddet ska tillsynen inriktas mot skolor. Totalt ska 7 verksamheter omfattas av tillsynen. Utskick till fastighetsägare med icke godkända enskilda avloppsanläggningar ska göras med föreläggande om att åtgärda dessa. Först ut är de fastigheter som enligt riktlinjerna för enskilda avlopp hamnat i prioritetsgrupp 1, vilket är ca 80 stycken.

Nämnden är delaktig i att ta fram verksamhetsplaneringen och gör prioriteringar vid behov. Det kan handla om att välja bort åtgärder eller att ändra prioriteringsordningen.

Viss tillsynsverksamhet sker i samarbete med andra kommuner t.ex. genom Miljösamverkan Sydost. Samverkan sker även inom utbildning samt framtagande av mallar för verksamheten.

2.3.3. *Ekonomi*

I utfall och prognos jämfört med budget för åren 2013 och 2014 förekommer vakan- ser i bemanningen varför mindre avvikelser mot budget förekommer.

Miljö & hälsoskydd	Budget 2013	Resultat 2013	Budget 2014	Prognos 2014
Miljöskydd	237	178	258	258
Kalkning	43	45	41	41
Tobak, alkohol och livsmedel	22	16	20	20
Hälsoskydd	276	278	285	285
Livsmedel m.m.	79	57	69	69
Gemensamt	208	145	185	165
Totalt	864	719	858	838

Intäkterna kommer från tillsyn avseende miljöskydd, livsmedel och hälsoskydd. I utredningen av resursbehovet 2013 finansieras myndighetsutövningen till 50 % med tillsynsavgifter. Inom miljöskydd och hälsoskydd debiteras avgift vid tillsynstillfället medan avgifter inom livsmedelsområdet debiteras årligen, enligt taxa fastställd av livsmedelsverket.

Inför budget år 2015 har myndighetsnämnden äskat en förstärkning med 0,5 tjänst till miljöverksamheten motsvarande 220 tkr samt att nämndens ram ökas med 10 tkr för livsmedelsinspektören som hyrs från Mönsterås kommun (MN § 61/2014). Kommunfullmäktige har beslutat att inte tillstyrka den utökade tjänsten (KF § 192/2014).

Kommunfullmäktige har beslutat om att höja taxan för miljöverksamheten från 700 till 750 kr/tim. Samtidigt beslutades en taxekonstruktion som överensstämmer med den som används i Mönsterås kommun (KF § 185/2014).

2.4. Uppföljning av verksamheten

Verksamhetsplaneringen följs upp muntligt under hösten och skriftligt en gång per år, i december.

En preliminär uppföljning av årets verksamhetsplan visar följande:

- I höst har ett informationsmöte om enskilda avlopp hållits för fastighetsägare. De fastighetsägare (ca 60 stycken) som har avlopp som bedöms påverka naturen mest har fått ett brev med information om att åtgärder behöver vidtas.
- Inom miljöskyddet har tillsynsbesök gjorts vid 4 C-anläggningar av 6 utsedda, 9 U-verksamheter av 13 utsedda och 23 lantbruk av 25 utsedda.
- Inom hälsoskyddet har 2 skolor besökts av 7 utsedda, men tillsynsprojektet fortsätter till och med 31 mars 2015.

Nämnden följer upp ekonomin och verksamhetsmålen i delårsrapporten per augusti och i årsredovisningen per december.

I årsredovisning 2013 beskrivs att resurserna inte är tillräckliga inom miljö- och byggnadskontoret för att uppfylla de ambitioner som centrala organ ställer på verksamheten kring kommunens övergripande miljöarbete. Under året låg detta arbete nere. Under hösten 2013 genomfördes en enkät, i samband med besöken, där miljö- och hälsoskyddsverksamheten fick mycket höga betyg kring kontakter, handläggning, tillgänglighet och service.

2.5. Ansvarsfördelning

Miljöschefen och inspektörerna har långtgående delegation avseende bestämmelserna i miljöbalken och en lång rad andra lagar och förordningar. De får även verkställa vitesföreläggande som myndighetsnämnden beslutat om samt påföra avgifter i enlighet med kommunfullmäktiges taxor. Ärende som är av principiell betydelse eller av större vikt är undantagna från delegation (MN § 124/2014).

Beslut, som fattats på delegation, återrapporteras till nämnden via en förteckning som behandlas vid varje möte.

2.6. Nyckeltal/verksamhetsmått

Nämnden har inte arbetat med nyckeltal eller verksamhetsmått.

3. Revisionell bedömning

Vi bedömer att myndighetsnämnden bedriver miljöskyddsverksamheten på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt utifrån befintliga resurser. Det baserar vi på att det finns en verksamhetsplan som utgår från en riskbedömning av tillsynsobjekten, att prioritering görs av nämnden, att det sker en uppföljning av verksamhetsplanen samt att ansvarfördelningen mellan nämnd och förvaltning är ändamålsenlig.

Vi noterar att resursbehovet är större än tillgängliga medel. Ytterst handlar det om politiska prioriteringar. Lagstiftningen är av ramlagskaraktär vilket medger för kommunen att göra prioriteringar av hur verksamheten ska bedrivas.

Vi vill uppmuntra till användning av nyckeltal och verksamhetsmått för att beskriva verksamheten. Nyckeltalen kan med fördel kopplas till exempelvis ekonomi, antalet tillsynsbesök och antalet tillsynsobjekt.

3.1. Kontrollmål

Vad styr myndighetsutövningen som avser miljöskyddsverksamheten i kommunen?

Myndighetsutövningen styrs av lagstiftningen med tillhörande förordningar samt av kommunala mål. Begränsningen sätts av de tilldelade ekonomiska resurserna. Lagstiftningen är av ramlagskaraktär vilket medger för kommunen att göra prioriteringar av hur verksamheten ska bedrivas.

De kommunala målen finns i nämndens verksamhetsplanering samt i budgeten.

Gör myndighetsnämnden prioriteringar i verksamheten?

I verksamhetsplaneringen, som beslutas av nämnden, anges vilka uppgifter som inspektören ska prioritera under det kommande året. Det innebär att granskningen inriktas på en viss typ av objekt/verksamheter. Prioriteringen görs med hänsyn till risk och utgår från tillgängliga personalresurser.

Vilka ekonomiska resurser finns för verksamheten i förhållande till de uppgifter som ska utföras?

De ekonomiska resurserna för verksamheten överensstämmer inte med det resursbehov som tillsynsplaneringen säger. Det baserar vi på den riskbedömning som utfördes under år 2013.

Sker uppföljning av verksamheten?

Vi bedömer att uppföljningen av verksamheten är tillräcklig eftersom verksamhetsplanen följs upp muntligen en gång per år och skriftligen efter årets slut. Vi anser att även den muntliga uppföljningen bör dokumenteras. Angående nyckeltal/verksamhetsmått, se nedan.

Är organisationen ändamålsenlig för att lösa uppgifterna?

Vi bedömer att samarbetet med Mönsterås kommun bidragit till en ändamålsenlig ledningsorganisation av miljöskyddsverksamheten i Högsby kommun.

Är ansvarsfördelningen mellan nämnd och förvaltning ändamålsenlig?

Vi bedömer att ansvarsfördelningen mellan nämnd och förvaltning är ändamålsenligt baserat på att nämnden har en långt gången delegation till tjänstemännen. Det ser vi som en förutsättning för att verksamheten ska kunna bedrivas effektivt.

Återrapportering av delegationsbeslut sker på ett ändamålsenligt sätt.

Finns nyckeltal/verksamhetsmått för verksamheten i form av bland annat tillsynsobjekt?

Nämnden har inte använt nyckeltal/verksamhetsmått.

Vi anser att nyckeltal och verksamhetsmått kan användas för att beskriva verksamheten. Dessa kan med fördel användas i verksamhetsplaneringen och i budgetarbetet för att sen följas upp i såväl verksamhetsuppföljningen som i både delårsrapport och årsredovisning. Sker detta blir det ett kvitto på huruvida verksamheten har lyckats leva upp till den planering som är gjord. Nyckeltalen kan med fördel kopplas till exempelvis ekonomi, antalet tillsynsbesök och antalet tillsynsobjekt.

4. Bilaga: De nationella miljökvalitetensmålen

- Begränsad klimatpåverkan
- Frisk luft
- Bara naturlig försurning
- Giftfri miljö
- Skyddande ozonskikt
- Säker strålmiljö
- Ingen övergödning
- Levande sjöar och vattendrag
- Grundvatten av god kvalitet
- Hav i balans samt levande kust och skärgård
- Myllrande våtmarker
- Levande skogar
- Ett rikt odlingslandskap
- Storslagen fjällmiljö
- God bebyggd miljö
- Ett rikt växt- och djurliv

Miljökvalitetensmålen omfattar olika etappmål som ska redovisas av ansvarig myndighet varje år. Naturvårdsverket har ansvar för tio av miljökvalitetensmålen medan Boverket, Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen, Skogsstyrelsen, Strålsäkerhetsmyndigheten och Sveriges Geologiska undersökning har ansvar för ett var av de övriga målen.

Minst en gång varje mandatperiod redovisar Naturvårdsverket i samverkan med berörda myndigheter en fördjupad utvärdering av möjligheterna att nå miljökvalitetensmålen ([Miljökvalitetensmålen - Naturvårdsverket](#)).

2015-01-28

Pär Sturesson

Projektledare

Caroline Liljebjörn

Uppdragsledare