



Granskning av kommunens miljöskyddsverksamhet avseende myndighetsutövningen

Hultsfreds kommun

Revisionsrapport

2010-12-14

Caroline Liljebjörn



Innehållsförteckning

1. Inledning	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Revisionsfråga och kontrollmål	3
1.3 Metod.....	3
2. Iakttagelser.....	4
2.1 Organisation.....	4
2.2 Vad styr verksamheten.....	4
2.2.1 Lagstiftning	5
2.2.2 Kommunala mål	5
2.2.3 Ekonomi.....	6
2.3 Riskbaserad av miljöö- och hälsoskyddsobjekten.....	6
2.4 Uppföljning av verksamheten.....	8
2.5 Ansvarsfördelning	8
2.6 Nyckeltal/verksamhetsmått	8
3. Revisionell bedömning.....	8
3.1 Kontrollfrågor	8
Bilaga 1: De nationella miljökvalitetsmålen	11



1. Inledning

1.1 Bakgrund

Revisorerna ska årligen granska all verksamhet som bedrivs av kommunens styrelser och nämnder. Som ett led i granskningen av miljö- och byggnadsnämnden görs en fördjupad granskning av miljöskyddsverksamheten avseende myndighetsutövningen. På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Hultsfreds kommun har Caroline Liljebjörn från Komrev inom PwC utfört granskningen.

1.2 Revisionsfråga och kontrollmål

Revisionsfrågan är om kommunens miljöskyddsverksamhet bedrivs på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt.

Följande kontrollmoment ingår i granskningen:

1. Vad styr myndighetsutövningen som avser miljöskyddsverksamheten i kommunen?
 - a. lagstiftning
 - b. kommunala mål
 - c. ekonomi
2. Vilka prioriteringar gör miljö- och byggnadsnämnden?
3. Vilka ekonomiska resurser finns för verksamheten i förhållande till de uppgifter som ska utföras?
4. Hur sker uppföljning av verksamheten?
5. Är organisationen ändamålsenlig för att lösa uppgifterna?
6. Är ansvarsfördelningen mellan nämnd och förvaltning ändamålsenlig?
7. Vilka nyckeltal/verksamhetsmått finns för verksamheten i form av bland annat antal tillsynsobjekt?

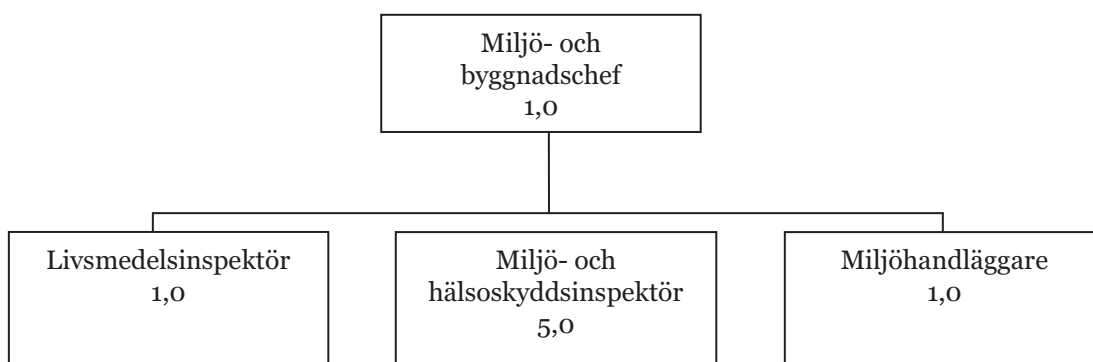
1.3 Metod

Intervju har genomförts med miljö- och byggnadschefen samt ordförande i miljö- och byggnadsnämnden. Följande dokument har granskats: verksamhetsplanering för miljö- och hälsoskyddsinspektörerna år 2009 och år 2010, årsredovisning för miljö- och hälsoskydd år 2009, halvårsredovisning miljö- och hälsoskyddsinspektörerna år 2010, översiktsplan år 2009, länsstyrelsens uppföljning och utvärdering av kommunens tillsyn enligt miljöbalken år 2007, resursbehovsutredning och verksamhetsplan avseende miljöbalken, livsmedelslagen och djurskyddslagen år 2007, reglemente för miljö- och byggnadsnämnden i Hultsfreds kommun (KF 10/2005) samt delegationsordning för miljö- och byggnadsnämnden (MB 182/2003).

2. Iakttagelser

2.1 Organisation

I Hultsfreds kommun är miljöskyddsverksamheten inordnad under miljö- och byggnadsnämndens organisation. Miljöverksamheten har följande funktioner och antal tjänster per område:



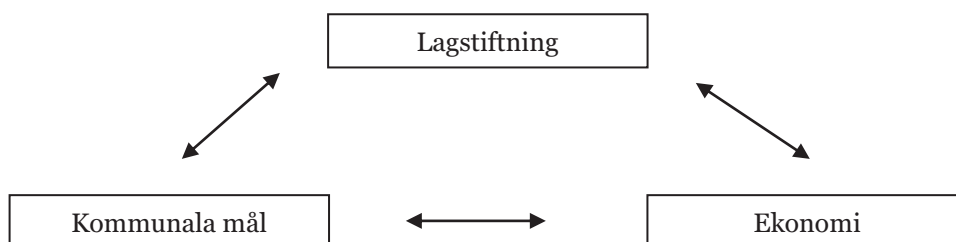
Ovanstående tjänster finns upptagna i budget 2010, men under året har 0,7 tjänst inte varit tillsatt.

Miljöskyddstillsynen sker enligt miljöbalken och utförs av miljö- och hälsoskyddsinspektörerna. Tillsynen innebär besök på t.ex. bensinstationer, verkstäder, förbränningsanläggningar, jordbruk där kallade miljöfarliga verksamheter bedrivs. Den huvudsakliga uppgiften vid besöken är att kontrollera och ge råd till förbättringar.

Vid den senaste behovsbedömningen som förvaltningen upprättade år 2007 saknades en tjänst för att uppfylla tillsynen enligt miljöbalken, livsmedelslagen och djurskyddslagen. Djurskyddstillsynen flyttades år 2008 över till länsstyrelsen från kommunen. Denna tillsyn motiverade en tjänst, som förvaltningen har fått behålla. På grund av uppsägningar fanns vakanser under åren 2008 och 2009, men under år 2009 tillsattes samtliga inspektörstjänster. Miljöskyddsverksamheten utgörs av ca 3,5 inspektörstjänst. Förvaltningschefens bedömning idag är att resurser finns för att kunna bedriva en bra verksamhet.

2.2 Vad styr verksamheten

Det som styr miljöskyddsverksamheten är följande:





2.2.1 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 tillsynsarbetet. Miljö- och byggnadsnämnden 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 (MB 4/2008).

2.2.2 Kommunala mål

De övergripande kommunala målen uttrycks i översiktsplanen från år 2009. Förutom de kommunala målen anges de 16 nationella miljö kvalitetsmål som riksdagen har antagit (se bilaga 1). På regional nivå har Regionförbundet och länsstyrelsen brutit ned de nationella målen till 110 regionala mål.

Miljö- och byggnadsnämnden har beslutat om en verksamhetsplanering för miljö- och hälsoskyddsinspektörerna år 2010. Som övergripande mål beskrivs att tillsynen ska främja de nationella miljö kvalitetsmålen och ge en effektiv tillämpning av miljöbalken i syfte att skapa en ekologiskt hållbar utveckling. Inom miljöskyddet finns följande rubriker upptagna:

- Miljöfarlig verksamhet
- Föreordnade områden
- Avfall
- Reningsverk
- Lantbruk
- Skjutbanor
- Enskilda avlopp
- Energitillsyn
- Kommunala skyttar

När det gäller miljöskyddet ska inspektioner som bedrivs i olika projekt samt tillsyn av mindre anläggningar, som inte behöver anmälas, prioriteras.

Nämndens presidium är delaktigt 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 bidrar till att höja kunskapen hos inspektörerna.

2.2.3 Ekonomi

Intäkterna kommer från tillsyn avseende miljöskydd, livsmedel och hälsoskydd. I budget 2010 utgör intäkterna från miljöskyddstillsynen 0,8 mnkr. Det förekommer båda fasta avgifter och timdebitering. I budget 2010 uppgår intäkterna från tillsynen inom miljöskyddet till ca 40 % av motsvarande kostnader. Tabellen visar miljö- och byggnadskontorets kostnader där även personalen på byggnadskontoret ingår.

(i tkr)	Utfall 2007	Utfall 2008	Utfall 2009	Budget 2010
Intäkter	1 383	1 325	1 330	1 120
Kostnader	-5 171	-5 642	-6 210	-5 980
Netto	-3 788	-4 317	-4 880	-4 860

2.3 Riskbaserad av miljö- och hälsoskyddsobjekten

Ett administrativt arbete med att riskbasera kommunens miljö- och hälsoskyddsobjekt har gjorts under året. 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. Miljö- och byggnadsnämnden är remissinstans till länsstyrelsen när det gäller tillstånd för B-anläggningar. Länsstyrelsen kan överlåta ansvaret för den operativa tillsynen till kommunen. I Hultsfred har kommunen haft tillsynen för B-anläggningar sedan 1994.
- **C-anläggningar** (mindre anläggningar) anmäls till miljö- och byggnadsnämnden.
- **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 Miljödostolen. I Hultsfreds kommun finns inga A-anläggningar.

Arbetet, som ännu inte är avslutat, visar preliminärt att följande typer av miljöfarlig verksamhet finns inom kommunens gränser:

<i>Objekt</i>	<i>Antal</i>
B-täkter	10
B-jordbruk	2
Övriga B-anläggningar	9
Övriga C-anläggningar	62
C-jordbruk	12
U-jordbruk	104
Övriga U-anläggningar	46
Övriga under utredning	99

Tillsammans med riskbedömningen görs även en uppskattning av förväntad tillsynsfrekvens. Den kan variera från "mer än en gång varje år" till "en gång vart fjärde år". Utredningen kommer att utgöra grunden för verksamhets- och tillsynsplaneringen under kommande år.

2.4 Uppföljning av verksamheten

Verksamhetsplaneringen följs upp två gånger per år, i juni och i december. När uppföljningarna presenteras kommer nämndens förtroendevalda med synpunkter på prioriteringar som tjänstemännen tar till sig.

Nämnden följer upp ekonomin vid de ordinarie budgetuppföljningarna tre gånger per år, i april, juni och september samt vid årsbokslutet i december.

2.5 Ansvarsfördelning

Miljö- och hälsoskyddsinspektörerna har långtgående delegation avseende bestämmelserna i miljöbalken. Nämnden har beviljat inspektörerna delegation när det gäller beslut om föreläggande på grund av ej lämnade uppgifter och handlingar som behövs för tillsynen eller om inspektören inte får tillträde till byggnader för att utföra undersökningar som behövs för tillsynen (MB 182/2003).

Förvaltningschefen får på delegation besluta om miljöstraffavgifter som ska betalas av den som åsidosätter bestämmelser i miljöbalken (MB 96/2009) samt besluta om åtalsanmälan.

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

2.6 Nyckeltal/verksamhetsmätt

I årsredovisning 2009 redovisas antal gjorda inspektioner inom miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Under år 2009 gjordes 158 inspektioner medan antalet för år 2008 var 121.

3. Revisionell bedömning

Vi bedömer att kommunens miljöskyddsverksamhet bedrivs på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Detta grundar vi på att det görs en årlig verksamhetsplanering där nämnden är delaktig och att uppföljning sker med regelbundenhet.

Under nedanstående rubrik redovisas ytterligare kommentarer samt eventuella förbättringsområden.

3.1 Kontrollfrågor

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 översiktsplanen och i nämndens verksamhetsplanering för miljö- och hälsoskyddsinspektörerna.



Under året pågår arbetet med att riskbasera alla tillsynsobjekt inom miljöfarlig verksamhet, vilket kommer att underlätta planeringen av tillsynen och nämndens prioriteringar.

Vilka prioriteringar gör miljö- och byggnadsnämnden?

I verksamhetsplaneringen, som beslutas av nämnden, anges vilka uppgifter som inspektörerna ska prioritera under det kommande året. Det innebär att granskningen inriktas på en viss typ av objekt/verksamheter och att samverkansprojekt med andra kommuner ges utrymme. 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?

Vi bedömer att de ekonomiska resurserna för verksamheten är tillräckliga i förhållande till de uppgifter som ska utföras. Det baserar vi på att uppföljningen av verksamhetsplaneringen 2009 visar att huvuddelen av den planerade verksamheten genomförts under året. De personella resurserna uppgår till ca 3,5 inspektörstjänster och i budget 2010 är kostnadstäckningen ca 40 %.

Hur sker uppföljning av verksamheten?

Vi anser att nämnden har en bra uppföljning eftersom den årliga verksamhetsplaneringen följs upp två gånger per år, i juni och i december. Då utvärderas målsättningarna som finns i verksamhetsplaneringen och nämnden omprioriterar resurserna vid behov.

Uppföljning av ekonomin görs vid fyra tillfällen per år.

Är organisationen ändamålsenlig för att lösa uppgifterna?

Vi bedömer att organisationen är ändamålsenlig när bemanningen är fulltalig. Återkommande vakanser kräver ständiga omprioriteringar och den strategiska planeringen riskerar att bli eftersatt. Genom att låta inspektörerna få insyn i varandras arbetsområden minskar sårbarheten.

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.

Vilka nyckeltal/verksamhetsmått finns för verksamheten i form av bland annat antal tillsynsobjekt?

I årsredovisningen anges antal tillsynsbesök inom miljöfarlig verksamhet och hälsoskyddet.

Vi anser att nyckeltal och verksamhetsmått i större utsträckning 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.



Nyckeltal och verksamhetsmått fungerar också som indikatorer på hur verksamheten utvecklas. Nyckeltalen kan med fördel kopplas till exempelvis ekonomi, antalet tillsynsbesök och antalet tillsynsobjekt.

2010-12-14

Caroline Liljebjörn



Bilaga 1: De nationella miljö kvalitetsmålen

- 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

Miljö kvalitetsmålen omfattar olika etappmål som ska redovisas av ansvarig myndighet varje år. Naturvårdsverket har ansvar för tio av miljö kvalitetsmålen 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 miljö kvalitetsmålen (www.naturvardsverket.se).