
Revisionsrapport

***Tillsynsfrågor miljö-
och byggnämnden***

Strömsunds kommun

*Maj-Britt Åkerström
Cert. kommunal revisor
Juni 2011*



Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	1
2	Inledning	2
2.1	Bakgrund och revisionskriterier	2
2.2	Metod och avgränsning	2
3	Aktuell lagstiftning	3
4	Granskningsresultat	4
4.1	Nämndens tillsyn inom miljöområdet	4
4.1.1	Tillsynsplan miljöskyddstillsyn	4
4.1.2	Plan för livsmedelskontroll	5
4.1.3	Verksamhetens mål 2011	5
4.1.4	Revisionell bedömning	5
4.2	Ansvarsfördelning och styrning	5
4.2.1	Revisionell bedömning	7
4.3	Kompetens	7
4.3.1	Revisionell bedömning	7
4.4	Uppföljning av tillsynsverksamheten	8
4.4.1	Revisionell bedömning	9

1 Sammanfattning

Revisorerna har uppdragit till Komrev inom PwC att granska tillsynsfrågor inom miljö- och byggnämnden utifrån de krav som ställs i miljöbalken och livsmedelslagen.

Revisionsfrågan är: Har miljö- och byggnämnden säkerställt att det finns tillfredsställande rutiner för planering och uppföljning av verksamheten?

Efter genomförd granskning lämnar vi följande bedömning:

Nämnden har i sin Tillsynsplan och behovsutredning angivit viktiga mål för sin verksamhet. Planen avser dock endast år 2011, planering för tiden därefter saknas. Nämnden har inte i budgeten redovisat hur de av fullmäktige fastställda inriktningsmålen för verksamheten ska genomföras.

Arbetet är organiserat med en tydlig ansvarsfördelning och styrning och med ett tydligt delegationsreglemente. Beslutsrätten enligt delegationsreglementet är långtgående vilket förutsätter väl fungerande återredovisning av delegationsbeslut.

Enhetens bemanning överensstämmer väl med upprättad behovsutredning.

Nämnden säkerställer på ett bra sätt tillräcklig kompetens inom området.

Uppföljning av ekonomi, verksamhet och delegationsbeslut sker på ett tillfredsställande sätt. Vi bedömer det som värdefullt att tidredovisning börjat tillämpas.

Vår sammanfattande bedömning är att nämnden har tillfredsställande rutiner för planering och uppföljning av verksamheten.

Vi lämnar följande **förslag** till vidare utveckling:

Gör tillägg i Tillsynsplan och behovsutredning även för de närmaste åren efter budgetåret.

Nämnden rekommenderas bryta ner de av fullmäktige beslutade inriktningsmålen.

2 Inledning

2.1 Bakgrund och revisionskriterier

Kommunernas tillsynsarbete styrs i första hand av miljöbalken, som trädde i kraft den 1 januari 1999, livsmedelslagen och djurskyddslagen. Balken anger vilket ansvar den kommunala myndigheten har.

En stor del av kommunens miljöarbete utgörs av tillsynsarbetet och myndighetsutövningen. Revisorernas möjlighet att granska myndighetsutövningen är begränsad enligt kommunallagen. Planering och uppföljning av verksamheten är dock möjlig att granska.

Revisorerna har uppdragit till Komrev inom PwC att granska tillsynsfrågor inom miljö- och byggnämnden.

Revisionsfrågan är:

- Har miljö- och byggnämnden säkerställt att det finns tillfredsställande rutiner för planering och uppföljning av verksamheten?

Följande kontrollmål är aktuellt:

1. Hur arbetar miljö- och byggnämnden med tillsyn på miljöområdet?
2. Är arbetet organiserat med en tydlig ansvarsfördelning och styrning?
3. Hur säkerställer nämnden att kompetens inom området är tillräcklig?
4. Hur följer nämnden upp tillsynsverksamheten?

Granskningen har initierats efter genomförd väsentlighets- och riskanalys och ingår i 2011 års revisionsplan.

2.2 Metod och avgränsning

Granskningen har skett genom intervjuer med nämndens ordförande och vice ordförande samt förvaltningschef (avgående och tillträdande). Protokoll och aktuella styrdokument (bland annat tillsynsplan och behovsutredning 2011, arbetsfördelning, delegationsreglemente) har granskats .

Granskningen avser miljö- och byggnämnden och utgångspunkten är de krav som ställs i miljöbalken och livsmedelslagen.

3 Aktuell lagstiftning

Granskad verksamhet regleras huvudsakligen i miljöbalken och livsmedelslagen.

Bestämmelserna i *miljöbalken* syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl.

Livsmedelslagen syftar till att säkerställa en hög skyddsnivå för människors hälsa och för konsumenternas intressen när det gäller livsmedel.

4 Granskningsresultat

4.1 Nämndens tillsyn inom miljöområdet

Bygg- och miljönämndens budget för 2011 framgår av tabellen nedan.

DRIFTBUDGET (kr)

Verksamhet/ ändamål	Budget			Budget	Bokslut	
	2011 Kostnad	Intäkt	Kapital- kostnad	Netto	2010 Netto	2009 Netto
Nämnd/ administration	1 620		58	1 678	1 778	1 599
Miljö och hälsa	1 498	900		598	509	669
Fysisk planering	1 827	540		1 287	930	2 132
Livsmedel	818	630		188	33	0
Alkohol	35	200		-165	0	0
Projektmedel				0	0	-201
SUMMA	5 798	2 270	58	3 586	3 250	4 199

Källa: Sammanställning av budget 2011 och plan 2012 – 2013.

Kommunen har obligatoriska tillsynsuppgifter inom flera av miljöbalkens tillämpningsområden och har även övertagit vissa operativa tillsynsuppgifter som ligger på länsstyrelsen.

Miljö- och bygg har tillsyn över olika hygienlokaler, kontrollerar inomhusmiljön i skolor, daghem och liknande lokaler och kontrollerar vid inspektioner bland annat buller, ventilation, hygien och egenkontroll.

Miljö- och byggnämnden ansvarar för den offentliga kontrollen vid ca 200 livsmedelsanläggningar, t ex dricksvattenverk, storhushållskök för skola, vård och omsorg, restauranger, chark- och mejerivarutillverkare, bagerier och butiker av olika slag.

Bygg- och miljöavdelningen har utarbetat en Tillsynsplan och behovsutredning 2011 avseende miljöbalken och livsmedelslagen. Denna avser enbart år 2011.

4.1.1 Tillsynsplan miljöskyddstillsyn

I tillsynsplanen anges att målet med tillsynen enligt miljöbalken är att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Vägledande för tillsynen är den riskklassificering som gjorts av verksamheterna samt de av riksdagen antagna miljö kvalitetsmålen. Planen omfattar miljöskydd, hälsoskydd och miljöövervakning.

4.1.2 Plan för livsmedelskontroll

Planen lämnar uppgift om

- Antal kontrollbesök olika anläggningar (riskklasser)
- Mål för den offentliga kontrollen
- Behörighet och ansvar mellan central och lokal myndighet
- Samordning mellan behöriga myndigheter
- Befogenheter och resurser för kontrollen
- Organisation och utförande av kontrollen
- Sanktioner – åtgärder vid bristande efterlevnad
- Uppföljning och utvärdering av kontrollen
- Beredskap
- Flerårig nationell kontrollplan

4.1.3 Verksamhetens mål 2011

I dokumentet ”Sammanställning av budget 2010 och plan 2011 – 2012” redovisas följande inriktningsmål för miljötillsyn (inga nyare inriktningsmål finns):

- Miljöfrågorna blir en självklar beståndsdel i kommunens utveckling.
- En förbättrad folkhälsa stimuleras.
- Jämställdhet används som tillväxtfaktor.

Miljö- och byggnämnden har inte i budgeten brutit ner inriktningsmålen till operativa mål.

I Sveriges nationella kontrollplan finns gemensamma mål för den offentliga kontrollen inom livsmedelskedjan. Miljö- och byggnämndens mål för kontroll inom miljöbalkens kontrollområden är:

- Samtliga anläggningar i riskklass 2 och 3 ska få kontroll motsvarande den tilldelade kontrolltiden under året, vilket innebär minst ett kontrollbesök.
- Alla anläggningar i riskklass 4 och 5 ska få minst ett kontrollbesök under en tvåårsperiod.
- Vid varje kontrollbesök ska fokus ligga på de särskilda risker som finns i just den anläggningstyp som besöks.

4.1.4 Revisionell bedömning

Vår bedömning är att nämnden i sin Tillsynsplan angivit viktiga mål för sin verksamhet. Planen avser endast år 2011, planering för tiden därefter saknas. Nämnden har inte i budgeten redovisat hur inriktningsmålen för verksamheten ska genomföras.

4.2 Ansvarsfördelning och styrning

Miljö- och byggnämnden är kommunens tillsynsmyndighet för bland annat miljöbalken och livsmedelslagen.

Enligt nämndens reglemente ska miljö- och byggnämnden fullgöra kommunens uppgifter i frågor som rör skydd av miljö och hälsa enligt speciallagstiftningar. Huvudvikten av arbetet ska vara förebyggande för att på ett tidigt stadium upptäcka

och undanröja eventuella risker för miljö och människor. I nämndens ansvar ingår inte personal- och organisationsfrågor i förvaltningsorganisationen.

Kommunfullmäktige har delegerat till nämnden att besluta i ärenden enligt ansvarsområdet och tolka och tillämpa taxebestämmelser inom ansvarsområdet.

I nämndsprotokoll för 2011 har endast ett fåtal ärenden avseende miljöbalken och livsmedelslagen hanterats. Dessa avser täktverksamhet, delegationsbeslut, delgivning och information.

Miljö- och byggnämnden har i mars 2010 antagit ett delegationsreglemente. En översyn har nyligen skett huvudsakligen på grund av ny Plan och bygglag. För miljöfrågor är endast begränsade ändringar aktuella att införas.

Enligt reglementet får beslut inte delegeras avseende följande punkter:

- Ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning, kvalitet, budget eller uppföljning.
- Ärenden av principiell karaktär eller av större vikt.
- Ärenden där förelägganden eller förbud vid vite meddelas.
- Ärenden av större vikt där sökandens framställning avslås.
- Ärenden som avser verkställande av åtgärd på den försumligen bekostnad.
- Framställning eller yttrande till kommunfullmäktige.
- Yttrande över överklagande av nämndens beslut.
- Utvecklingsfrågor och projekt som kräver anslag.
- Beslut att anta detaljplan med enkelt planförfarande.
- Beslut om dispens från strandskyddsförbud.
- Beslut om förhandsbesked eller bygglov som avser ny byggnad på ny plats.

Enligt delegationsreglementet har beslutanderätten delegerats för vissa allmänna ärenden (till miljö- och byggchef) och i ärenden som regleras i miljöbalken och livsmedelslagen (till miljö- och hälsoskyddsinspektör). Nämnden har delegerat beslut i brådskande ärenden till nämndens ordförande. Nämndens delegationsreglemente är mycket långtgående när det gäller miljöärenden. Hänvisningar till lagstiftning (miljöbalken, livsmedelslagen, EU-förordningar) redovisas för varje ärende som delegerats. Handläggarna har möjlighet att lyfta ärenden som de bedömer vara av mera principiell art till nämnden. Detta är dock inte vanligt förekommande.

Miljö- och byggavdelningen kontrollerar att lagar och förordningar inom miljö- och hälsoskyddsområdet följs. Avdelningen arbetar med prövning, information och rådgivning. För närvarande finns, förutom miljö- och byggchefen, sex miljö- och hälsoskyddsinspektörer (4,3 årsarbetare). Tillsynsplan och behovsutredning 2011 anger att det behövs 4,4 – 4,5 tjänster för att klara den planerade tillsynen. En fördelning av huvudansvar för olika uppgifter har skett mellan inspektörerna. Förteckningen finns på intranätet och kommunens växel har tillgång till den för att kunna hänvisa direkt till rätt handläggare.

Under 2010 började avdelningen på försök redovisa tid på de objekt de arbetat med. Från och med 2011 sker tidredovisning på objekt fullt ut.

Två veckor före nämndssammanträdena sker en ärendeberedning med ordförande, vice ordförande och avdelningschef. Då bestäms vilka ärenden som ska tas med på sammanträdet. En vecka före sammanträdet skickas kallelsen till sammanträdet med berörd ärendedokumentation.

På kommunens intranät finns vissa beslutsmallar, rutinbeskrivningar och bedömningsgrunder.

De intervjuade anger att arbetet är organiserat med en tydlig ansvarsfördelning och styrning och att delegationsreglementet fungerar väl.

4.2.1 Revisionell bedömning

Enhetens bemanning överensstämmer väl med upprättat behovsutredning.

Vår bedömning är att arbetet är organiserat med en tydlig ansvarsfördelning och styrning och med ett tydligt delegationsreglemente. Beslutsrätten enligt delegationsreglementet är långtgående vilket förutsätter väl fungerande återredovisning av delegationsbeslut.

4.3 Kompetens

I början av 2011 har erfarenhetsutbyte och utbildning för nyvalda har skett gemensamt med Vilhelmina, Åsele och Dorotea kommuner.

Nämnden (avdelningen) är mycket noga med kravspecifikationen inför nyrekryteringar. Hittills har det varit relativt lätt att rekrytera inspektörer.

Kompetens hos enskilda medarbetare utvärderas i medarbetarsamtal. Några individuella kompetensplaner har inte upprättats i samråd mellan arbetsgivare och arbetstagare. Medarbetarna har ett eget ansvar att bevaka aktuellt utbildningsutbud.

Fortbildning sker främst genom Livsmedelsverkets kurser, specialanpassade kurser från annan extern utbildare och kan vid behov kompletteras med aktuella universitetskurser.

De intervjuade uppger sammanfattningsvis att personalen har hög och tillräcklig kompetens för sina uppgifter.

4.3.1 Revisionell bedömning

Vi bedömer att nämnden på ett bra sätt säkerställer tillräcklig kompetens inom området, både för förtroendevalda och för anställda.

4.4 Uppföljning av tillsynsverksamheten

Vid särskilda kommunsamråd, där förtroendevalda möter kommunmedborgare, erhålls feedback för verksamheten. Missnöjda kommunmedborgare hör av sig direkt till nämndsledamöter eller till avdelningen. I dessa sammanhang lämnas besked/förklaringar så snabbt som möjligt till berörda. Svar har även redovisats på kommunens hemsida. Information lämnas också till nämnden.

Under 2011 har en enklare nöjdhetsundersökning genomförts. Ca 50 personer som varit i kontakt med miljö- och byggavdelningen har getts möjlighet lämna synpunkter om

- besked lämnats inom acceptabel tid
- beskedet/svaret gett tillräcklig klarhet om vad som gäller i aktuellt ärende
- ärendet blev behandlat på ett korrekt och pålitligt sätt
- var det lätt att komma i kontakt med rätt handläggare
- bemötande

Svarsfrekvensen var dock mycket låg (ca 12 svar). Med ett undantag var de som svarade nöjda med kontakten med miljö- och byggavdelningen.

Enligt reglementet för miljö- och byggnämnden ska nämnden till fullmäktige – i de former och den omfattning fullmäktige fastställer – redovisa hur nämnden utövat sin medgivna delegation och hur verksamheten bedrivits. Den redovisning som sker här är i delårs- och årsbokslut där ekonomi och verksamhet redovisas. Nämnden har inte lämnat någon särskild redovisning till fullmäktige av hur nämnden utövat sin medgivna delegation.

Enligt kommunens tillsynsplan ska uppföljning och utvärdering av kontrollen ske enligt följande:

- En gång per kvartal genomför avdelningschef uppföljningssamtal med inspektörerna av hur de följer planeringen under året.
- Interna gruppsamtal för att koordinera sättet att arbeta. Gemensamma inspektioner och att avdelningschef vid enstaka tillfällen följer med.
- Samsynsdiskussioner med andra kommuner.
- Uppföljning av budget och verksamhet fyra gånger per år.

Uppföljning av Tillsynsplan och behovsutredning sker en gång per år. Nämnden följer varje månad upp sin budget. Uppföljningen avser i huvudsak ekonomin, vissa kommentarer redovisas till budgetavvikelsena. Till och med maj redovisar nämnden bokslutsprognos med enbart mindre budgetavvikelser netto.

Avdelningen har även redovisat uppföljning av tid i förhållande till tillsynsplanen för olika områden/aktiviteter per mars 2011. Avsikten är att lämna denna redovisning till nämnden 3-4 gånger per år.

Beslut fattade med stöd av delegation redovisas vid varje sammanträde. Med kallelsen till sammanträdet delges en förteckning av fattade beslut. Detaljerat material

kring varje delegations beslut finns i särskild pärm som är tillgänglig vid sammanträdet. Nämnden har också möjlighet få muntlig information från berörd beslutsfattare.

Därutöver lämnar miljö- och byggavdelningen vid varje nämndssammanträde information till nämnden, i specifika ärenden och/eller i aktuella beslutsärenden.

Länsstyrelsen, som tillsynsmyndighet, utför inspektioner med jämna mellanrum; för ca två år sedan avseende livsmedelstillsynen och för ca ett år sedan avseende miljöbalken. Enligt uppgift från intervjuer har verksamheten som helhet fått positiva omdömen. Förbättringar/utveckling som länsstyrelsen efterfrågat har bland annat avsett:

- Särredovisning i den ekonomiska redovisningen av olika intäktsposter (ändring verkställd)
- Fleråriga tillsynsplaner
- Utveckling av handlägningsrutiner.

Några specifika incidenter inom miljötillsynsområdet, som föranlett skadestånd, uppges inte ha förekommit i närtid.

4.4.1 Revisionell bedömning

Uppföljning av ekonomi, verksamhet och delegationsbeslut sker på ett tillfredsställande sätt. Vi bedömer det som värdefullt att tidredovisning börjat tillämpas.

Juni 2011

Maj-Britt Åkerström

Projektledare

Anneth Nyqvist

Uppdragsledare