

Revisionsrapport

Översiktlig granskning av tillsynsverksamheten inom miljö- och bygg- nämnden

Övertorneå kommun

Hans Forsström
Cert. kommunal revisor

Susanna Huber
Revisionskonsult

Oktober 2018

Contents

Sammanfattning	2
1. Inledning	3
1.1. Bakgrund	3
1.2. Revisionsfråga	3
1.3. Kontrollfrågor	3
1.4. Revisionskriterier	3
1.5. Avgränsning.....	4
1.6. Metod.....	4
2. Lagens krav	5
3. Iakttagelser och bedömningar	6
3.1. Ansvarsfördelning	6
3.1.1. Iakttagelser	6
3.1.2. Bedömning.....	6
3.2. Resurser.....	7
3.2.1. Iakttagelser	7
3.2.2. Bedömning.....	8
3.3. Tillsynsprocess	8
3.3.1. Iakttagelser	9
3.3.2. Bedömning.....	10
3.4. Åtterrapporering	11
3.4.1. Iakttagelser	11
3.4.2. Bedömning.....	12

Oktober 2018

Hans Forsström
Certifierad kommunal revisor
Uppdrags- o projektledare

Sammanfattning

På uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer har PwC genomfört en översiktlig granskning av **miljö- och byggnämndens tillsynsverksamhet** inom miljöområdet. Granskningen har som utgångspunkt kommunallagen 6 kap. § 6 och miljöbalken 26 kap. §§ 1, 9 och 14. Granskningen har inriktats mot följande områden;

- ansvarsfördelningen mellan politik och förvaltning
- tillsynsprocessen
- resurser och kompetens
- återrapportering till miljö- och byggnämnden

Vår sammanvägda revisionella bedömning är att

- tillsynsverksamheten utifrån miljöbalken bedrivs på ett ändamålsenligt sätt,
- tillsynsverksamheten utifrån miljöbalken till övervägande del bedrivs på ett från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, samt
- att den interna kontrollen inom området till övervägande del är tillräcklig.

<i>Revisionsfråga</i>	<i>Kontrollområde</i>	<i>Bedömning</i>
Är ansvarsfördelningen tydlig och ändamålsenlig?	Ändamålsenlighet	Ja
Avsätts tillräckliga resurser och kompetenser som svarar mot behovet av tillsyn?	Ekonomiskt tillfredsställande	Resurser: Till övervägande del
	Ändamålsenlighet	Kompetens: Ja
Bedrivs tillsynsprocessen (planering, tillsyn, förelägganden) på ett ändamålsenligt sätt?	Ändamålsenlighet	Till övervägande del
Är återrapportering till nämnden inom området tillräcklig?	Intern kontroll	Till övervägande del

Resultat och underlag för gjorda bedömningar redovisas i följande avsnitt.

För att utveckla verksamheten bör följande rekommendationer prioriteras:

- Att behovsutredning framgent täcker en treårsperiod samt att behovet ses över årligen, i enlighet med miljötillsynsförordningen.
- Att nämnden tydliggör förutsättningarna för tillsynen ytterligare i form av exempelvis avgiftsfinansierings-/kostnadstäckningsgrad och andel fakturerbar tid.
- Att nämnden tydliggör sina rapporteringskrav och protokollför, om än kortfattat, återrapportering som delges nämnden muntligt från förvaltningen.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Övertorneå kommuns revisorer har med hänsyn till risk och väsentlighet bedömt det angeläget att genomföra en granskning av miljö- och byggnämndens, MoBn, tillsynsverksamhet.

Kommunerna har genom sina kompetensområden stor möjlighet att styra och påverka samhällsutvecklingen i riktning mot ett hållbart samhälle. Detta inte minst genom sitt ansvar som tillsynsmyndighet inom bl.a. miljöområdet.

Tillsynsansvaret för kommunerna inom miljöområdet är omfattande och regleras i miljöbalken. Kommunen bedriver genom MoBn tillsyn av ett flertal tillståndspliktiga verksamheter inom kommunens geografiska område och har som tillsynsmyndighet bland annat till uppgift att åtalsanmäla straffbara överträdelse. För en ändamålsenlig tillsynsverksamhet som lever upp till lagstiftarens krav är det väsentligt att MoBn har klara riktlinjer och en tillräcklig intern kontroll som säkerställer efterlevnaden av gällande lagstiftning.

1.2. Revisionsfråga

Revisorernas uppdrag regleras i kommunallagen kapitel 12. Syftet med granskningen är att granska och pröva om miljö- och byggnämnden bedriver sin tillsynsverksamhet på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt samt med tillräcklig internkontroll.

1.3. Kontrollfrågor

Granskningen omfattar följande kontrollfrågor:

- Är ansvarsfördelningen tydlig och ändamålsenlig?
- Avsätts tillräckliga resurser och kompetenser som svarar mot behovet av tillsyn?
- Bedrivs tillsynsprocessen (planering, tillsyn, förelägganden) på ett ändamålsenligt sätt?
- Är återrapportering till nämnden inom området tillräcklig?

1.4. Revisionskriterier

- Kommunallagen 6 kap § 6
- Miljöbalken 26 kap § 1, 9, 14
- Reglemente för miljö- och byggnämnden





1.5. Avgränsning

I tid avgränsas granskningen i huvudsak till år 2017 och 2018. I övrigt se revisionsfråga och kontrollfrågor. Granskningen är översiktlig till sin karaktär. Granskningsobjekt är miljö- och byggnämnden.

1.6. Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentanalys samt kompletterande intervjuer med nämndens ordförande, förvaltningschef samt med tjänsteman som utför det praktiska tillsynsarbetet.

Bedömningskala som används för revisionsfråga och kontrollmål:

<i>Ekonomiskt tillfredsställande</i>		<i>Intern kontroll</i>
<i>Ändamålsenligt</i>		
Inte		Otillräcklig
I begränsad utsträckning		Bristande
Till övervägande del		Till övervägande del
Ja		Tillräcklig

2. *Lagens krav*

Syftet med tillsyn enligt miljöbalken är att säkerställa att miljöbalken och tillhörande föreskrifter efterlevs. Tillsynsmyndigheten har rätt att i enskilda fall besluta om föreläggande eller förbud, samt att förena dessa med vite. Tillsynsmyndigheten skall, genom rådgivning, information och liknande verksamhet, skapa förutsättningar för att balkens ändamål skall kunna tillgodoses.

Enligt Miljötillsynsförordningen (SFS 2011:13) skall en operativ tillsynsmyndighet:

- utreda vilket tillsynsbehov som föreligger i en behovsutredning, vilken ska avse en tid om tre år men behovet ska ses över minst en gång varje år
- föra ett register över de tillsynsobjekt som behöver återkommande tillsyn
- varje verksamhetsår upprätta en samlad tillsynsplan, vilken ska grundas på genomförd behovsutredning samt det register som förs över tillsynsobjekt
- bedriva tillsynsarbetet effektivt och utveckla personalens kompetens i tillsynsfrågor
- årligen följa upp och utvärdera sin tillsynsverksamhet
- samordna tillsynen om det är ändamålsenligt och möjligt.

3. Iakttagelser och bedömningar

3.1. Ansvarsfördelning

En förutsättning för att kunna bedriva en ändamålsenlig tillsynsverksamhet är bland annat att roller och ansvar är tydliggjort inom organisationen. I nämndens ansvar ingår att fastställa vilka uppgifter som förvaltningen ska utföra.

Kontrollfråga: Är ansvarsfördelningen tydlig och ändamålsenlig?

3.1.1. Iakttagelser

Inom kommunens politiska organisation regleras ansvarsfördelningen i miljö- och byggnadsnämndens reglemente (KF 2015-12-14 § 115). Enligt reglementet svarar nämnden för prövning och operativ tillsyn enligt miljöbalken. Enligt det kommungemensamma reglementet som beskriver arbetsformer för samtliga nämnder (KF 2015-12-14 § 111) skall nämnden upprätta förslag till taxor och avgifter inom nämndens område samt besluta i ärenden gällande tillämpningen av de taxor fullmäktige antagit.

Miljö- och byggchefen har det övergripande ansvaret för förvaltningens arbete. Inom förvaltningen arbetar ett par inspektörer med tillsyn utifrån miljöbalken och livsmedelslagstiftning.

Tjänstemännens beslutsbefogenheter regleras i nämndens delegationsordning (MoBn 2018-02-14 § 13). Här delegeras ett antal punkter inom bl a områdena tillsyn, miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd till miljö- och hälsoskyddsinspektör. Bakgrunden till att delegationsordningen reviderades under våren var, enligt nämndens mötesprotokoll, den nya kommunallagen som trädde i kraft 2018-01-01. Vi noterar att förvaltningschefens beslutsbefogenheter gällande ekonomi- och personalfrågor regleras i kommunstyrelsens delegationsordning (KS 2016-10-17, § 136).

Inom förvaltningen finns även två administrativa tjänster som sköter nämndadministration och faktureringar etc.

Under intervjuer framkommer att de personer vi intervjuat är nöjda med delegationsordningen samt uppfattar ansvarsfördelningen mellan politik och förvaltning som tydlig.

3.1.2. Bedömning

Vår bedömning är att ansvarsfördelningen är ändamålsenlig. Bedömningen baseras framför allt på följande iakttagelser:

- Det finns politiskt fastställda styrdokument vilka beskriver ansvar och befogenheter på politisk nivå respektive förvaltningsnivå.
- Ansvarsfördelningen uppfattas som ändamålsenlig av både politik och förvaltning.

3.2. Resurser

I kommunallag och Miljötillsynsförordning ställs krav på att nämnden skall avsätta tillräckliga resurser för tillsynsarbetet samt utveckla personalens kompetens i tillsynsfrågor.

Kontrollfråga: Avsätts tillräckliga resurser och kompetenser som svarar mot behovet av tillsyn?

3.2.1. Iakttagelser

Personal och kompetens

I nämndens tillsynsplan med behovsutredning för 2018 (MoBn 2018-02-14 § 5) beräknas behovet av tillsynstimmar uppgå till 1773 timmar, och tillsynen utifrån miljöbalken uppges kräva en bemanning på 1,5 inspektör. Dessutom framgår av behovsutredningen att det finns behov av att handlägga enskilda avlopp. En inventering har visat att flera hundra enskilda småavlopp i kommunen saknar godtagbar rening. Att handlägga alla dessa, i syfte att säkerställa att samtliga är i godtagbart skick, skulle enligt intervjuade kräva extra heltidsinsatser i flera år framöver.

Inom förvaltningen finns 4 anställda, vara två inspektörer och två administrativa tjänster. Av inspektörerna arbetar en heltid med tillsyn inom miljöbalkens område. Den andra inspektören arbetar i huvudsak med livsmedelskontroll men ska framgent alltmer åta sig uppgifter även inom miljöområdet. Intervjuade uppger att en utvärdering ska göras vid årets slut för att besluta hur tjänsten skall fördelas mellan de två tillsynsområdena livsmedel och miljö.

Intervjuade uppger att personalsituationen i dagsläget är relativt stabil, till stor del tack vare inspektörens långa erfarenhet av yrket. Dock var situationen under våren mer kritiskt då både tjänsten som livsmedelsinspektör och en av de administrativa tjänsterna var vakanta. Miljöinspektören genomförde då även insatser inom livsmedelskontrollen.

Vid intervjuer framkommer att anmälningspliktiga objekt tillsynas i enlighet med tillsynsplan men att tillsynen hos de icke-anmälningspliktiga verksamheterna ligger något efter planen. Vad gäller enskilda avlopp uppges att avsikten är att ett arbete ska ske i nära samarbete med tekniska enheten vilken avser möjliggöra för de flesta anslutning till kommunalt VA-nät. Detta arbete uppges vara påbörjat i en del av kommunen.

Enligt behovsutredningen har alla inspektörer minst en treårig universitetsutbildning eller motsvarande som grundutbildning inom området. Fortbildning sker ”*kontinuerligt efter behov och kursutbud*”. Vid intervjuer framgår att nuvarande miljö- och hälsoskyddsinspektör har mångårig erfarenhet inom området. Inspektören uppger att möjlighet finns att delta vid utbildningar och konferenser i tillräcklig utsträckning för att hålla sig a jour med lagstifning och rättspraxis. Juridiskt stöd hämtas från SKL eventuellt anlitas vid behov.

I det fall en av förvaltningens inspektörer är bortavarande kan handläggning lösas på två sätt. Dels kan förvaltningens inspektörer i viss mån handlägga ärenden inom varandras områden, och dels har avtal tecknats med Pajala kommun i syfte att säkra handläggning av obligatoriska och/eller brådskande ärenden. Vid ordinarie inspektörs bortavaro sker beslutsfattande av delegationsärenden på nämndnivå.

Vi noterar att miljö- och hälsoskyddsinspektören avser avsluta sin tjänst sista november. Vid intervjuer framgår att rekrytering pågår men att ingen helt lovande ansökan ännu har inkommit.

Finansiella resurser

Av kommunens årsredovisning 2017 framgår att nämnden under 2017 gjorde ett positivt resultat på drygt 300 tkr. Överskottet uppges bero på en vakant tjänst, tjänstledighet samt reviderad (höjd) taxa. Utfallet för miljöskyddsverksamheten uppgick till ett överskott på 14,3 tkr. Budgetuppföljningen i nämndens delårsrapport per juni 2018 prognostiserar ett nollresultat för Miljöskyddsverksamheten.

Av sammanträdesprotokoll framgår att nämnden antagit en driftbudget för 2018 (2017-12-14 § 90). Av protokoll framgår även att nämnden i december 2016 föreslagit fullmäktige att anta nya taxor inom nämndens ansvarsområde. Bakgrunden till detta var att Övertorneå kommun inte reviderat taxorna sedan 2009 och hade de lägsta taxorna i länet. Fullmäktige fastställde taxor i enlighet med nämndens förslag.

Under de intervjuer som genomförts inom ramen för granskningen framkommer inte några indikationer på att de finansiella resurserna skulle vara otillräckliga.

3.2.2. Bedömning

Vår bedömning är att avsatta resurser *till övervägande del* svarar mot behovet av tillsyn. Bedömningen baseras framför allt på att tillräckliga finansiella resurser avsätts och att förvaltningen i dagsläget har tillräcklig bemanning. Dock noterar vi att förvaltningen tidigare under året har varit underbemannad, samt att situationen framåt är osäker.

Vidare bedömer vi att kompetensen *är tillräcklig*. Bedömningen baseras framför allt på att det finnas god kompetens inom tillsynsområdet och tillräckliga möjligheter till kompetensutveckling. I sammanhanget ska dock noteras den utmaning nämnden nu står inför med att säkerställa kompetensen framåt. Detta då det finns anledning anta att behoven av fortbildning kommer att öka p g a förändrad personalsituation samtidigt som effektiviteten i verksamheten i det korta perspektivet kan påverkas negativt av de förestående personalförändringarna.

3.3. Tillsynsprocess

Tillsynsmyndighetens uppgift innebär sammantaget att det är av stor vikt att handläggningen planeras och dokumenteras på ett tillfredsställande sätt.

Tillsynsprocessen regleras till stor del i lagar och föreskrifter (se avsnitt 2 ovan).

Kontrollfråga: Bedrivs tillsynsprocessen (planering, tillsyn, förelägganden) på ett ändamålsenligt sätt?

3.3.1. Iakttagelser

Planering

I sin verksamhetsplan och nulägesanalys 2018 med plan 2019-2020 (MoBn 2017-12-14 § 89) fastställer nämnden övergripande mål, prioriterade utvecklingsområden samt tillhörande aktiviteter och måttetal. Inom ramen för denna granskning noterar vi särskilt ett par utvecklingsområden, aktiviteter och mått kopplade till det övergripande målet ”Kommunala beslut ska gynna hållbar utveckling ekonomiskt, socialt och ekologiskt”. Dessa redovisas i tabell nedan.

Prioriterat utvecklingsområde	Aktivitet	Mått
Begränsa farliga utsläpp i miljön	Miljötillsynen ska fokusera på förebyggande miljö och hälsoskyddsarbete	Alla anmälningspliktiga verksamheter som har brister ska kontrolleras en gång per år
Begränsa farliga utsläpp i miljön	Hälsosam och god miljö för kommande generationer	Antal åtgärdade grundvattenföroreningar och antal sanerade platser med förorenad mark under året
Uppföljning av inventeringen av enskilda avlopp	Fastighetsägare ska uppmanas att upprusta avlopp	Antal upprustade avlopp

Som ovan nämnts skall behovsutredningen avse en period om tre år och ses över årligen. Övertorneås senaste behovsutredning avser enbart år 2018. Med utgångspunkt i denna har en tillsynsplan för 2018 tagits fram och fastställts av nämnden i februari 2018 (MoBn 2018-02-14 § 5). Av tillsynsplanen 2018 framgår hur de planerade tillsynstimmarna ska fördelas över olika verksamhetstyper.

I behovsutredningen framgår att nämnden beslutar om vilken prioriteringsordning som ska gälla för miljö- och hälsoskyddstillsynen. De två för året gällande prioriteringarna är:

- Handläggning av inkommande ärenden prioriteras före den planerade tillsynen.
- Ärenden gällande risk för ohälsa prioriteras före andra ej akuta ärenden.

Granskningen styrker inte att nämnden fastställt avgiftsfinansieringsgrad eller kostnadstäckningsgrad för tillsyn utifrån miljöbalken. Granskningen styrker inte heller att nämnden fattat beslut angående hur stor andel av arbetade timmar som inspektörer skall lägga på fakturerbart tillsynsarbete.

Tillsyn

Miljö och byggnadsnämnden fastställde i oktober 2015 en tjänstegaranti inom miljö- och hälsoskyddsområdet (MoBn 2015-10-22 § 69). Enligt denna skall delegationsbeslut fattas inom fyra veckor från det att ett inkommet beslutsunderlag är komplett. Uppföljning av tjänstegarantin görs årligen i samband med årsbokslut. Av nämndens årsredovisning för 2017 framgår att denna tjänstegaranti kunde hållas.

Enligt behovsutredningen finns samtliga tillsynsobjekt registrerade i datasystemet Vision. Det finns ca 50 objekt med regelbunden tillsyn och årsavgift. Registret uppdateras, enligt behovsutredningen, vid varje tillsynsbesök. Vid intervju framgår att majoriteten av de nytillkomna objekten är anmälningspliktiga. Att de som inte är anmälningspliktiga upptäcks och registreras bygger på lokalkännedom hos nämnden och dess förvaltning.

Av tillsynsplanen framgår att inspektionsrapporter diarieförs i ärendehanteringssystemet och skickas till berörd verksamhetsutövare.

Vid intervju uppges att efter länsstyrelsens senaste revision under våren 2018 har diskussioner kring tillsynsskuld aktualiserats i nämnden. En reell skuld, i form av att tillsynsobjekt betalat tillsynsavgift men inte blivit tillsynade, föreligger ej i kommunen. Intervjuade uppger att inga årliga tillsynsavgifter tas ut. Den avgift som ett tillsynsobjekt betalar baseras på antal timmar genomförd tillsyn, vilket kan varieras från år till år utifrån vilket behov som föreligger.

Vid intervjuer uppges dock att en tillsynsskuld föreligger, i den bemärkelsen att tillsynsplanen inte helt kunna följas under året. Om tillsynsplanen inte kan följas gör förvaltningen omprioriteringar mellan tillsynsobjekt. Nämnden informeras om prioriteringarna.

Förelägganden

Av delegationsordningen framgår att inspektör vid tillsyn får besluta om förelägganden och förbud, dock inte kombinera dessa med vite. Vitesärenden beslutas av nämnden. Vi noterar att 4 vitesärenden har behandlats av nämnden under 2017-2018, enligt mötesprotokollen.

Vid intervjuer uppges att det är ovanligt att vite behöver dömas ut. Nämnden anser att vitesbeloppet skall vara i samma storleksordning som vad det kostar att vidta de åtgärder som krävs. Beloppen kan vara relativt höga och senast efter en eller en handfull påpekanden brukar den tillsynade vidta nödvändiga åtgärder.

3.3.2. Bedömning

Vår bedömning är att tillsynsprocessen *till övervägande del* bedrivs på ett ändamålsenligt sätt samtidigt som vi ser ett utvecklingsbehov. Bedömningen baseras framför allt på följande iakttagelser:

- Tjänstemännen förankrar sitt arbete hos nämnden.
- Behovsutredningen motsvarar 1 år istället för 3, vilket miljötillsynsförordningen föreskriver.
- Det praktiska arbetet är i många hänseenden välfungerande men nämnden bör tydliggöra förutsättningarna för tillsynen ytterligare i form av exempelvis avgiftsfinansierings-/kostnadstäckningsgrad och andel fakturerbar tid.

3.4. Åtterrapporering

En stor del av miljö- och byggnämndens verksamhet är myndighetsutövning och därmed inte något en kommun/nämnd kan välja att arbeta med. Nämnden kan och bör ändå aktivt ta del i planering och prioritering av verksamheten och för detta begära tillräcklig återrapportering från förvaltningen.

Enligt Övertorneå kommuns gemensamma reglemente svarar varje nämnd för att genomföra en kontinuerlig uppföljning och utvärdering av det egna verksamhetsområdet.

Kontrollfråga: Är återrapportering till nämnden inom området tillräcklig?

3.4.1. Iakttagelser

I delårsrapport per juni samt i årsredovisning följer nämnden upp miljöskyddsverksamhetens ekonomi och verksamhet. Från verksamheten följer nämnden upp måluppfyllelse gällande de verksamhetsmässiga målen i verksamhetsplanen samt antal beslut av olika typ inom miljö- och hälsoskydd. Ytterligare ekonomiska uppföljningar görs under året.

Granskningen styrker inte att en heltäckande uppföljning av fastställda kvalitetsindikatorerna för 2017 genomförts. Indikatorerna följs till viss del upp i delårsrapport och årsredovisning.

I tillsynsplanen regleras att uppföljning av planen redovisas till nämnden varje halvår. Detta styrks inte av sammanträdesprotokoll. Vid intervju uppges dock att muntlig återrapportering av efterlevnad av tillsynsplan lämnas i samband med delårsrapport och årsredovisning.

I internkontrollplanen för 2018 (2018-02-14 § 4) är ett kontrollområde att handläggningstider följer antagen tjänstegaranti. Internkontrollplanen följs upp i samband med årsbokslut.

Under granskningen har inte framkommit att avgiftsfinansieringsgrad eller kostnadstäckningsgrad följs upp av nämnden.

Vid intervjuer uppges att överklagade ärenden delges nämnden. I det fall hela nämnden beslutat i ett ärende (till skillnad från delegationsbeslut) hanteras en överklagning av nämnden. Nämnden har då tre veckor på sig att i sin tur överklaga ett beslut i högre instans. Vid behov sammankallas nämnden för extrainsatt sammanträde.

Av tillsynsplanen framgår att ”varje överprövat ärende går igenom för att besluten ska bli bättre i framtiden”. Detta bekräftas vid intervjuer. Överprövningar delges nämnden i syfte att säkerställa att inte samma fel begås igen.

3.4.2. Bedömning

Vår bedömning är att åiterrapporteringen till nämnden inom området *till övervägande del* är tillräcklig. Detta baseras dock i första hand på muntliga uppgifter då dokumentation i protokoll eller andra underlag är mycket begränsad. Granskningens iakttagelser indikerar att det finns en välfungerande dialog mellan nämnd och förvaltning och att nämnden får regelbunden återkoppling gällande tillsynen och ekonomiskt utfall. Dock återfinns i nämndens sammanträdesprotokoll mycket lite information om vad återkopplingen omfattat. Vi konstaterar således att det finns brister i dokumentation av åiterrapporteringen till nämnden.