

Granskning av Sydnärkes miljönämnds tillsynsarbete

Laxå kommun

Oktober 2020

Susanna Huber



Innehållsförteckning

Sammanfattning	3
Inledning	4
Bakgrund.....	4
Syfte och revisionsfrågor	4
Revisionskriterier.....	4
Avgränsning	4
Metod	4
Iakttagelser och bedömningar	5
Planer och program.....	5
Behovsutredning och resurser.....	6
Rutiner för uppföljning och utvärdering.....	7
Måluppfyllelse	9
Avslutning	11
Revisionell bedömning	11
Bedömningar mot revisionsfrågor.....	11
Rekommendationer	12

Sammanfattning

På uppdrag av Laxå kommuns förtroendevalda revisorer har PwC genomfört en granskning av Sydnärkes miljönämnds miljö- och hälsotillsyn. Granskningen tar utgångspunkt i kommunallagens revisionskapitel, miljöbalken och miljötillsynsförordningen. Följande områden har granskats:

- planer och program för miljö- och hälsoskyddstillsynen,
- behovsutredning och resurser/kompetenser,
- nämndens uppföljning och utvärdering av tillsynsverksamheten,
- måluppfyllelse.

Utifrån genomförd granskning görs en sammantagen revisionell bedömning att miljönämnden *delvis* bedriver tillsynsarbete på ett ändamålsenligt och ekonomiskt tillfredsställande sätt, samt att den interna kontrollen *delvis* är tillräcklig.

Underlag för revisionell bedömning redovisas i följande avsnitt.

Utifrån det som framkommit i granskningen lämnar vi följande rekommendationer till nämnden:

- Att nämnden i *behovsutredningen* på ett tydligare sätt illustrera hur stort det totala behovet av tillsyn är inom miljö- och hälsoskyddstillsyn (företrädesvis uppdelat på styrd, händelsestyrd, behovsprioriterad och skattefinansierad tillsyn) respektive livsmedelskontroll, samt i *tillsynsplanen* tydliggöra hur de resurser och kompetenser som finns svarar mot detta behov.
- Att nämnden fastställa en tillsynsplan som omfattar den tillsyn som bedöms vara rimlig att genomföra på ett år, samt att tillsynsplanen ger uttryck för de politiska mål och prioriteringar som förvaltningen har att förhålla sig till.
- Att nämndens uppföljningar utformas på ett sådant sätt att det tydligt framgår hur stor del av tillsynsplanen och dess aktiviteter som genomförts och var eventuella brister finns.

Inledning

Bakgrund

Askersunds, Laxå och Lekebergs kommuner sedan 2010 en gemensam miljönämnd med namnet Sydnärkes miljönämnd. Laxå kommun är värdkommun och Sydnärkes miljönämnd ingår i Laxå kommuns politiska organisation.

Miljönämnden skall bland annat svara för den prövning och den tillsyn inom miljö- och hälsoskydd som ankommer på kommunerna enligt miljöbalken. Enligt miljöbalken och miljötillsynsförordningen ankommer det på nämnden att utreda behovet av tillsyn, upprätta planer och program för tillsynen samt följa upp och utvärdera den. Därutöver ska nämnden även följa de riktlinjer för styrning och uppföljning som gäller i Laxå kommun.

I syfte att uppfylla de krav som ställs behöver tillräcklig personal och kompetens finnas på plats i organisationen. Dessutom bör nämnden ha en plan för hur resurser ska fördelas över den närmaste tiden framåt. Vid eventuella avvikelser från tillsynsplanen behöver åtgärder vidtas för att säkerställa en ändamålsenlig tillsyn.

De förtroendevalda revisorerna i Laxå kommun har i, samband med sin riskanalys, bedömt Sydnärkes miljönämnds arbete med tillsyn som ett angeläget granskningsområde

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om miljönämnden bedriver tillsynsarbete på ett ändamålsenligt och ekonomiskt tillfredsställande sätt, samt med tillräcklig intern kontroll. Revisionsfrågor som besvaras i granskningen är följande:

- Har nämnden upprättat planer och program för miljö- och hälsoskyddstillsynen?
- Finns aktuell behovsutredning och avsätts resurser/kompetenser som svarar mot behovet av tillsyn?
- Har nämnden en tillförlitlig rutin för att löpande följa upp och utvärdera tillsynsverksamheten?
- Bedrivs tillsynsverksamheten i enlighet med beslutade mål och planer?

Revisionskriterier

- Kommunallagen 6 kap § 6
- Miljötillsynsförordningen 1 kap § 6, 8–12
- Reglemente för miljönämnden

Avgränsning

Granskningen omfattar Sydnärkes miljönämnds miljö- och hälsoskyddstillsyn utifrån miljöbalken under åren 2019 och 2020.

Metod

Granskningsinsatsen har omfattat dokumentanalys och intervjuer med företrädare för nämnd och nyckelpersoner inom förvaltningen

Iakttagelser och bedömningar

Planer och program

Revisionsfråga 1: Har nämnden upprättat planer och program för miljö- och hälsoskyddstillsynen?

Revisionell utgångspunkt

Miljötillsynsförordningen 1 kap § 8: En operativ tillsynsmyndighet ska för varje verksamhetsår upprätta en samlad tillsynsplan. Planen ska grundas på den behovsutredning som avses i 6 § och det register som avses i 7 §.

Miljötillsynsförordningen 1 kap § 10: Den operativa tillsynsmyndigheten ska med utgångspunkt i myndighetens tillsynsplan upprätta och regelbundet uppdatera ett tillsynsprogram för vissa (i förordningen givna) verksamheter (på objektsnivå). I tillsynsprogrammet ska myndigheten bestämma hur ofta tillsynsbesök ska genomföras.

Iakttagelser

Miljönämnden fastställer årligen ett samlat styrdokument som innehåller behovsutredning, tillsynsplan (tillika verksamhetsplan) och bemanningsbehov för miljö- och hälsoskyddstillsynen. I december 2019 fastställdes ett sådant samlat styrdokument för perioden 2020–2022 (se protokoll 2019-12-02 § 36).

I behovsutredningen redogörs för medlemskommunernas behov av tillsyn för olika typer av verksamheter. Vid intervju uppges att register över tillsynsobjekt förs, integrerat i verksamhetssystemet, och uppdateras regelbundet. Upprättad tillsynsplan baseras på behovsutredning och register över tillsynsobjekt. Tillsynsplanen anger hur många timmar tillsyn som allokeras till olika typer av tillsynsobjekt samt även tillsynsrelaterat arbete (gemensamma aktiviteter, förvaltningsarbete m m).

Under granskningen har framgått att separata tillsynsprogram inte upprättats för de verksamheter som detta berör, utan att tillsynsplanen även utgör tillsynsprogram. Vi noterar att det i tillsynsplanen anges intervaller för tillsynen.

Bedömning

Vi bedömer att nämnden upprättat planer och program för tillsynen i tillräcklig utsträckning. Bedömningen baseras på att nämnden har fastställt en tillsynsplan som möter kraven i miljötillsynsförordningen. Vidare bedömer vi att planen kan betraktas som ett tillsynsprogram. Ett förbättringsområde för nämnden kan dock vara att överväga att för berörda verksamheter upprätta särskilda tillsynsprogram med utgångspunkt i miljötillsynsförordningen 1 kap § 10.

Behovsutredning och resurser

Revisionsfråga 2: Finns aktuell behovsutredning och avsätts resurser/kompetenser som svarar mot behovet av tillsyn?

Revisionell utgångspunkt

Miljötillsynsförordningen 1 kap § 6: Hos en operativ tillsynsmyndighet ska det finnas en utredning om tillsynsbehovet för myndighetens hela ansvarsområde enligt miljöbalken. Behovsutredningen ska avse en tid om tre år. Utredningen ska ses över vid behov och minst en gång varje år.

Miljötillsynsförordningen 1 kap § 9: en operativ tillsynsmyndighet ska bedriva tillsynsarbetet effektivt och att myndigheten ska utveckla personalens kompetens i tillsynsfrågor.

lakttagelser

Som ovan nämnts har nämnden fastställt en behovsutredning för åren 2020–2022. Vår granskning styrker att nämnden förnyar behovsutredningen en gång varje år. I behovsutredningen framgår hur stort behov av tillsyn som finns hos olika verksamheter/områden (exempelvis lantbruk, enskilda avlopp och förorenade områden) samt hur mycket tid som beräknas behövas för tillsynsrelaterade uppgifter (exempelvis rådgivning, registervård och uppföljning av handlingsplaner).

Vi noterar att det i behovsutredningen inte framgår hur stort det *samlade* behovet av tillsyn och därtill relaterade uppgifter är. Det framgår inte heller tydligt i utredningen hur stort samlat behov som bedöms föreligga för olika typer av tillsyn, så som behovsprioriterad eller händelsestyrd tillsyn.¹

I nämndens tillsynsplan (tillika verksamhetsplan) framgår att 28 170 timmar skall användas för tillsyn och tillsynsrelaterade uppgifter under år 2020 (inklusive livsmedelskontroll). I styrdokumentet anges hur timmarna ska fördelas mellan planerad tillsyn, händelsestyrd tillsyn, tillsynsrelaterat arbete, gemensamma aktiviteter och personlig tid.

I styrdokument framgår att förvaltningen har totalt 16 stycken anställda och att detta är i nivå med vad som krävs för att klara de uppgifter som nämnden har enligt lagstiftningen. Detta uppges bygga på att samtliga tjänstemän har goda grundkunskaper och att personalomsättningen är låg. Under granskningen har framkommit att sjukskrivningar och personalomsättningar under år 2019 och 2020 resulterat i att antalet anställda varit för få. Nämnden har kunnat nyanställa men under år 2020 har en årsarbetskraft saknats. Vi noterar även att resurser för viss typ av skattefinansierad tillsyn saknas, och att nämnden har äskat om ytterligare medel från kommunerna.

¹ Behovsprioriterad tillsyn omfattar ej anmälningspliktiga verksamheter och det är upp till ansvarig nämnd att planera och prioritera denna tillsyn utifrån lokala tillsynsbehov, riskanalys och tillgängliga resurser.

Vid intervjuer uppges att resurserna är tillräckliga för klara att utföra tillsyn på de verksamheter som betalar årlig avgift. Sjukskrivningar och uppsägningar har dock gjort att vissa aktiviteter i tillsynsplanen som inte är tvingande enligt lag behövs skjutas upp.

Bedömning

Vi bedömer att det finns en aktuell behovsutredning. Bedömningen baseras på att nämndens behovsutredning täcker en treårsperiod och aktualiseras årligen, vilket är i enlighet med lagkrav.

Vidare bedömer vi att nämnden delvis avsatt resurser/kompetenser som svarar mot behovet av tillsyn. Bedömningen baseras på att nämnden i stort har tillräckliga ekonomiska förutsättningar för att fullgöra sitt tillsynsuppdrag, men att detta inte fullt ut kunnat omsättas i nödvändiga kompetenser och bemanning. Vidare bedömer vi att ett förbättringsområde är följande:

1. att i *behovsutredningen* på ett tydligare sätt illustrera hur stort det totala behovet av tillsyn är inom miljö- och hälsoskyddstillsyn (företrädesvis uppdelat på styrd, händelsestyrd, behovsprioriterad och skattefinansierad tillsyn) respektive livsmedelskontroll,
2. att i *tillsynsplanen* tydliggöra hur de resurser och kompetenser som finns svarar mot dessa behov.

Rutiner för uppföljning och utvärdering

Revisionsfråga 3: Har nämnden en tillförlitlig rutin för att löpande följa upp och utvärdera tillsynsverksamheten?

Revisionell utgångspunkt

Miljötillsynsförordningen 1 kap § 12: En operativ tillsynsmyndighet ska årligen följa upp och utvärdera sin tillsynsverksamhet.

Kommunallagen 6:6: En nämnd ska se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

lakttagelser

I sitt samlade styrdokument fastställer nämnden att tillsynsverksamheten ska följas upp och utvärderas regelbundet. Det framgår inte närmare vilka aspekter av verksamheten som ska följas upp eller med vilket intervall.

Granskningen styrker att nämnden erhåller dokumenterad uppföljning av tillsynsverksamheten i samband med delårsrapporter per april och per augusti samt vid helårsbokslut. Vidare får nämnden vid varje sammanträde muntlig information från förvaltningschef gällande exempelvis personalsituation, hur tillsynen fortlöper, ekonomi och eventuella anmärkningsvärda ärenden.

I årsredovisningen för år 2019 framgår hur stor andel av B-, C- och U-objekt² som kunnat tillsynas under året. Andra uppgifter från tillsynsplanen, som att inventera enskilda avlopp eller att upprätta en handlingsplan för förorenade områden, återfinns som aktiviteter vilka har markerats som avslutade, pågående eller ej påbörjade. Kommentarer till varje aktivitet finns. En överblick/sammanställning av hur stor andel av aktiviteterna som genomförts finns inte i årsredovisningen.

I årsredovisningen beskrivs även viktiga händelser i verksamheten, personalsituation samt om tillsynsplanen kunnat följas. För år 2019 gällde målet: "Tillsynen skall ske i den omfattning som Miljöbalken anger och enligt nämndens Verksamhetsplan." Målet bedöms som delvis uppfyllt. Kortfattat anges att anledning till att tillsynsplanen inte kunnat genomföras är resursbrist samt att vissa ärenden tagit längre tid än beräknat. Vid intervju uppges att de ärenden som inte kunnat genomföras är u-verksamheter (dvs verksamheter med liten miljöpåverkan) som betalar timavgift och således inte omfattas av krav på årlig tillsyn.

Det framgår inte i årsredovisningen vilka åtgärder som vidtagits/skulle behöva vidtas för att komma till rätta med tillsynen inför år 2020. Granskningen kan inte styrka att nämnden upprättat ett åtgärdsprogram/handlingsplan eller motsvarande i syfte att identifiera vad som behöver åtgärdas. Vid intervjuer uppges att nämndens åtgärder i huvudsak bestått i att försöka rekrytera personal.

Delårsrapport per april 2020 omfattar en övergripande uppföljning av tillsynen. Här framgår att rådande pandemi påverkar förutsättningen för tillsynen och förvaltningen uppges att tillsynsplanen därför inte kommer att uppnås under året. Uppföljningen beskriver i stora drag hur tillsynen fortlöper och att behov fortfarande finns av att nyanställa. Av uppföljningen framgår inte hur stor del av tillsynsplanen som kunnat genomföras under januari-april.

I delårsrapport per augusti 2020 framgår att förvaltningens bedömning om att tillsynsplanen inte kommer att kunna fullföljas under året kvarstår. Ett antal anledningar till att planen inte kan hållas lyfts fram, exempelvis personalsituationen och önskemål från kommunerna att tillsyn skjuts upp med anledning av pandemin. Rapporten omfattar, liksom årsredovisningen, en uppföljning av nämndens mål och aktiviteter. I rapporten framgår hur många B-, C- och U-objekt som kunnat tillsynas och vilka tillsynsaktiviteter som har genomförts.

Inom ramen för granskningen noterar vi att nämndens internkontrollplan år 2019 omfattade miljö- och hälsoskyddstillsynen men att internkontrollplanen för år 2020 inte gör det.

Bedömning

Vi bedömer att nämnden delvis har en tillförlitlig rutin för att löpande följa upp och utvärdera tillsynsverksamheten. Bedömningen baseras i huvudsak på följande iakttagelser:

² Miljöfarlig verksamhet delas in i A-, B-, C- eller U-anläggningar beroende på verksamhetens omfattning och miljöpåverkan. Sydnärkes miljönämnd utövar ingen tillsyn över A-objekt utan detta sköts av Länsstyrelsen.

- Nämnden har inte formellt fastställt former för uppföljning men erhåller dokumenterad uppföljning av tillsynsplanen 3 gånger per år samt muntlig återkoppling vid varje sammanträde,
- Uppföljningen består i liten utsträckning av att utvärdera vad som behövs göras för att säkerställa måluppfyllelse framgent,
- Uppföljningarna återger på detaljnivå vilken tillsyn som genomförts men samtidigt ger de en otillräcklig *helhetsbild* av hur tillsynsuppdraget fullgjorts.

Måluppfyllelse

Revisionsfråga 4: Bedrivs tillsynsverksamheten i enlighet med beslutade mål och planer?

Revisionell utgångspunkt

Kommunallagen 6:6: Nämnderna ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten.

Nämndens reglemente: Sydnärkes miljönämnd skall svara för den prövning och den tillsyn som ankommer på kommunerna enligt miljöbalken.

lakttagelser





Som ovan framgått har nämnden fastställt en tillsynsplan som förvaltningen har att förhålla sig till under året. I övrigt har nämnden inte formellt fastställt målformuleringar specifikt för tillsynen. Vid intervju uppges att samma mål som gällde under år 2019, att tillsynen skall ske "i den omfattning som Miljöbalken anger och enligt nämndens Verksamhetsplan" gäller även för år 2020.

Som ovan framgått har nämnden inte kunnat bedriva tillsyn i enlighet med fastställd tillsynsplan under åren 2019 och 2020, på grund av personalsituation och pandemin. Vid intervjuer betonas att de verksamheter som under år 2020 inte kunnat tillsynas enligt planen till stor del är sådana där folkhälsomyndighetens riktlinjer med anledning av pandemin gör det svårt att genomföra fysiska besök.

Följande tabeller är hämtade från nämndens uppföljningar och illustrerar hur stor del av tillsynen som genomförts för olika typer av verksamheter. Enligt årsredovisningen för år 2019 kunde B- och C-objekt samt U-objekt som betalar årlig avgift tillsynas i högre utsträckning än planerat. Tillsyn på U-objekt som inte betalar årlig avgift hanns inte med fullt ut.

Nyckeltal	Utfall	Mål	Måluppfyllelse
■ Tillsyn på 110 U-objekt	41	73	56,2 %
● 40 besökta B-objekt	30	27	111,1 %
● 45 tillsyns besök på C-objekt	32	24	133,3 %

Vid delårsbokslutet per augusti 2020 var utfallet det samma. U-objekt utan årlig avgift har inte kunnat tillsynas i enlighet med tillsynsplan, men övriga objektsgrupper har hunnits med.

Nyckeltal	Utfall	Mål	Måluppfyllelse
 Tillsyn på 125 U-objekt	55	125	44 %
 47 besökta B-objekt	51	48	106,3 %
 40 tillsynsbesök.på C-objekt	47	40	117,5 %
 Tillsyn på 12 U-objekt som betalar årlig avgift.	4	1	400 %

Tillsynsplanen omfattar, utöver dessa objektsgrupper, även andra typer av tillsyn och tillsynsrelaterade uppgifter. Detta kan vara hantering av klagomål och ansökningar, inventeringar mm. Dessa återfinns som åtskilliga aktiviteter i nämndens uppföljningar. Av uppföljningarna är dock svårt att göra sig en tydlig uppfattning av hur tillsynsuppdraget i sin helhet kunna fullgöras. Detta eftersom det inte finns någon sammanställning av hur stor del av aktiviteterna som genomförts eller en helhetsbedömning över hur stor del av tillsynsplanen som fullföljts.

Vid intervjuer betonas att tillsyn utövas i den utsträckning som lagen kräver men att nämndens tillsynsplan har en högre ambition än detta. Tillsynsplanen beskrivs som "ambitiös" och "omfattande" och omprioriteringar inom planen görs löpande av förvaltning eller nämnd i fall tiden inte räcker till för att genomföra hela planen.

Bedömning

Vi bedömer att tillsynsverksamheten delvis bedrivs i enlighet med beslutat mål och tillsynsplan. Bedömningen baseras på det av nämndens uppföljningar av tillsynsplanen framgår att tillsyner och tillsynsaktiviteter inte fullt ut kunnat genomföras enligt plan. Ett förbättringsområde är att utforma uppföljningarna så att det tydligt framgår hur stor del av tillsynsplanen och dess aktiviteter som genomförts.




Då det ankommer på en nämnd att besluta om mål och prioriteringar för sin verksamhet rekommenderar vi nämnden att fastställa en tillsynsplan som omfattar den tillsyn som bedöms vara rimlig att genomföra på ett år, samt att tillsynsplanen ger uttryck för de politiska mål och prioriteringar som förvaltningen har att förhålla sig till.

Avslutning

Revisionell bedömning

Utifrån genomförd granskning görs en sammantagen revisionell bedömning att miljönämnden *delvis* bedriver tillsynsarbete på ett ändamålsenligt och ekonomiskt tillfredsställande sätt, samt att den interna kontrollen *delvis* är tillräcklig.

Bedömningar mot revisionsfrågor

Revisionsfråga	Kommentar	
Har nämnden upprättat planer och program för miljö- och hälsoskyddstillsynen?	Uppfyllt - Nämnden har fastställt en tillsynsplan som möter kraven i miljötillsyns-förordningen. Planen kan betraktas som ett tillsynsprogram. - Ett förbättringsområde för nämnden kan vara att överväga att för berörda verksamheter upprätta särskilda tillsynsprogram med utgångspunkt i miljötillsynsförordningen 1:10.	
Finns aktuell behovsutredning?	Uppfyllt - Det finns en aktuell behovsutredning som täcker en treårsperiod och aktualiseras årligen, vilket är i enlighet med lagkrav.	
Avsätts resurser/kompetenser som svarar mot behovet av tillsyn?	Delvis uppfyllt - Nämnden har i stort tillräckliga ekonomiska förutsättningar för att fullgöra sitt tillsynsuppdrag, men detta har inte kunnat omsättas i nödvändiga kompetenser och bemanning.	

Revisionsfråga	Kommentar	
<p>Har nämnden en tillförlitlig rutin för att löpande följa upp och utvärdera tillsynsverksamheten?</p>	<p>Delvis uppfyllt</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nämnden har inte formellt fastställt former för uppföljning men erhåller dokumenterad uppföljning av tillsynsplanen 3 gånger per år samt muntlig återkoppling vid varje sammanträde, - Uppföljningen består i liten utsträckning av att utvärdera vad som behövs göras för att säkerställa måluppfyllelse framgent, - Uppföljningarna återger på detaljnivå vilken tillsyn som genomförts men samtidigt ger de en otillräcklig <i>helhetsbild</i> av hur tillsynsuppdraget fullgjorts. 	
<p>Bedrivs tillsynsverksamheten i enlighet med beslutade mål och planer?</p>	<p>Delvis uppfyllt</p> <ul style="list-style-type: none"> - I nämndens uppföljningar av tillsynsplanen framgår att tillsyner och tillsynsaktiviteter inte fullt ut kunnat genomföras enligt plan. - Ett förbättringsområde är att utforma uppföljningarna så att det tydligt framgår hur stor del av tillsynsplanen och dess aktiviteter som genomförts. 	

Rekommendationer

Utifrån det som framkommit i granskningen lämnar vi följande rekommendationer till nämnden:

- Att nämnden i *behovsutredningen* på ett tydligare sätt illustrera hur stort det totala behovet av tillsyn är inom miljö- och hälsoskyddstillsyn (företrädesvis uppdelat på styrd, händelsestyrd, behovsprioriterad och skattefinansierad tillsyn) respektive livsmedelskontroll, samt i *tillsynsplanen* tydliggöra hur de resurser och kompetenser som finns svarar mot detta behov.
- Att nämnden fastställa en tillsynsplan som omfattar den tillsyn som bedöms vara rimlig att genomföra på ett år, samt att tillsynsplanen ger uttryck för de politiska mål och prioriteringar som förvaltningen har att förhålla sig till.
- Att nämndens uppföljningar utformas på ett sådant sätt att det tydligt framgår hur stor del av tillsynsplanen och dess aktiviteter som genomförts och var eventuella brister finns.

2020-10-09

Lars Dahlin

Uppdragsledare

Susanna Huber

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org. nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Laxå kommuns förtroendevalda revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från 2020-06-03. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.