

Vetlanda kommun

Granskning av miljö- och byggnämndens styrning och uppföljning av miljö- och hälso- skyddstillsynen



Building a better
working world

Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	3
2.1. Bakgrund.....	3
2.2. Syfte och avgränsning	3
2.3. Metod	3
2.4. Revisionskriterier.....	4
3. Ansvarsfördelning och styrning av tillsynsverksamheten.....	6
3.1. Organisation och ansvarsfördelning	6
3.2. Kompetensutveckling	9
3.3. Utvecklingsarbete.....	10
4. Taxa och rutiner för fakturering	11
4.1. Taxa för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.....	11
4.2. SKL:s enkät.....	11
4.3. Fakturering	12
5. Uppföljning och intern kontroll	13
5.1. Miljö-och byggnämndens uppföljning av tillsynsverksamheten	13
5.2. Intern kontroll	14
6. Sammanfattande bedömning	15

Bilagor:

Bilaga 1 Källförteckning

1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Vetlanda kommun granskat miljö- och byggnämndens styrning och uppföljning av miljö- och hälsoskyddstillsynen.

Nämndens beslutar varje år om en verksamhetsplan för att kunna styra och följa upp att verksamheten bedrivs i enlighet med gällande lagstiftning och fastställda mål. Av verksamhetsplanen framgår vilka tillgängliga resurser som finns för miljö- och hälsoskyddstillsyn samt vilken tillsynsplan som gäller för verksamhetsåret. Det finns även fastställda rutiner för hur och när uppföljning av verksamheten ska ske under året. Vår bedömning att det finns en tydlig ansvarsfördelning och styrning av verksamheten.

Behovsutredningen uppdateras årligen och utifrån detta dokument finns en tillsynsplan för 2016-2018. Nämnden beslutar årligen om tillsynsplanen och vid detta tillfälle redogör förvaltningen muntligen hur tillsynen i de olika fokusområdena gått under föregående år.

Vår bedömning är att det finns en god medvetenhet kring befintlig kompetens samt framtida kompetensutvecklingsbehov inom förvaltningen. Av granskningen framgår att det inte sker någon uppföljning av hur inspektörernas arbetstid fördelas mellan taxefinansierad och skattefinansierad verksamhet.

Förvaltningens fakturering sker utifrån de uppgifter som finns i systemet EDP Vision. Respektive inspektör/handläggare ansvarar för att tillsynsobjekten är rätt klassificerade i systemet och att rätt avgift debiteras. Det finns fastställda rutiner gällande fakturering av årlig avgift och fakturering av tillsynstaxa. Dessa rutiner är dock inte dokumenterade

Våra identifierade förbättringsområden/rekommendationer är följande:

- ▶ Dokumenterade rutiner och riktlinjer avseende fakturering bör upprättas.
- ▶ Internkontrollplanen kan med fördel innehålla moment som omfattar en kontroll av en korrekt och fullständig fakturering.
- ▶ I de fall avvikelser identifieras i samband med internkontrollarbetet bör det i redovisningen till nämnden tydligt framgå vilka åtgärder som vidtagits/planeras att vidtas.
- ▶ För att säkerställa att tillsynsverksamheten bedrivs effektivt bör en uppföljning ske av tidsåtgången för inspektörernas olika arbetsmoment. Tidsrapporteringsfunktionen som finns i EDP Vision Miljö kan med fördel användas.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Tillsynen som kommunerna ska bedriva är reglerad i miljöbalkens 26 kapitel och i miljötillsynsförordningen (2011:13). I tillsynsansvaret ingår att avsätta tillräckliga resurser och att ha personal med tillräcklig kompetens för att arbetet ska kunna utföras.

Enligt miljöbalken är tillsynsmyndigheten skyldig att göra en resursberäkning som ska hållas aktuell, ha en årlig tillsyns- och kontrollplan, föra register samt följa upp och utvärdera den verksamhet som bedrivs. Dessutom är tillsynsarbetet, enligt miljöbalken, något som tillsynsmyndigheten har rätt att ta ut en avgift för.

Revisorerna har identifierat ett behov av att undersöka huruvida det föreligger en ändamålsenlig styrning och uppföljning av miljö- och hälsoskyddstillsynen i Vetlanda kommun.

2.2. Syfte och avgränsning

Granskningen syftar till att bedöma miljö- och byggnämndens styrning, uppföljning och interna kontroll avseende miljö- och hälsoskyddstillsynen i Vetlanda kommun.

Bedömningen utgår från följande revisionsfrågor:

- ▶ Är verksamheten organiserad med en tydlig ansvarsfördelning och styrning?
- ▶ Finns ett uppdaterat register över de tillsynsobjekt som har behov av återkommande tillsyn?
- ▶ Finns en dokumenterad behovsutredning och tillsynsplan?
- ▶ Hur säkerställer nämnden att tillsynsverksamheten bedrivs effektivt?
- ▶ Hur säkerställer nämnden att kompetens inom området är tillräcklig?
- ▶ Hur säkerställer nämnden att korrekta intäkter inkommer?
- ▶ Finns tillräcklig uppföljning och återrapportering till nämnden avseende miljö- och hälsoskyddstillsynen?

2.3. Metod

De metoder som valts för att ge underlag för granskningen är dokumentanalys och intervjuer. Genomgång av relevanta styr- och policydokument, internkontrollplaner m.m. som berör granskningsområdet har genomförts. Samtliga intervjuade har beretts tillfälle att faktagranska rapporten. De synpunkter som inkommit har beaktats i rapporten.

2.4. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen som utgångspunkt för analys, slutsatser och bedömningar. I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av följande:

► Miljöbalken

Varje kommun utövar genom den eller de nämnder som fullmäktige bestämmer tillsyn inom kommunen över miljö- och hälsoskyddet.

Enligt miljöbalken (MB) har kommunen rätt att ta ut en avgift för tillsynen medan det är ett krav att ta ut en avgift för tillsyn under livsmedelslagen.

► Miljötillsynsförordningen

Enligt Miljötillsynsförordningen (2011:13) ska det hos en operativ tillsynsmyndighet finnas en utredning om tillsynsbehovet för myndighetens hela ansvarsområde enligt miljöbalken. Behovsutredningen ska avse en tid om tre år och den ska ses över vid behov eller minst en gång varje år. Vidare ska en operativ tillsynsmyndighet föra ett register över de tillsynsobjekt som behöver återkommande tillsyn.

Miljötillsynsförordningen reglerar även utformning och innehåll av tillsynsplan och resursanvändning. Enligt förordningen ska en operativ tillsynsmyndighet, inför varje verksamhetsår, upprätta en samlad tillsynsplan som omfattar myndighetens ansvarsområde enligt miljöbalken. Planen ska grundas på en behovsutredning. Vidare ska nämnden besluta om utredningen och planen samt årligen följa upp och utvärdera sin tillsynsverksamhet.

En operativ tillsynsmyndighet ska bedriva tillsynsarbetet effektivt samt tillse en kompetensutveckling hos personalen beträffande tillsynsfrågor.

► Kommunallagen

I 6 kap § 7 regleras nämndens ansvar för verksamheten. I denna paragraf fastslås att nämnden skall se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Nämnden ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

I 8 kap 3c § regleras självkostnadsprincipen. Detta innebär att även om kommunen genom fullmäktigebeslut själv bestämmer storleken på kommunens avgifter för tillsyn så får de aldrig ta ut högre avgifter än vad som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen tillhandahåller.

► Kommunala mål och riktlinjer

Reglemente för miljö- och byggnämnden

Av miljö- och byggnämndens reglemente, senast reviderad den 1 september 2015, framgår att nämnden ska fullgöra kommunens uppgifter inom bl.a. miljö- och hälsoskyddsområdet. Miljö- och byggnämnden ansvarar för tillsyn och kontroll enligt lagstiftning, förordningar och föreskrifter som styr nämndens verksamhet. Nämnden ska svara för kommunens tillsynsverksamhet enligt MB och tillsyn som med stöd av MB delegeras till kommunen.

Styrelsen och övriga nämnder ska inom sina respektive verksamhetsområden följa vad som anges i lag eller annan förordning. De ska följa de fullmäktige – i reglemente, i samband med budget eller i annat särskilt beslut – har bestämt att nämnden ska fullgöra, samt verka för att fastställa mål uppnås och i övrigt följa givna uppdrag och angivna riktlinjer. Nämnden ansvarar

för att dess organisation är tydlig och ändamålsenlig med hänsyn till av fullmäktige fastställda mål och styrning samt lagar och andra författningar för verksamheten.

Nämnden ska kontinuerligt följa upp sin verksamhet. Nämnden ska två gånger per år redovisa till fullmäktige hur de fullgjort de uppdrag som fullmäktige har lämnat till dem i reglemente eller genom finansbemyndigande. Nämnden ska vid redovisningen även redogöra för hur uppdrag som delegerats till dem har fullgjorts.

► **Kommunens reglemente för intern kontroll**

Enligt kommunens reglemente för intern kontroll så har styrelsen det övergripande ansvaret för att tillse att det finns en god intern kontroll.

Nämnderna har det yttersta ansvaret för den interna kontrollen inom respektive verksamhetsområde. Den enskilda nämnden har därvid att tillse att

- en organisation upprättas för den interna kontrollen inom respektive verksamhetsområde
- regler och anvisningar antas för den interna kontrollen

Det poängteras att det är viktigt att dessa regler och anvisningar dokumenteras och antas av nämnden. Nämnden skall varje år anta en särskild plan för uppföljning av den interna kontrollen. Resultatet av uppföljning av den interna kontrollen skall löpande rapporteras till nämnden. Nämnden skall löpande eller senast i samband med årsredovisningens upprättande, rapportera resultatet från uppföljningen av den interna kontrollen inom nämnden till styrelsen.

► **Mål och Budget 2016-2018**

Vetlanda kommun har formulerat mål inom fyra olika sektorer;

1. Attraktiv kommun
2. Välfärd
3. Samhällsbyggnad och näringsliv
4. Organisation och resurshushållning

Inom målsektorn samhällsbyggnad och näringsliv så poängteras att Vetlanda är en kommun med utmärkt näringslivsklimat. Vetlanda kommun ska vara känd som en attraktiv och företagervänlig kommun med ett diversifierat och växande näringsliv. Kommunen ska vara ett självklart alternativ för de företag som vill etablera sig i regionen. Inom denna målsektor har fullmäktige fastställt följande mål:

- Servicenöjdhet bland företagare som kommer i kontakt med kommunen tillhör de tio bästa i landet.

3. Ansvarsfördelning och styrning av tillsynsverksamheten

3.1. Organisation och ansvarsfördelning

Miljö- och byggavdelningen leds av kommunens miljö- och byggchef. Det finns 9 miljöinspektörer (8 heltidstjänster), 2 livsmedelsinspektörer (1,5 heltidstjänst) och 4 byggnadsinspektörer (3,5 heltidstjänster). Enligt uppgift har alla miljö- och hälsoskyddsinspektörer minst en treårig högskoleutbildning inom miljöområdet och flera av dem har lång erfarenhet av yrket. Det finns vissa svårigheter att rekrytera rätt kompetens till lediga tjänster. Internrekrytering har förekommit och då stöttar förvaltningen upp med nödvändig utbildning för viss specialkompetens.

3.1.1. Nämndens verksamhetsplan

Miljö – och byggnämnden beslutade i januari 2016 om en verksamhetsplan för 2016. Verksamhetsplanen används för att kunna styra, följa upp och mäta verksamheten. Utifrån kommunfullmäktiges fastställda mål har nämnden beslutat följande mål:

- Vi ska bidra till att kommunen kan erbjuda attraktivt boende, bra skolor och förskolor, säkert och redligt livsmedelsutbud, rent vatten och bra luftkvalitet samt ren mark att bygga på.
- Vi ska vara en förvaltning med bra arbetsklimat där kunniga och serviceinriktade medarbetare ger snabba och korrekta besked.
- Vi ska skapa ett gott företagsklimat genom att ha ett gott bemötande, god tillgänglighet, kompetens och effektivitet.

Av verksamhetsplanen framgår att arbetet med *hälsoskydd* innebär att besvara frågor från allmänheten, ge råd och information, inspektera, utreda och bedöma klagomål och anmälningar enligt miljöbalken samt att fatta de beslut som krävs för att skydda människors hälsa. Under hälsoskyddet ligger tillsyn av inomhusmiljön i offentliga lokaler som skolor, förskolor och idrottsanläggningar, men även i lokaler för vård, hygienisk behandling och tillfälligt boende. Tillsyn förekommer också i bostadshus efter klagomål från hyresgäster.

När det gäller miljöskydd så ska tillsynen främja en hållbar utveckling så att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en god och hälsosam miljö. Tillsyn sker på industrier, lantbruk och andra verksamheter som påverkar miljön inom kommunen. Tillsynen ska påverka verksamheterna att vidta åtgärder så att deras miljöpåverkan minskar.

3.1.2. Delegationsordning

Gällande delegationsordning är fastställd 2015. Miljö- och byggnämnden uppdrar åt förvaltningschefen att besluta på nämndens vägnar i samtliga ärende inom nämndens kompetensområde med de inskränkningar som föreskrivs i kommunallagen och enligt den förteckning som finns i delegationsordningen. Förvaltningschefen får vidaredelegera beslutanderätten till annan tjänsteman inom kommunen, eller annan kommun om tillämplig lagstiftning möjliggör detta, med de inskränkningar som förtecknas i delegationsordningen.

Av delegationsordningen framgår även vilka ärenden som förvaltningschefen inte får vidaredelegera. Av nämndens rutiner för uppföljning anges att en lista med delegationsbeslut, som är beslutade från föregående sammanträde, ska redovisas vid varje nämndssammanträde.

3.1.3. Behovsutredning

När nuvarande miljö- och byggchef tillträdde sin tjänst under 2010 gjordes ett omtag gällande behovsutredning/resursutredning. Under 2011 genomförde en extern konsult en behovsutredning/resursutredning för **hela miljö- och byggförvaltningens verksamhet**. Utredningen från 2011 innehåller följande delar:

- Reglemente och uppgifter för miljö- och byggnämnden
- Miljö- och byggförvaltningen (organisation och myndighetsutövning)
- Förutsättningar för myndighetsutövning
- Timavgift för miljöenheten

Utifrån denna behovsutredning har förvaltningen sedan arbetat med olika excelblad för att beräkna behovet av resurser. Behovsutredningen uppdateras årligen. Modellen bygger på att årsarbetstiden är beräknad på följande sätt:

	Timmar:	% av årsarbets- tiden
Årsarbetstid per medarbetare	2 000	
Personlig tid (semester, sjukdom m.m.)	600	30 %
Planering, administration	400	20 %
Kärnverksamhet	1 000	50 %

SKL anser att 800 timmar av de 1 000 timmarna för kärnverksamhet som visas i figuren ovan, är debiterbar tid.

I nedanstående tabell visar förvaltningen befintliga resurser utifrån ovanstående fördelning av årsarbetstiden.

	13,30	% av årsarbets- tiden
Antal tjänster totalt	13,30	
Personlig tid	3,99	30 %
Planering, administration	2,66	20 %
Kärnverksamhet	6,65	50 %

Enligt behovsutredningen för 2016 fastställs behovet av antalet tjänster till 16,30 tjänster, vilket ger ett underskott på 3,0 tjänster (i förhållande till ovanstående tabell). Jämförelse har gjorts mellan befintliga resurser och behovsutredningens resultat baserat på verksamhetsområde. Denna jämförelse visar bl.a. att det finns underskott på personal gällande hälsoskydd och miljöfarlig verksamhet.

Alla objekt som kommunen har tillsyn över finns samlade i systemstödet EDP Vision Miljö, vilket samtliga inspektörer och annan berörd personal har tillgång till. Systemet är ett verksamhetssystem med tillsynsregister och används för ärende- och dokumenthantering samt diarieföring. Kommunen har använt detta system sedan 2013, och de medverkade i ett pilotprojekt vid utveckling av systemet. Inledningsvis identifierades vissa felaktigheter som

rättades till av systemleverantören och enligt uppgift bedriver kommunen löpande registervård. Idag används systemet av många kommuner vilket gör att förbättringar/förändringar sker löpande av systemleverantören.

Enligt uppgift finns det möjlighet för inspektörerna att tidsrapportera i systemet, men denna funktion utnyttjas inte idag. År 2009 genomförde förvaltningen en analys över inspektörernas nedlagda tid och enligt uppgift stämde resultatet överens med de schabloner som SKL baserar sin modell på (se ovan). Förvaltningen anser att tidsregistreringen är tidsödande och att nyttan är begränsad.

3.1.4. Tillsynsplan

Utifrån behovsutredningen finns en tillsynsplan för 2016-2018. Nämnden beslutar årligen om tillsynsplanen och vid detta tillfälle redogör förvaltningen muntligen hur tillsynen i de olika fokusområdena gått under föregående år. I denna plan finns samtliga planerade besök gällande alla verksamheter inom miljö- och hälsoskydd. De olika objekten har klassats (A, B, C och U m.fl.) och det finns angivet hur många objekt det finns i varje klass. För 2016 anges hur många objekt som är aktuella för tillsyn och antalet besök som planeras att genomföras under året. Föregående års utförda besök framgår av tillsynsplanen.

I nämndens verksamhetsplan framgår följande information kring tillsynsplanen och hur nämnden valt att fördela sina resurser.

Tillsynsobjekt	Antal objekt	Planerade inspektioner	Tim/år
A-anläggningar	4	4	32
B-anläggningar	36	50	400
C-anläggningar	116	79	316
U-anläggningar med årlig avgift	78	34	136
U-anläggningar med handläggningsavgift	238	117	468
Lantbruk/djurhållning 5-100 djurenheter	559	105	420
Förorenade områden & ansvarsutredningar	465	102	1020
Skolor och förskolor	50	4	32
Hygienisk behandling, risk för blodsmitta	29	16	32
Bassängbad	3	2	4
Kommunala strandbad	24	40	80
Solarier	5	0	0
SUMMA	1607	553	2940

Benämningen A, B och C-anläggningar kommer från Miljöprövningsförordningen (2013:251) och utgör tillsammans med en verksamhetskod ett mått på företagets storlek och förväntad

miljöpåverkan. Vid varje tillsynsbesök görs en bedömning om klassificeringen är riktig och om avgiften är korrekt.

- **A-anläggningar** är tillståndspliktiga, dvs. de får inte påbörja sin verksamhet innan de har erhållit ett tillstånd. Tillståndsprövningen sker hos Mark- och miljödomstolen men länsstyrelserna är tillsynsmyndighet. För närvarande finns det fyra A-anläggningar i kommunen, två pappersbruk och två avfallsanläggningar.
- **B-anläggningar** är också tillståndspliktiga, dvs. de får inte påbörja sin verksamhet innan de har erhållit ett tillstånd. B-anläggningar är stora företag men miljöpåverkan bedöms som något lägre i jämförelse med A-anläggningar. Tillståndsprövningen sker hos länsstyrelsernas Miljöprövningsdelegationer (MPD). Länsstyrelsen är tillsynsmyndighet, men det finns möjlighet för kommunerna att ansöka om tillsynsövertagande för dessa anläggningar. I dagsläget har Miljö- och byggnämnden tagit över tillsynen på 31 st. B-anläggningar. Dessa besöks minst en gång per år.
- **C-anläggningar** är anmälningspliktiga till Miljö- och byggnämnden som även är tillsynsmyndighet. C-anläggningar besöks minst en gång vartannat år.
- **U-anläggningar** är mindre företag som verken är tillståndspliktiga eller anmälningspliktiga. Miljö- och byggnämnden är tillsynsmyndighet. U-anläggningarna är uppdelade i två kategorier, dels de företag som kräver periodisk tillsyn (årlig avgift, besöks en gång vart tredje år) och de som omfattas av en mer händelsestyrd tillsyn (besöksavgift, en gång vart femte år).

Exempel på tillståndspliktiga verksamheter är större jordbruk, större livsmedelsproducenter, garverier, massafabriker, kemikalieframställning, gummitillverkning, större värmeverk, akutsjukhus, viss avfallshantering, ytbehandlingsanläggningar och större verkstadsindustrier.

3.2. Kompetensutveckling

Vid intervjun redogör miljö- och byggchefen för vilka områden som befintlig personal har kompetens inom. Då organisationen är relativt liten, så är den också sårbar vid eventuell sjukdom eller längre sjukskrivningar. I dagsläget har förvaltningen en bra mix av personal. Vid de årliga medarbetarsamtalen dokumenteras kompetensutvecklingsplan för varje medarbetare. Förvaltningen arbetar aktivt med kompetensutveckling och sätter av tid för utbildning. Länsstyrelsen och olika myndigheter ordnar bra utbildningar inom aktuella områden och de genomförs som webbutbildningar.

Nämnden har antagit ett mål att miljö- och byggförvaltningen ska vara en förvaltning med bra arbetsklimat där kunniga serviceinriktade medarbetare ger snabba och korrekta besked.

Kommunerna i länet samverkar på olika sätt i syfte att arbeta på ett likartat sätt och få en effektiv tillsynsverksamhet. Det viktigaste samverkansforumet är enligt uppgift Miljösamverkan F, där det bl.a. sker ett informations- och erfarenhetsutbyte och gemensamma tillsynskampanjer. Forumet har en beslutad verksamhetsplan där kommunerna i länet har varit delaktiga. Det finns även en Höglandsgrupp för kommunerna på höglandet som är ett parallellt nätverk. Tillsammans med Länsstyrelsen i Jönköpings län finns också ett antal samverkansgrupper och det sker regionala träffar inom olika ämnesområden.

3.3. Utvecklingsarbete

Förvaltningens utvecklingsarbete är för närvarande inriktat på en anpassning till en ny och förändrad EU- och nationell lagstiftning inom området. Det krävs en god omvärldsbevakning för att snabbt kunna anpassa verksamheten utifrån eventuella förändringar. I utvecklingsarbetet finns ett gott samarbete med länsstyrelser och centrala myndigheter. Det finns dock en önskan om att de centrala myndigheterna skulle vara mer behjälpliga med tillsynsvägledning vid ny/förändrad lagstiftning så att implementeringen skulle kunna ske snabbare.

Förvaltningen arbetar aktivt med information, som är en viktig del i deras uppdrag. Den senaste tiden har de satsat mycket på att utveckla sitt informationsmaterial och arbeta proaktivt med information inför olika typer av besök.

4. Taxa och rutiner för fakturering

4.1. Taxa för provning och tillsyn enligt miljöbalken

Den 21 oktober 2015 beslutade kommunfullmäktige att anta miljö- och byggnämndens förslag till ny taxa för provning och tillsyn enligt miljöbalken. Taxan gäller från och med 1 januari 2016 och grundavgiften fastställs till 850 kr. Grundavgiften ska årligen räknas upp med ett prisindex för kommunal verksamhet (PKV). Vid framräkning av taxan har förvaltningen använt det underlag som tagits fram av SKL för att beräkna handläggningskostnaden per timme. Enligt uppgift räknades en högre timkostnad fram än den som beslutades i fullmäktige.

Anledningen till revideringen av taxan är bl.a. att grundavgiften inte har höjts sedan 2009 och den ligger lågt i jämförelse med övriga landet. De flesta kommuner har en indexuppräknad taxa vilket också Sveriges kommuner och landsting (SKL) rekommenderar.

SKL har tagit fram informationsmaterial gällande avgifter för kommunens miljö- och hälsoskyddstillsyn. Av denna information framgår att företagen betalar en årlig fast avgift, eller i vissa fall en avgift per timme, för kommunens tillsyn. Avgifterna ska täcka myndighetens kostnader enligt självkostnadsprincipen, vilket innebär att kommunens tillsynsverksamhet inte ska gå med vinst. Hur stor del av tillsynskostnaderna som är avgiftsfinansierad varierar mellan kommunerna. Årsavgiften avser inte enbart den tid som inspektören besöker verksamheten utan även förberedelser och efterarbete i form av dokumentation och rapportering.

I nämndens verksamhetsplan 2016 redovisas hur kostnadstäckningen sett ut för perioden 2010-2015. För verksamheten gällande miljö- och hälsoskyddstillsynen har kostnadstäckningen legat mellan 45-53 % (i genomsnitt 48 %). Enligt uppgift från förvaltningen så arbetar man i dagsläget, utifrån att miljö- och byggnämndens verksamhet i genomsnitt ska ha en kostnadstäckning på ca 50 %. Miljö- och byggchefen följer löpande upp kostnadstäckningsgraden. Uppgifter om utfall avseende intäkter och kostnader hämtas från kommunens ekonomisystem.

4.2. SKL:s enkät

SKL genomförde 2014 en enkät om taxor inom miljöbalkens och livsmedelskontrollens område. Enkäten ställdes till landets alla miljö- och hälsoskyddschefer samt handläggare som är ansvariga för taxefrågor. Svarefrekvensen var 78 % (226 av 290 kommuner).

Enkätresultaten visar att den genomsnittliga timtaxan ligger på 825 kr. I enkäten framhålls att regeringen, i propositionen till miljöbalken, har betonat vikten av att myndigheternas verksamhet i möjligaste mål avgiftsfinansieras. SKL anser att för att ha möjlighet till att ha de resurser som behövs för att bedriva den tillsyn och kontroll som kommunerna har myndighetsansvar för är det viktigt att kommunerna använder sig av de möjligheter som finns att ta ut avgifter.

De miljöchefer som svarat på enkäten uppskattar kostnadstäckningsgraden till ca 50 % inom miljöskydd, 39 % inom hälsoskydd och 70 % inom livsmedel. Vid en jämförelse med tidigare genomförda enkäter så har kostnadstäckningsgraden ökat något inom miljö- och hälsoskydd och minskat något inom livsmedel. SKL skriver i sin sammanställning av enkäten att det är svårt att jämföra beräkningar av kostnadstäckningsgraden då kommunerna inte använder ett gemensamt beräkningssätt.

I nedanstående tabell finns en jämförelse av taxan för miljö- och hälsoskyddstillsynen med närliggande kommuner:

Kommun	Taxa för miljö- och hälsoskyddstillsyn (kr)
Aneby	700
Eksjö	850
Habo/Mullsjö	909
Sävsjö	775
Nässjö	869
Vetlanda	850
Genomsnitt i Sverige (baserat på SKL:s undersökning 2014)	825

Dessa uppgifter samlades in av miljö- och byggförvaltningen i början av 2016, förändringar/justeringar kan därefter ha skett.

4.3. Fakturering

Förvaltningens fakturering sker utifrån de uppgifter som finns i systemet EDP Vision, där samtliga tillsynsobjekt finns. Respektive inspektör/handläggare ansvarar för att tillsynsobjekten är rätt klassificerade i systemet och att rätt avgift debiteras.

Fakturering avseende **årlig avgift** sköts av en administrativ handläggare inom förvaltningen. Under första kvartalet varje år tas en lista ut från systemet över de tillsynsobjekt som ska debiteras en årlig avgift. Listan är uppdelad per handläggare/inspektör som går igenom listan och säkerställer att uppgifterna är korrekta. Eventuella ändringar utförs av den administrativa handläggaren. När debiteringsunderlaget är korrekt så överförs uppgifterna från EDP Vision till kommunens ekonomisystem Agresso. Fakturorna skrivs ut av ekonomikontoret och utskicket utförs av förvaltningens administration. Ekonomikontoret följer upp att fakturorna betalas.

Fakturering av tillsynstaxa, dvs. vid ett besök eller handläggning av ett ärende, sker efter att handläggaren/inspektören skrivit en tillsynsrapport eller ett beslut i ett ärende. Tillsynsrapporten ska skrivas så snart som möjligt efter besöket och helst inom två veckor. Debiteringsunderlaget lämnas till förvaltningens administrativa personal som registrerar underlaget i EDP Vision och som sedan förs över till ekonomisystemet Agresso. Vid osäkerhet kring faktureringen så sker en dialog med miljö- och byggchefen. I dessa fall sköter ekonomikontoret både utskrift, utskick och uppföljning av inbetalningar.

5. Uppföljning och intern kontroll

5.1. Miljö- och byggnämndens uppföljning av tillsynsverksamheten

Miljö- och byggnämnden har fastställt rutiner för hur uppföljning av verksamheten ska ske. Av detta dokument framgår bl.a. följande:

1. I samband med kommunens halvårsbokslut och årsbokslut, ska ekonomi och beslutade verksamhetsplaner följas upp. Om prognoser antyder att underskott kan uppstå ska nämnden informeras utan dröjsmål.
2. Resultatet av förvaltningens internkontroll ska redovisas till nämnden under det första kvartalet nästkommande år.
3. Beslut som avser nyetablering eller som bedöms vara av särskild vikt att nämnden får detaljkännedom om ska redovisas på nämndens sammanträde snarast möjligt.
4. Beslut att lämna klagomål utan åtgärd i ärenden som bedöms vara av särskild vikt att nämnden får detaljkännedom om ska redovisas på nämndens sammanträde snarast möjligt.
5. Resultat av provtagning av badvatten redovisas genom sammanställning efter avslutad badsäsong. Särskilt anmärkningsvärda resultat redovisas utan dröjsmål.
6. Åtalsanmälningar som gjorts redovisas snarast till nämnden.

Vid genomläsning av protollen framgår att nämnden i januari varje år tar beslut om en ny tillsynsplan för innevarande år. Nämnden tar även beslut om redovisning av intern kontrollplan för föregående år samt en ny internkontrollplan för innevarande år. Utöver detta tar nämnden beslut om redovisning inför halvårsbokslut samt helårsbokslut.

Enligt uppgift följer miljö- och byggchefen löpande intäkterna mot budget. Uppkommer differenser vidtas åtgärder. Just nu pågår en avstämning gällande de årliga fasta avgifterna för kommunens tillsyn då dessa intäkter för närvarande har ett lägre utfall än fastställd budget. Analys och åtgärder utförs av personal på miljö- och byggförvaltningen.

Vi har tagit del av den redovisning som lämnas till nämnden för halvårsbokslutet per den 30 juni 2016. Av denna redovisning framgår att verksamheten gällande miljö- och hälsoskydd förväntas ge ett överskott på 88 tkr i jämförelse med årsbudgeten. Det anges att det på miljösidan finns ett fokus gällande tillsynen på företagens egenkontroll med tonvikt på kemikalie- och avfallshantering. Det sker även en uppföljning av tillsynen på migrationsboende och skolor. Helårsprognosen bedöms ge ett överskott trots minskad budget. Förklaringen ligger i höjda grundavgifter och färre medarbetare.

Redovisningen i samband med bokslutet 2015 följer samma mall som vid halvårsbokslutet, men den är mer utförlig när det gäller redovisning och uppföljning av årets verksamhet. Det finns en redovisning av arbetet med intern kontroll och vilket utvecklingsarbete som bedrivits under året samt en redovisning av måluppfyllelsen för nämndens fastställda mål. Det finns även uppgift kring hur stor självfinansieringsgraden var för året.

I nämndens verksamhetsplan (som beslutas i början av varje nytt år) finns en kortfattad redogörelse över bokslutet föregående år, kostnadstäckning för olika verksamhetsgrenar och en jämförelse för de senaste 5 åren, olika nyckeltal och budget för innevarande år.

5.2. Intern kontroll

I miljö- och byggnämndens internkontrollplan för 2016 finns följande rutiner och kontrollmoment:

Rutin	Kontrollmoment
Delegationsbeslut	Att beslut fattas i enlighet med delegationsreglemente.
Köptrohetsanalys	Att ramavtal följs.
Dokumenthanteringsplan	Att gallring sker enligt dokumenthanteringsplanen.
Ärendehantering	Att ärenden avslutas och att besked ges och inte faller mellan stolarna.
Styrdokument och rutiner	Att de är aktuella.
Viten	Att ärenden fortsätter att handläggas sedan vite dömts ut. Om åtgärd utförts ska beslut tas att vitesföreläggandet tas tillbaka.

Internkontrollplanen för 2015 innehöll i stort sett samma kontrollmoment som 2016. Det finns inga rutiner och kontrollmoment som specifikt avser arbetet med miljö- och hälsoskyddstillsynen. Den berörs dock av kontrollen gällande styrdokument och rutiner. Av redovisningen av 2015 års internkontrollplan framgår att det fanns ärenden som inte var avslutade och att fastställda mallar för tillsyn inte använts fullt ut. Till viss del fanns åtgärdsförslag presenterade då avvikelser identifierats.

6. Sammanfattande bedömning

I detta avsnitt presenterar vi våra bedömningar utifrån revisionsfrågorna:

Är verksamheten organiserad med en tydlig ansvarsfördelning och styrning?

Det finns en delegationsordning som är fastställd 2015. Gällande delegationsordning anger att förvaltningschefen får besluta på nämndens vägnar i samtliga ärenden inom nämndens kompetensområde med de inskränkningar som föreskrivs i kommunallagen och den förteckning som finns i delegationsordningen. Av delegationsordningen framgår även vilka ärenden som förvaltningschefen inte får vidaredelegera.

Nämndens beslutar varje år om en verksamhetsplan för att kunna styra och följa upp att verksamheten bedrivs i enlighet med gällande lagstiftning och fastställda mål. Av verksamhetsplanen framgår vilka tillgängliga resurser som finns för miljö- och hälsoskyddstillsyn samt vilken tillsynsplan som gäller för verksamhetsåret.

Nämnden har fastställt mål gällande att miljö- och byggförvaltningen ska ha ett bra arbetsklimat där kunniga och serviceinriktade medarbetare ger snabba och korrekta besked. Det finns även en målsättning kring att skapa ett företagsklimat genom att ha ett gott bemötande, god tillgänglighet, kompetens och effektivitet.

Det finns även fastställda rutiner för hur och när uppföljning av verksamheten ska ske under året.

Utifrån ovanstående är vår bedömning att det finns en tydlig ansvarsfördelning och styrning av verksamheten.

Finns ett uppdaterat register över de tillsynsobjekt som har behov av återkommande tillsyn?

Alla objekt som kommunen har tillsyn över finns samlade i systemstödet EDP Vision Miljö, vilket samtliga inspektörer och annan berörd personal har tillgång till. Systemet är ett verksamhetssystem med tillsynsregister och används för ärende- och dokumenthantering samt diarieföring. Enligt uppgift sker registervård löpande.

Utifrån behovsutredningen finns en tillsynsplan för 2016-2018. Nämnden beslutar årligen om tillsynsplanen och vid detta tillfälle redogör förvaltningen muntligen hur tillsynen i de olika fokusområdena gått under föregående år. I denna plan finns samtliga planerade besök gällande alla verksamheter inom miljö- och hälsoskydd. De olika objekten har klassats (A, B, C och U m.fl.) och det finns angivet hur många objekt det finns i varje klass. För 2016 anges hur många objekt som är aktuella och antalet besök som planeras att genomföras under året. Föregående års utförda besök framgår av tillsynsplanen.

Finns en dokumenterad behovsutredning och tillsynsplan?

Under 2011 genomförde en extern konsult en behovsutredning/resursutredning gällande hela miljö- och byggförvaltningens verksamhet. Utredningen från 2011 innehåller följande delar:

- Reglemente och uppgifter för miljö- och byggnämnden
- Miljö- och byggförvaltningen (organisation och myndighetsutövning)

- Förutsättningar för myndighetsutövning
- Timavgift för miljöenheten

Utifrån denna behovsutredning har förvaltningen sedan arbetat med olika excelblad för att beräkna behovet av resurser. Behovsutredningen uppdateras årligen. Behovet av antalet tjänster är framräknat till 16,30 tjänster, vilket ger ett underskott på 3,0 tjänster då tillgängliga resurser endast är 13,30 tjänster. Jämförelse har gjorts mellan befintliga resurser och behovsutredningens resultat baserat på verksamhetsområde. Denna jämförelse visar bl.a. att det finns underskott på personal gällande hälsoskydd och miljöfarlig verksamhet. Då behovet av tjänster överstiger befintliga resurser sker prioriteringar via tillsynsplanen.

Hur säkerställer nämnden att tillsynsverksamheten bedrivs effektivt?

En operativ tillsynsmyndighet ska enligt miljötillsynsförordningen bedriva tillsynsarbetet effektivt. För att säkerställa en effektiv förvaltning behövs en kontinuerlig ekonomisk styrning. Nämnden har fastställt rutiner för uppföljning av verksamheten och vid halvårsbokslut och årsbokslut sker en uppföljning av ekonomi, fastställda mål och verksamhetsplaner. I samband med att beslut ska tas om en ny tillsynsplan får nämnden en redovisning av hur tillsynsarbetet fungerat i förhållande till planerad verksamhet.

Nämnden får även en redovisning av internkontrollarbetet utifrån beslutad internkontrollplan. Ett moment berör styrdokument och användandet av mallar för tillsynsarbetet. Att säkerställa att inspektörerna använder fastställda mallar är en viktig del i strävan mot ett effektivt arbetssätt.

Målsättningen för miljö- och byggförvaltningens verksamhet är en kostnadstäckning på i genomsnitt 50 %. Kostnadstäckningen varierar mellan bygg, livsmedel och miljö- och hälsoskydd. Kostnadstäckningen följs av nämnden vid årsbokslut och i samband med beslut om verksamhetsplanen. I verksamhetsplanen för 2016 finns en redovisning för perioden 2010-2015 som visar att kostnadstäckningen för miljö- och hälsoskyddstillsynen legat på ca 48 % under denna period. Hela miljö- och byggförvaltningens verksamhet ligger i genomsnitt på en kostnadstäckning på 60 %.

Av granskningen framgår att det inte sker någon uppföljning av hur inspektörernas arbetstid fördelas mellan taxefinansierad och skattefinansierad verksamhet.

Hur säkerställer nämnden att kompetens inom området är tillräcklig?

Vår bedömning är att det finns en god medvetenhet kring befintlig kompetens samt framtida kompetensutvecklingsbehov inom förvaltningen. I dagsläget upplever förvaltningen att de har en bra mix av personal, gällande både kompetens och erfarenhet. Vid de årliga medarbetarsamtalen dokumenteras en kompetensutvecklingsplan för varje medarbetare. Förvaltningen arbetar aktivt med kompetensutveckling och sätter av tid för utbildning. Det finns en mängd olika forum och nätverk för samverkan som bidrar till en ökad kompetens hos medarbetarna, utveckling av arbetssätt m.m.

Hur säkerställer nämnden att korrekta intäkter inkommer?

Förvaltningens fakturering sker utifrån de uppgifter som finns i systemet EDP Vision. Respektive inspektör/handläggare ansvarar för att tillsynsobjekten är rätt klassificerade i syste-

met och att rätt avgift debiteras. Det finns fastställda rutiner gällande fakturering av årlig avgift och fakturering av tillsynstaxa. Dessa rutiner är dock inte dokumenterade. Uppföljning av intäkter görs löpande av miljö- och byggchefen som följer redovisade intäkter gentemot budget. Vid avvikelser vidtas åtgärder. Ekonomikontoret ansvarar för uppföljning av att fakturorna betalas. Enligt uppgift faktureras den årliga avgiften under första kvartalet och när det gäller fakturering av tillsynstaxa så ska tillsynsrapporten/beslutet som ligger till grund för faktureringen skrivas senast två veckor efter utfört tillsynsbesök. Nämnden får redovisning av det ekonomiska utfallet vid delårsbokslut (per 30 juni) och årsbokslut (per 31 december). För att ytterligare stärka styrningen och minska nyckelpersonsberoende bör rutiner för fakturering och vad som ska debiteras dokumenteras.

Finns tillräcklig uppföljning och återrapportering till nämnden avseende miljö- och hälsoskyddstillsynen?

Enligt miljötillsynsförordningens 12 § ska en operativ tillsynsmyndighet årligen följa upp och utvärdera sin tillsynsverksamhet. Nämnden har som nämnts tidigare en beslutad plan för hur uppföljning av verksamheten ska ske under året. Nämnden får ekonomiska uppföljningar avseende verksamheten vid halvårsbokslut och årsbokslut. Uppföljning av tillsynsplanen sker en gång om året. Redovisning av internkontrollarbetet sker under det första kvartalet på ett nytt verksamhetsår. Uppföljning av kostnadstäckning sker i samband med beslut om en ny verksamhetsplan.

Våra identifierade förbättringsområden/rekommendationer är följande:

- ▶ Dokumenterade rutiner och riktlinjer avseende fakturering bör upprättas.
- ▶ Internkontrollplanen kan med fördel innehålla moment som omfattar en kontroll av en korrekt och fullständig fakturering.
- ▶ I de fall avvikelser identifieras i samband med internkontrollarbetet bör det i redovisningen till nämnden tydligt framgå vilka åtgärder som vidtagits/planeras att vidtas.
- ▶ För att säkerställa att tillsynsverksamheten bedrivs effektivt bör en uppföljning ske av tidsåtgången för inspektörernas olika arbetsmoment. Tidsrapporteringsfunktionen som finns i EDP Vision Miljö kan med fördel användas.

Vetlanda den 15 november 2016

Ulrika Strånge
Certifierad kommunal revisor
EY

Helena Patrikson
Certifierad kommunal revisor och Auktoriserad revisor
EY

Bilaga 1: Källförteckning

Intervjuade

Miljö- och byggchef

Miljöinspektör

Dokument

- ▶ Miljö- och byggnämndens protokoll 2014-2016 (augusti)
- ▶ Reglemente för Miljö- och byggnämnden
- ▶ Reglemente för intern kontroll
- ▶ Delegationsordning för miljö- och byggnämnden i Vetlanda kommun, Dnr:MB-2014-3075
- ▶ Tillsynsplan 2016-2018
- ▶ Behovsutredning 2016
- ▶ Resursutredning Miljö- och byggförvaltningen, 2011 Vetlanda kommun
- ▶ Nämndens verksamhetsplan 2016
- ▶ Intern kontrollplan 2015 samt redovisning av utförda kontroller
- ▶ Intern kontrollplan 2016
- ▶ Miljö- och byggnämndens uppföljning av verksamheten
- ▶ Bokslut 2015 Miljö- och byggnämnden
- ▶ Halvårsbokslut 2016 miljö- och byggnämnden