

# **Granskning av tillsyn vid miljönämnden**

## **Jönköpings kommun**

**Mars 2006**  
**Johan Bokinge**

# Innehållsförteckning

<b><u>1</u></b>	<b><u>INLEDNING</u></b>	<b>2</b>
<b><u>1.1</u></b>	<b><u>Sammanfattning</u></b>	<b>2</b>
<b><u>1.2</u></b>	<b><u>Bakgrund</u></b>	<b>4</b>
<b><u>1.3</u></b>	<b><u>Syfte, metod och avgränsningar</u></b>	<b>4</b>
<b><u>2</u></b>	<b><u>LAGAR OCH REGLER AVSEENDE TILLSYNSVERKSAMHETEN</u></b>	<b>4</b>
<b><u>3</u></b>	<b><u>STYRDOKUMENT FÖR TILLSYN</u></b>	<b>6</b>
<b><u>4</u></b>	<b><u>TILLSYNSVERKSAMHETEN 2005</u></b>	<b>6</b>
<b><u>4.1</u></b>	<b><u>Register</u></b>	<b>6</b>
<b><u>4.2</u></b>	<b><u>Handlägningsrutiner</u></b>	<b>7</b>
<b><u>4.3</u></b>	<b><u>Inspektioner</u></b>	<b>8</b>
<b><u>4.4</u></b>	<b><u>Avgifter</u></b>	<b>8</b>
<b><u>4.5</u></b>	<b><u>Stickprover</u></b>	<b>9</b>
<b><u>4.6</u></b>	<b><u>Sammanställning av tillsynsverksamheten</u></b>	<b>10</b>
<b><u>4.7</u></b>	<b><u>Riksdagens ombudsmäns granskning</u></b>	<b>10</b>

# 1 Inledning

## 1.1 Sammanfattning

Inom miljöförvaltningen bedrivs ett engagerat arbete för att nå de målsättningar som slagits fast av riksdag, kommunfullmäktige och nämnd. Det pågår ett positivt arbete med att förbättra rutinerna kring planering och uppföljning av tillsynsverksamheten. Nyligen har det även inletts ett lovande arbete med att skapa ett system för kvalitetssäkring.

- I miljökontorets måldokument redovisas målen för verksamheten. Den årliga verksamhetsplanen anger bl a hur stora resurser som ska användas till tillsyn.

*I nämndens bokslut redovisas bl a utfallet av tillsynsverksamheten. Redovisningen måste dock bli tydligare. För närvarande framgår inte fullt ut i vilken grad nämnden når uppställda mål för tillsynen. Tillsynsverksamheten måste följas upp och redovisas så att det tydligt framgår vad som inte har genomförts av tillsynsplanen. För detta krävs någon form av avvikelserapportering.*

- Enligt miljöbalken och tillsynskungörelsen för livsmedelstillsyn som gällde t o m 2005-12-31 ska, med utgångspunkt från resursbehov, årliga planer för tillsynsarbetet tas fram.

*Förvaltningen tar fram årliga planer för tillsynsarbetet. Planerna är inte fullt ut baserade på resursbehov. Det rekommenderas att det genomförs en utredning av tillsynsbehovet.*

*För att vara användbara för styrning av tillsynsverksamheten måste planerna konkretiseras. I största möjliga utsträckning bör det ur planerna, eller underlag till planerna, framgå vilka objekt som ska kontrolleras, vem som ska utföra kontrollerna och när de ska utföras under året. Planerna följs sedan upp per kvartal eller tertial. En sammanfattande uppföljning redovisas för nämnden.*

- År 2002 införde förvaltningen tidsredovisning. Det har dock inte fungerat på ett tillfredsställande sätt eftersom delar av personalen inte har följt givna riktlinjer och utfallet har inte följts upp. Ledningsgruppen har under 2005 beslutat att ge tidsredovisningen ökad tyngd. Tidsåtgången ska kodas i förhållande till tillsynsplanerna och löpande följas upp.

*I den typ av verksamhet som bedrivs på miljökontoret är tidsredovisning ett utmärkt instrument för styrning. Ledningsgruppens initiativ är bra. För att tidsredovisningen ska vara relevant måste nedlagd tid kodas i förhållande till*

*tillsynsplanen. Tidsåtgången måste löpande följas upp i förhållande till tillsynsplanen och redovisas kvartals- eller tertialvis.*

- Miljönämndens avgiftsfinansieringsgrad var 2005 ca 35 procent. Den genomsnittliga avgiftsfinansieringsgraden för kommunernas miljönämnder var 2002 32,5 procent<sup>1</sup>.

*I Jönköpings kommun har avgiftsfinansieringsgraden ökat de senaste åren, från 22 procent 2002 till 35 procent 2005.*

- I februari faktureras, med några mindre undantag, de årliga tillsynsavgifterna för 2006. Det administrativa systemet *Miljöreda* har kopplats ihop med kommunens system för fakturering. Det sker ingen fullständig kontroll av att samtliga tillsynsavgifter har fakturerats.

*Rutinerna för att fakturera tillsynsavgifter har förbättrats sedan revisionens tidigare granskningar och fungerar idag i stort sett tillfredsställande. Fullständiga kontrollistor, från Miljöreda, för debitering av tillsynsavgifter måste årligen tas fram och stämmas av.*

- Det har funnits vissa brister i miljökontorets tillsynsverksamhet under 2005. När det gäller djurskydd gjordes 215 tillsynsbesök vilket är ca hälften av det antal som borde ha genomförts. Livsmedelsenheten genomförde dubbelt så många inspektioner som året innan och 68 procent av livsmedelslokalerna fick minst ett besök under året. Enligt tillsynskungörelsen för offentlig livsmedelstillsyn (upphörde att gälla fr o m 2005-12-31) ska lokalerna inspekteras åtminstone en gång per år. De miljöfarliga verksamheterna fick inte tillsyn i enlighet med verksamhetsplaneringen.

*År 2005 har det funnits stora brister när det gäller djurskyddstillsynen. Livsmedelstillsynen har förbättrats men uppfyllde inte kravet på årliga inspektioner. Inte heller när det gäller miljö- och hälsoskydd har kontroller genomförts i den omfattning som är planerat och föreskrivit.*

*Det finns flera orsaker till att inspektioner inte har genomförts i tillräcklig omfattning under 2005. En av orsakerna är bristande styrning av tillsynsarbetet. Genom att med kraft fullfölja förvaltningens egna åtgärder, som översiktligt finns beskrivna i rapporten, förbättras styrningen.*

*Tillsynsarbetet kan bli effektivare med bättre styrning. Förslag till förbättringar har bl a redovisats i de tre första punkterna i rapportens sammanfattning. Det innebär att;*

---

<sup>1</sup> Enligt kommunförbundets skrift "Taxa inom miljö-, hälso-, och djurskyddsområdet samt taxa för uppdragsverksamhet".

- *de årliga tillsynsplanerna konkretiseras med avseende på vilka objekt som ska kontrolleras under året,*
- *i möjligaste mån bör det ur tillsynsplanen eller annat dokument framgå när objekt ska kontrolleras och vem som ska kontrollera,*
- *samtliga inspektörer redovisar sin tid på tillsynsobjekt,*
- *tillsynsarbetet följs upp löpande under året och redovisas t ex kvartalsvis för nämnden.*

*Avslutningsvis är det viktigt att lyfta fram att det är nämnden som har ansvar för att prioritera då resurserna är knappa. Det är därför viktigt att nämnden får löpande information om tillsyns- och kontrollarbetet.*

## **1.2 Bakgrund**

Öhrlings PricewaterhouseCoopers har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Jönköpings kommun granskat tillsynsverksamheten vid miljönämnden.

Den lokala tillsynen och kontrollen inom miljöområdet är omfattande. En mycket stor del av arbetstiden på miljökontoren ägnas åt tillsyn. Tillsynen sker främst i enlighet med bestämmelserna i miljöbalken, livsmedelslagstiftningen och djurskyddslagen.

## **1.3 Syfte, metod och avgränsningar**

Syftet med granskningen har varit att undersöka nämndens tillsynsverksamhet med avseende på rutiner för planering, tillsyn och avgiftsdebitering. Granskningen har koncentrerats till tillsynsobjekt. En fullständig granskning av tillsynsverksamheten har inte gjorts.

Granskningen har utförts genom intervjuer med berörda tjänstemän och studier av aktuell dokumentation. I första hand har granskningen avsett förhållandena under 2005 med då gällande lagstiftning. Hänsyn har dock i möjligaste mån tagits till de nya legala förutsättningar som inträder under 2006.

Justitieombudsmannen, JO, genomförde i november 2005 en inspektion av bl a dokumentation vid miljönämnden. Med anledning av detta har inte någon dokumentationsgranskning ingått i föreliggande revision.

## **2 Lagar och regler avseende tillsynsverksamheten**

Miljönämndens tillsynsuppgifter regleras huvudsakligen i miljöbalken, livsmedelslagen och djurskyddslagen.

I miljöbalken stadgas att det ska finnas en tillsynsplan. Ur denna bör det bli en vara möjligt att utläsa hur personalresurserna ska fördelas och hur prioriteringar ska göras mellan olika tillsynsområden. Tillsynen enligt miljöbalken regleras i kapitel 26 och i tillsynsförordningen (1998:900).

Inom livsmedelstillsynens område sker en rad förändringar under 2006. Ett antal EG-förordningar träder i kraft från och med den 1 januari 2006. Den svenska livsmedelslagen, som ska komplettera EG-förordningarna, beräknas träda i kraft 1 juli 2006. Förändringarna påverkar livsmedelsinspektörernas arbete, framför allt under 2006. Livsmedelslagstiftningen reglerar kommunernas kontrollverksamhet. I förordningarna om offentlig kontroll ställs bland annat krav på att myndigheternas kontroll ska vara effektiv, ändamålsenlig och opartisk. Det ska också finnas personella resurser med rätt kompetens. Den nya lagstiftning blir mer riskbaserad. Kontrollfrekvensen bör stå i proportion till risken.

Enligt djurskyddslagen ska miljönämnden eller motsvarande utöva djurskyddstillsyn inom kommunen. Nämnden ska ha tillgång till rätt utbildad personal i den omfattning som krävs för att tillsyn ska kunna ske på ett tillfredsställande sätt. Det regleras dock inte i djurskyddslagen hur kommunerna ska bedriva tillsyn.

Sammanfattningsvis har miljönämnden tillsynsuppgifter inom;

- Hälsoskydd
- Miljöskydd
- Livsmedel
- Djurskydd
- Kemikalier
- Renhållning/avfall
- Naturvård

I tillsynsmyndighetens uppgifter ingår att:

- Kontrollera att miljöbalken och övrig lagstiftning följs
- Vidta åtgärder så att rättelse sker
- Åtalsanmäla straffbara överträdelser
- Handlägga anmälningsärenden och tillståndsärenden
- Informera tillsynsmyndigheter
- Utredda det egna tillsynsbehovet och upprätta tillsynsplan

### 3 Styrdokument för tillsyn

Miljönämnden antar årligen en verksamhetsplan. Dokumentet *Verksamhetsplan för miljökontoret 2006* bygger på målsättningarna i dokumentet *Verksamhetsmål perioden 2006-2008 för miljökontoret*. I dokumenten beskrivs nämndens prioriteringar. I den årliga verksamhetsplanen anges resursbehoven för respektive tillsynsområde.

Enligt förordning till miljöbalken ska varje tillsynsmyndighet:

- utreda tillsynsbehovet senast 30 juni, 1999, och därefter årligen uppdatera utredningen
- föra register över verksamheterna
- ha en tillsynsplan för varje år
- följa upp och utvärdera tillsynsarbetet

Förvaltningen har upprättat tillsynsplaner för såväl verksamhetsåret 2005 som 2006. Planerna är dock inte specificerade med avseende på objekt.

#### *Kommentarer och bedömningar*

*Förvaltningen tar fram årliga planer för tillsynsarbetet. Planerna bör dock konkretiseras. I största möjliga utsträckning bör det ur planerna, eller ur kompletterande dokument, framgå vilka objekt som ska inspekteras, vem som ska utföra inspektionerna och när de ska utföras under året. Planerna bör sedan följas upp per kvartal eller tertial. I nämndens redogörelse för det gångna året bör det framgå vad som inte har utförts i förhållande till upprättade planer. Orsakerna till avvikelserna bör redovisas. Planerna är inte baserade på behovsutvärderingar vilket är en brist.*

*Genom att i tillsynsplanerna, eller snarare i underlag till planerna, i möjligaste mån precisera vem som ska utföra kontrollarbetet och när det ska utföras (t ex under 2:a kvartalet) erhålls ett betydligt bättre underlag för styrning på individnivå. T ex minskar risken för skev arbetsbelastning mellan handläggare.*

### 4 Tillsynsverksamheten 2005

#### 4.1 Register

Med undantag för djurskyddsverksamheten håller registren över tillsynsobjekt tillfredsställande kvalitet. De brister som finns gäller, enligt handläggare, lantbruk med färre än tio djurenheter. Även registerstatusen för lantbruk med fler än tio djurenheter är osäker.

### *Kommentarer och bedömningar*

*De brister som finns i registren bör åtgärdas så snart som möjligt.*

## **4.2 Handläggningsrutiner**

Miljökontoret använder dokumenthanteringssystemet Miljöreda. Alla tillsynsobjekt ska finnas registrerade i systemet och händelser ska registreras löpande.

Livsmedelstillsynen sker sedan 2005 enligt ”datorbaserad inspektion”. Metoden som har tagits fram av Livsmedelsverket i samarbete med kommuner innebär att inspektionerna blir mer likvärdiga. Inspektionerna görs med hjälp av checklistor och nedskrivna bedömningsgrunder.

Under hösten genomförs ett planeringsarbete inför kommande års inspektioner. Förvaltningen har lagt fast vissa grundförutsättningar. Heltidsanställda handläggare ska arbeta med tillsyn 1 200 timmar per år och avgiften vid timdebitering är 700 kr (2006).

År 2002 införde förvaltningen tidsredovisning. Det har dock inte fungerat på ett tillfredsställande sätt eftersom delar av personalen inte har följt givna riktlinjer och utfallet har inte följts upp. Ledningsgruppen har under 2005 beslutat att ge tidsredovisningen ökad tyngd. Tidsåtgången ska kodas i förhållande till tillsynsplanerna och löpande följas upp.

### *Kommentarer och bedömningar*

*De datorbaserade inspektionerna som används vid livsmedelstillsynen ökar likvärdigheten. Den principiella tekniken med checklistor och nedskrivna bedömningsgrunder bör i möjligaste mån användas även inom andra tillsynsområden.*

*Det är positivt att Jönköping jämfört med andra kommuner planerar ett stort antal inspektionstimmar per anställd. Även avgiften vid timdebitering är förhållandevis hög.*

*I den typ av verksamhet som bedrivs på miljökontoret är tidsredovisning ett utmärkt instrument för styrning. Ledningsgruppens initiativ är bra. För att tidsredovisningen ska vara relevant måste nedlagd tid kodas i förhållande till tillsynsplanen. Tidsåtgången måste löpande följas upp i förhållande till tillsynsplanen och redovisas kvartals- eller tertiälvis.*



### 4.3 Inspektioner

I registret över miljöfarliga verksamheter finns 544 objekt. Totalt gjordes det 169 tillsynsbesök under 2005. Det är dock inte 169 objekt som har inspekterats eftersom vissa objekt har besökts vid flera tillfällen.

När det gäller hälsoskydd genomfördes under 2005 inspektioner av bl a 30 privata förskolor. Vidare påbörjades en inventering av lokaler för fotvård åt äldre. Under året har antalet avloppstillstånd varit betydligt fler än tidigare.

Under 2005 gjordes 215 tillsynsbesök enligt djurskyddslagen vilket är ca hälften av antalet besök som borde genomförts om hänsyn tagits till antalet objekt i tillsynsregistret. I planen för 2006 har angivits att 452 inspektioner ska genomföras.

Inom livsmedelsskydd finns flest handläggare. Under 2005 gjordes 1 148 inspektioner vilket är en fördubbling jämfört med 2004. Under 2005 fick 68 % (40 % år 2004) av livsmedelslokalerna minst ett besök.

#### *Kommentarer och bedömningar*

*Det låga antalet tillsynsbesök inom djurskydd förklaras främst av problem på personalsidan. Under året slutade två handläggare och tjänsterna var under en period vakanta.*

*Inom livsmedelsområdet pågår för närvarande ett lovande arbete med att ytterligare förbättra kontrollverksamheten.*

*Tillsynsverksamheten måste styras tydligare. Det är viktigt att nämnden snabbt får information om inte de fastställda målen kan nås. Konkreta tillsynsplaner enligt avsnitt 3 i kombination med tidsredovisning är ett bra sätt att styra verksamheten.*

### 4.4 Avgifter

År 2005 uppgick intäkterna för tillsynsavgifter till 5,5 mnkr. Det motsvarar en avgiftsfinansieringsgrad på 35 procent.

Den genomsnittliga avgiftsfinansieringsgraden för kommunernas miljönämnder var 2002 32,5 procent<sup>2</sup>. I Jönköpings kommun har avgiftsfinansieringsgraden ökat de senaste åren, från 22 procent 2002 till 35 procent 2005.

---

<sup>2</sup> Enligt Svenska Kommunförbundets skrift Finansiering av kommunal prövning och tillsyn inom miljöbalkens område.

I februari faktureras, med några mindre undantag, de årliga tillsynsavgifterna för 2006. Det administrativa systemet *Miljöreda* har kopplats ihop med kommunens system för fakturering.

Under de senaste åren har det funnits relativt stora skillnader mellan dels årets utfall och budget, dels mellan årets utfall och föregående års utfall.

#### *Kommentarer och bedömningar*

*Rutinerna för att fakturera tillsynsavgifter har förbättrats sedan revisionens tidigare granskningar och fungerar idag i stort sett tillfredsställande.*

*Skillnaderna mellan årets utfall, budget och föregående års utfall förklaras till stor del av felaktiga periodiseringar.*

*Nämnden måste tillse att såväl årliga tillsynsavgifter som övriga avgifter bokförs på rätt räkenskapsår.*

#### **4.5 Stickprover**

Via verksamhetssystemet *Miljöreda* har 12 slumpvist utvalda objekt granskats med avseende på inspektioner och avgifter. Granskningen omfattar tre objekt från vardera hälsoskydd, miljöskydd, djurskydd och livsmedelsskydd.

#### **Inspektioner:**

När det gäller livsmedelsobjekten har årliga inspektioner genomförts i samtliga fall. Med ett undantag har årliga inspektioner gjorts på de granskade djurskyddsobjekten. För miljö- och hälsoskyddsobjekten är antalet genomförda inspektioner relativt få. Årliga inspektioner ska inte genomföras för samtliga objekt.

#### **Avgifter:**

I ett fall har inte avgiften betalats av den granskade. Det finns inget anmärkningsvärt i övrigt.

## 4.6 Sammanställning av tillsynsverksamheten

	Djurskydd	Hälsoskydd	Livsmedels- skydd	Miljöskydd
Registerstatus	Vissa brister finns - speciellt för lantbruk < 10 d.e.	Tillfredsställande Genomgång av objektens status dock önskvärd	Tillfredsställande Nya EG-förordningar kräver dock att alla objekt måste omprövas.	Tillfredsställande Genomgång av objektens status dock önskvärd
Tillsyn 2005	Under 2005 gjordes hälften av det antal tillsynsbesök som borde ha gjorts i förhållande till rekommenderade tillsynsfrekvenser	Få inspektioner utförda inom områdena; lokaler för förskolor och undervisning samt hygienlokaler. Kraftig ökning av antal avloppstillstånd.	Under 2005 har 68 procent av livsmedelslokaler inspekterats. Livsmedelslokaler ska inspekteras årligen.	Miljöfarliga verksamheter har inte fullt ut inspekterats enligt ambitionerna i planen.
Avgifter 2005/2006	För 2006 har större delen av de årliga avgifterna fakturerats under februari. Avgifterna har varierat mellan åren. Orsaken till variationerna mellan de senaste åren är felaktiga periodiseringar.			

Tabell 1. I tabellen redovisas en sammanfattning av statusen för register, tillsyn och avgifter.

## 4.7 Riksdagens ombudsmäns granskning

I november 2005 genomförde Justitieombudsmannen (JO) en inspektion av miljönämnden i Jönköpings kommun. JO:s besök var inte föranlett av någon anmälan utan skedde på eget initiativ. Granskningen omfattade klagomåls- och djurskyddsärenden, delegationsbestämmelser, reglemente, arkivplan samt en promemoria för posthantering.

Resultatet från granskningen finns redovisat i protokoll med diarienummer 4711-2005.