

Revisionsrapport

Gabriella Fredriksson
Revisionskonsult

Oktober 2015

Granskning av ärendehantering avseende miljöskydd

Söderhamns kommun

1. Innehållsförteckning

2. Sammanfattning	1
3. Inledning	3
3.1. Bakgrund och syfte.....	3
3.2. Revisionsfråga och kontrollmål.....	3
3.3. Metod och avgränsning.....	3

4. Utgångspunkter	5
5. Iakttagelser	7
5.1. Övergripande om organisation och ärendetyper.....	7
5.2. Bedrivs ärendeprocesserna avseende miljöskydd med tillfredsställande kvalitet?	8
5.3. Finns beredskap och rutiner för hantering av miljöskyddsärenden? Har processen förändrats/utvecklats sedan 2007?	9
5.4. Vilka möjligheter finns och används för bakgrunds kontroll av verksamhetsutövare som står bakom tillståndsansökningar och anmälningar till bygg- och miljöförvaltningen?	11

6. Revisionell bedömning och rekommendationer.....	13
--	----

2. Sammanfattning

Sommaren 2007 startades verksamhet på området Bromsäng genom Sven Ove Blom och företaget Flis & Kross. Verksamheten övertogs i april 2007 av Bromsängs Recycling AB med mottagning och lagring av avfall inom fastigheten Bromsäng 9:1. Stora mängder avfall hinner tas emot innan företaget begärs i konkurs. Under hösten 2010 tar Söderhamns kommun över fastigheten Bromsäng 9:1 så att arbetet med sanering efter företaget kan komma igång.

Syftet med denna granskning är att granska kvalitet och effektivitet i processerna rörande miljöskydd. Arbetet med miljöskydd innebär framförallt prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Prövning innebär bedömningar och beslut med anledning av tillståndsansökningar och anmälningar. Med tillsyn menas att bygg- och miljöförvaltningen bevakar att miljöbalkens regler efterlevs inom olika verksamheter, så att människors hälsa och vår miljö skyddas.

Granskningen ska besvara följande revisionsfråga:

Har bygg- och miljönämnden säkerställt att processer avseende miljöskydd är ändamålsenliga?

Den revisionella bedömningen är att processerna avseende handläggning av miljöskydd i kommunen till största del är ändamålsenliga. En utgångspunkt för granskningen var om det har skett någon förändring och förstärkning av kvaliteten i processerna sedan 2007. Bedömningen är att processerna för handläggning av ärenden och tillsyn har utvecklats sedan dess. Flera förändringar har skett för att säkerställa en högre kvalitet i ärendehantering, ett nytt digitaliserat ärendehanteringssystem har införts, rutiner för handläggning av ärenden till nämnd har ändrats och personalen arbetar delvis annorlunda med dokumentationen av ärenden. Nya rutiner har utvecklats på många områden men det saknas nedtecknade rutiner avseende vissa tillstånds- och anmälningsärenden och tillsyn av dessa, däribland hantering av farligt avfall.

Det finns en detaljerad verksamhetsplan som visar på vilka aktiviteter som ska genomföras men inte vilka effekter som ska uppnås eller hur dessa ska utvärderas. Den interna kontrollplanen har de senaste åren inte haft stort fokus kvalitetsaspekter av handläggningen. Ett nytt lednings- och styrningssystem håller dock på att införas i kommunen med ökat fokus på effekter.

Bedömningen grundar sig vidare på att det överlag finns god kunskap om hur olika aktiviteter ska genomföras. Samtliga miljöskyddshandläggare har universitetsutbildning inom miljöskyddsområdet. Inom Bygg- och miljöförvaltningen tar man tillvara på nationell kunskap och deltar i såväl regionala som nationella projekt som en metod för en säkerställa en hög kvalitet i sin tillsynsverksamhet. Det saknas stöd av jurist i kommunen men kompenseras delvis av att stöd söks och fås vid behov från såväl länsstyrelsen som nationella myndigheter.

När det gäller resurser har såväl länsstyrelsen som förvaltningen konstaterat att det saknas personalresurser motsvarande en heltidstjänst. Vissa arbetsuppgifter har därför fått nedprioriteras och handläggningstiden för vissa ärenden är lång. Bedömningen är att såsom man idag är organiserade saknas det personalresurser men att detta möjligen kan ändras vid införandet av den kommungemensamma kundtjänsten.

Det finns som nämnts stor kunskap hos personalen kring handläggning av ärendena och processerna, rutiner, dokumentation, beslut etc har förbättrats sedan 2007. Men när det gäller kontroller av verksamhetsutövare som ansöker om tillstånd eller anmäler en verksamhet om miljöfarlig verksamhet så finns förbättringsmöjligheter. Det gäller både vad kontroller av verksamhetsutövarens kunskaper samt att verksamhetsutövaren har de resurser som krävs för att kunna bedriva verksamheten på det sätt som krävs för skydd av människors hälsa och naturen. Kontroller sker idag men här kan utvecklas rutiner för vad

som bör efterfrågas och undersökas. Det har dock framkommit i granskningen att kommunen deltar i ett länsövergripande projekt kring just detta i år och att detta förväntas leda till förtydliganden kring vilka kontroller som kan och bör genomföras av kommunen. Av granskningen har vidare framkommit en otydlighet kring "positiva" besked i anmälningsärenden och efter tillsyn.

Rekommendationer

Vi rekommenderar bygg- och miljönämnden att:

- se över hur verksamheten kan organiseras och finansieras för att personalen ska hinna med alla arbetsuppgifter som krävs, däribland bör övervägas att höja de avgifter som finns som ett led i att öka intäkterna
- överväga ändring av rutiner så att positiva besked efter tillsyn i så stor utsträckning som möjligt kan utformas som beslut
- tillse att rutiner utvecklas för kontroller av verksamhetsutövare av miljöfarlig verksamhet

3. Inledning

3.1. Bakgrund och syfte

Sommaren 2007 startades verksamhet på fastigheten Bromsäng 9:1 genom Sven Ove Blom och företaget Flis & Kross. Verksamheten övertogs i april 2007 av Bromsängs Recycling AB med mottagning och lagring av avfall inom fastigheten Bromsäng 9:1. Stora mängder avfall hinner tas emot innan företaget begärs i konkurs. Under hösten 2010 tar Söderhamns kommun över fastigheten Bromsäng 9:1 så att arbetet med sanering efter företaget kan komma igång.

Syftet med denna granskning är att granska kvalitet och effektivitet i processerna rörande miljöskydd. Arbetet med miljöskydd innebär framförallt prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Prövning innebär bedömningar och beslut med anledning av tillståndsansökningar och anmälningar. Med tillsyn menas att bygg- och miljöförvaltningen bevakar att miljöbalkens regler efterlevs inom olika verksamheter, så att människors hälsa och vår miljö skyddas.

Granskningen initieras på uppdrag av kommunfullmäktige. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2015.

3.2. Revisionsfråga och kontrollmål

Granskningen ska besvara följande revisionsfråga:

Har bygg- och miljönämnden säkerställt att ärendeprocesser avseende miljöskydd är ändamålsenliga?

Kontrollmål:

Ändamålsenligheten bedöms utifrån följande kontrollmål:

1. Bedrivs ärendeprocesserna avseende miljöskydd med tillfredsställande kvalitet?
 - Finns det tillräcklig kunskap om hur olika aktiviteter ska utföras?
 - Finns det stöd att tillgå när så behövs?
2. Finns beredskap och rutiner för hantering av miljöskyddsärenden?
3. Vilka möjligheter finns och används för bakgrundskontroll av verksamhetsutövare som står bakom tillståndsansökningar och anmälningar till bygg- och miljöförvaltningen?
4. Har processerna förändrats/utvecklats sedan 2007?

3.3. Metod och avgränsning

Granskningen avgränsas till att gälla processer kring miljöskydd. Granskningen omfattar därmed inte kvalitetsaspekter på själva tillsynen, utan vilka rutiner o dylikt som finns för att tillse att ärendehantering och tillsyn ska kunna bedrivas med hög kvalitet och effektivitet. Hanteringen av föroreningsärendet vid Bromsäng 9:1 används som fallstudie på så vis att en jämförelse har gjorts med vilka rutiner som fanns när Bromsängsärendet uppdagades år 2007 och hur det ser ut idag.

De metoder som använts är granskning av dokument avseende ärendet Bromsäng och andra olika typer av miljöskyddsärenden varav två stycken ansökningsärenden avseende tillstånd till enskilda avlopp, två tillståndsansökningar om anläggning av värmepumpar, ett anmälningsärende avseendehantering av farligt avfall, en ansökan om etablering av en biltvätt. Det har även gjorts en genomgång av samtliga styrdokument, rutiner, blanketter och informationsmaterial (inklusive kommunens hemsida) inom miljö- och hälsoskyddsområdet. Vidare har intervjuer med nuvarande samt tidigare ordförande för bygg- och miljönämnden genomförts samt med tillförordnad förvaltningschef för bygg- och miljöförvaltningen (vanligen miljöinspektör och samordningsansvarig i kommunen), tre miljöinspektörer varav en i dagsläget samordningsansvarig och med en registrator inom bygg- och miljöförvaltningen.

Rapporten har varit föremål för sakgranskning.

4. Utgångspunkter

Miljöbalken, grundläggande principer

Den svenska miljölagstiftningen utgår från miljöbalken jämte förordningar och föreskrifter från utvalda myndigheter såsom Naturvårdsverket. Miljöbalkens syfte är att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. År 1999 antog regeringen 15 miljökvalitetsmål för Sverige som ska vara vägledande vid tillämpningen av miljöbalken. Dessa mål kan inte tillämpas direkt mot en enskild men kan ligga till grund för bedömning av tillstånd liksom vid tillsyn.

Miljölagstiftningen lägger stor vikt vid *egenkontroll* av verksamhetsutövarna. Det betyder att verksamhetsutövarna ansvarar för att reglerna i miljöbalken följs även om ingen myndighet har ställt krav. När det gäller exempelvis hantering av farligt avfall finns det ett antal allmänna hänsynsregler som verksamhetsutövaren måste följa som finns angivna i miljöbalkens andra kapitel. Vissa verksamheter krävs tillstånd eller anmälan till myndighet för att verksamheten ska få bedrivas. Vid tillståndsprövning ligger *bevisbördan* på verksamhetsutövaren, det är denne som måste visa att verksamheten bedrivs så att den inte medför negativa effekter eller motverkar miljöbalkens mål och orsakar oacceptabla olägenheter för hälsa och miljö (MB 2 kap 1§).

En annan viktig princip är den om *kunskapskravet* som ställs i MB 2 kap 2 §. Av paragrafen framgår att verksamhetsutövaren måste besitta kunskap om det farliga avfallet och hur det kan påverka människors hälsa och miljön. Ett exempel på vad kunskapskravet innebär ges i Naturvårdsverkets handbok 2003:8 om Farligt avfall s 10 där det anges att kunskapskravet innebär att verksamhetsutövaren har kunskap om vad det farliga avfallet består av, hur de ämnen och föreningar som finns i avfallet kan reagera i olika sammanhang samt vilka risker för människors hälsa och miljö som ämnena och föreningarna kan orsaka. Verksamhetsutövaren måste också ha kunskap om vad som kan göras för att minimera dessa risker och den påverkan som kan orsakas. Slutligen måste verksamhetsutövaren även ha kunskaper om de regler som gäller.

Ytterligare en princip är att den som förorenar ska betala. Och det är verksamhetsutövaren som ska vidta skyddsåtgärder och begränsa verksamheten i syfte att förebygga, hindra eller motverka skada eller olägenhet för människors hälsa och miljön.

Tillstånd

För att få bedriva viss miljöfarlig verksamhet krävs tillstånd i enlighet med 9 kap miljöbalken. Det är i lag angivet vilka verksamheter detta gäller. Tillstånd ges av länsstyrelsen, miljödomstol eller regeringen. Exempel på sådan verksamhet är bergtäkter som beviljas av länsstyrelsen. När någon söker tillstånd hos länsstyrelsen för en verksamhet söks får kommunen tillfälle yttra sig över ansökan till länsstyrelsen. Kommunen ger själv, efter ansökan från enskild person eller ett företag, tillstånd till enskilt avlopp eller anläggningar för värmepumpar.

Miljöbalkens föreskriver också att även om tillståndsplikt inte följer av föreskrifter som har meddelats med stöd av 6 §, får tillsynsmyndigheten besluta att förelägga en verksamhetsutövare att ansöka om tillstånd, om verksamheten medför risk för betydande föroreningar eller andra betydande olägenheter för människors hälsa eller miljön (9 kap 6 b§).

Anmälan

Vissa verksamheter kräver inte att tillstånd söks men väl att verksamhetsutövaren anmäler verksamheten (se miljöbalken 9 kap 6§). Exempel på detta är anläggande av vissa miljöfarliga verksamheter specificerade i lag, viss djurhållning, cisterner och viss hantering av farligt avfall. Anmälan görs till kommunen som vanligen meddelar om verksamheten får

bedrivs överhuvudtaget, eller med eller utan vissa villkor. Det finns idag en otydlighet i lagstiftningen kring om en anmälan ska resultera i ett beslut från kommunen när det gäller anmälan om farligt avfall. Frågan har uppmärksammats av Naturvårdsverket som i redovisningen av sitt regeringsuppdrag "Prövning av miljöfarliga verksamheter och krav på bland annat upprättande av miljökonsekvensbeskrivning" föreslår en ändring i lagstiftningen där det tydliggörs att beslut ska fattas.

Verksamhet får påbörjas tidigast sex veckor efter anmälan om inte kommunen beslutar något annat (miljöbalken 9 kap 6 c § MB). Under denna sex-veckorsfrist har kommunen möjlighet att förelägga eller förelägga vid vite att en person eller företag inkommer med en fullständig anmälan. Kommunen kan även förbjuda en verksamhet med stöd av 26 kap. 9 § MB och 2 kap. MB mot bakgrund av omständigheterna i det enskilda fallet. Myndigheten kan däremot inte förbjuda en verksamhet enbart för att den påbörjas tidigare än sex veckor efter anmälan (se naturvårdsverkets handbok om operativ tillsyn nr 2001:4 s 83). Om någon påbörjat en anmälningspliktig verksamhet innan en anmälan inkommit till kommunen eller innan sexveckors-fristen har löpt ut kan personen/företaget dömas för otillåten miljöverksamhet döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet i enlighet med miljöbalkens 29 kap 4 §. Kommunen är i dessa fall skyldiga att åtalsanmäla personen/företaget till polisen enligt miljöbalken 26 kap. 2 §.

Kommunen kan efterhand ändra försiktighetsmått för anmälningspliktig verksamhet.

Av Naturvårdsverkets handbok 2001:4 om operativ tillsyn framgår "att tillsynsmyndigheten ska genom underrättelse eller beslut alltid besvara en anmälan. Hur detta sker beror givetvis på ärendets karaktär. Generellt kan sägas att en anmälan i många fall bör resultera i någon typ av myndighetsbeslut. Om det behövs ska myndigheten förelägga om försiktighetsmått eller förbud, eller om tillståndsprövning. För vissa typer av anmälningar, t.ex. miljöfarlig verksamhet och anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § finns särskilda bestämmelser om myndighetens svar på anmälan (se 27 § FMH och 10 § FTS)."

Tillsyn

Verksamheter som kräver tillstånd liksom verksamheter där anmälan krävs ska tillses. Vem som utövar tillsyn regleras i lag. De centrala tillsynsmyndigheterna är Naturvårdsverket, Socialstyrelsen, Statens Jordbruksverk, Kemikalieinspektionen, Folkhälsomyndigheten och Havs- och vattenmyndigheten. Den regionala tillsynen utövas av länsstyrelserna inom deras respektive geografiska ansvarsområde. Den lokala tillsynen inom varje kommun utövas av den kommunala nämnden inom miljöområdet. I Söderhamns kommun är det sedan 2010 Bygg- och miljönämnden. Kommunen utövar tillsyn även över vissa anläggningar som andra myndigheter har beviljat tillstånd till inom kommunens geografiska ansvarsområde.

För tillsyn i allmänhet gäller 26 kap miljöbalken och förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken. Eftersom varje verksamhetsutövare har ett självständigt ansvar att följa miljöbalkens regler kan tillsynen enligt Naturvårdsverket sägas ha två viktiga fokus. Dels har myndigheten att granska resultatet av verksamhetens miljöarbete, dels ska själva förutsättningarna för en god egenkontroll granskas. Omfattning och metoder i tillsynen ska differentieras från fall till fall. Enligt Naturvårdsverket är viktiga prioriteringar i tillsynen verksamhetens påverkan eller risk för påverkan på människors hälsa och miljö. Dels lagefterlevnad och förmågan att ta ansvar för en god egenkontroll. Naturvårdsverket har tagit fram handböcker till stöd för hur tillsyn ska bedrivas, bland annat handbok 2001:4 operativ tillsyn. I denna handbok tydliggörs myndigheternas ansvar för beivrande av miljöbrott. Där står bland annat myndigheten har en skyldighet enligt miljöbalken 30 kap. 1 och 3 §§ MB att påföra miljöstraffavgift om förutsättningarna för det är uppfyllda och myndighetens skyldighet att anmäla misstanke om brott mot miljöbalken till polisen.

5. Iakttagelser

I detta kapitel redovisas de iakttagelser och resultat som framkommit i granskning av dokument samt intervjuer med tjänstemän och förtroendevalda i Söderhamns kommun. Redovisningen utgår från de uppsatta kontrollmålen. Under varje rubrik ges ensammanfattande bedömning.

5.1. Övergripande om organisation och ärendetyper

I Söderhamns kommun finns sedan 2010 en egen förvaltning som hanterar bygg- och miljöärenden under Bygg- och miljönämnden. När det gäller hantering av miljöskyddsärenden finns det fem ordinarie miljöinspektörstjänster, dock är det bara 3,5 tjänst som arbetar med miljötillsyn. Därutöver finns för närvarande en extraanställd till och med december 2015. Nuvarande förvaltningschef är tillförordnad fram till och med januari. En av miljöinspektörerna är samordnare för hela området. Därtill tillkommer nämndsekreterare och två registratorer som bistår hela förvaltningen. Inom miljöskyddsområdet hanteras följande:

- Tillståndsansökningar för verksamheter
- Anmälningar av nya verksamheter enligt lag och föreskrifter
- Tillsyn av verksamheterna ovan samt över all verksamhet inom kommunen där tillstånd har givits från andra myndigheter med två undantag, två stora industrier, Arizona Chemical och Vallviks bruk, för vilka tillstånd har meddelats av Mark- och miljödomstolen. Dessa tillses av länsstyrelsen.
- Hantering av klagomål på existerande verksamheter
- Yttranden till andra myndigheter avseende tillståndsansökningar inom kommunen

Miljöskyddsinspektörerna i kommunen är delvis specialiserade på olika typer av verksamheter.

I tabellen nedan redovisas förvaltningens statistik över hur många ärenden som handläggs inom miljöskyddsområdet. Den stora ökningen av ärenden under 2014 berodde till stor del på en satsning av kontroller av enskilda avlopp i ett utvalt område i kommunen.

Sammanlagd ärendestatistik miljö- och hälsoskydd

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Antal öppna, pågående vid årets början		1200	775	675	668	554	600	433	621
Antal upprättade under året	905	1219	902	794	802	748	789	1147	
Antal avslutade av årets ärenden	523	923	487	527	572	452	572	695	
Antal avslutade äldre ärenden	1002	657	243	226	312	227	405	261	
Totalt antal avslutade under året	1525	1580	730	753	884	679	977	956	

5.2. Bedrivs ärendeprocesserna avseende miljöskydd med tillfredsställande kvalitet?

- Finns det tillräcklig kunskap om hur olika aktiviteter ska utföras? - Finns det stöd att tillgå när så behövs?

Planering och uppföljning/utvärdering av processerna

I granskningen har framkommit att Bygg- och miljönämnden och förvaltningen träffas årligen för planering av verksamheten. Förvaltningen tar fram förslag till verksamhetsplan för förvaltningen som antas av nämnden i december året innan verksamhetsåret börjar. Nämndens egen plan antas vanligen i januari eller februari för innevarande år. Förvaltningens verksamhetsplan är framtagen på basis av ärendestatistik från föregående år samt utifrån register över befintliga miljöfarliga verksamheter. Tillsyn för tillståndspliktiga och anmälningspliktiga verksamheter är lätt överskådbar eftersom man vet vilka verksamheter det rör sig om. Tillsyn av tillståndspliktig verksamhet sker årligen enligt fastlagd plan eller oftare om det bedöms finnas sådant behov. Om klagomål på en verksamhet inkommer till kommunen följs detta upp av miljöinspektör som har hand om den verksamheten.

Verksamhetsplanen följs upp och redovisas övergripande för nämnden tre gånger per år. Särskilda projekt särredovisas för nämnden när de avslutats eller när förvaltningen bedömer att nämnden bör informeras om utvecklingen i ett särskilt ärende.

Verksamhetsplanen beskriver vilka aktiviteter som ska genomföras men inte vilka effekter som ska uppnås eller hur dessa ska utvärderas. Ett nytt lednings- och styrningssystem håller dock på att införas i kommunen med ökat fokus på effekter.

När det gäller uppföljning av verksamheten så har Söderhamns kommun deltar i nationella övergripande återkommande undersökningar. En sådan är SKLs undersökningen Insikt. Denna undersökning fokuserar på företags upplevelser av kommunens service. Följande information är taget ur SKLs presentation av Söderhamns kommun. Av den senaste undersökningen från 2013 framgår att Söderhamns kommuns Nöjd-Kund-Index (NKI) är 67. Medelvärde för samtliga deltagande kommuner är 68. Jämfört med 2013 har Söderhamns kommuns NKI-värde minskat från 70 till 67, dvs. med tre enheter. De serviceområden som företagarna är mest nöjda med är bemötande och effektivitet, båda med värden på 71. Minst nöjda är de med information som ges ett betyg på 66.

Ett annat sätt att fånga upp företagets synpunkter är det inrättade Företagarrådet som Bygg- och miljönämnden låtit starta. Här träffas representanter från förvaltning och nämnd med företagare i kommunen för att diskutera och beskriva hur ärendeprocesser bedrivs och vad som kan förbättras. Rådet träffas fyra gånger per år. Mötena protokollförs inte.

Kunskap

Av intervjuer framgår att samtliga anställda miljöinspektörer som arbetar med miljöskydd har universitetsutbildning inom miljöskyddsområdet och de flesta har mångårig erfarenhet från arbete som miljöinspektör.

I dagens samhälle finns många verksamheter som hanterar ämnen som potentiellt kan skada och påverka människors hälsa och miljö. För att utnyttja sina resurser så effektivt som möjligt har Bygg- och miljönämnden med förvaltning i Söderhamns kommun valt att i så stor utsträckning som möjligt delta i nationella projekt kring tillsyn. I de nationella tillsynsprojekten tar exempelvis Naturvårdsverket, Folkhälsomyndigheten eller Läkemedelsverket fram underlag för tillsynskontroller vilket ökar både kvalitet och effektiviteten för miljöinspektörerna i kommunen som därmed inte behöver uppfinna hjulet själva varje gång. Exempel på sådana nationella tillsynsprojekt som kommunen deltagit i de senaste åren är tillsyn av skolor, tillsyn av hårfärg, tillsyn av smycken i detaljhandeln och tillsyn av fastighetsägares egenkontroll.

Oktober 2015
Söderhamns kommun

I intervjuer och i granskning av fallet Bromsäng och andra pågående ärenden har framkommit att en av de största svårigheterna för miljöinspektörerna är hur de ska hantera och kontrollera oseriösa verksamhetsutövare, framförallt när det gäller avfallsområdet inom vilket det finns stora risker och stor brottslighet. I detta ligger hur kontroll ska utföras för att säkerställa att verksamhetsutövare uppfyller kunskapskravet i miljöbalkens 2 kap 2 §. Söderhamns kommun har därför valt att medverka i ett länsövergripande samverkansprojekt mellan myndigheter för en effektivare bekämpning av miljöbrott. Syftet med projektet som pågår under hela 2015 är öka kunskapen om att identifiera, hantera och förebygga miljöbrott.

När det gäller frågan om stöd finns att tillgå hänvisar de flesta som intervjuats till att de nationella myndigheterna utgör en bra stödfunktion, inte minst tillfrågas Naturvårdsverkets handläggare och jurister frekvent. Vidare upplevs länsstyrelsen ge bra vägledning för tillsynsverksamheten. Det finns enligt uppgifter från flera handläggare ett bra länsövergripande samarbete och utbildningsverksamhet mellan kommunerna i Gävleborgs län. Därutöver söker man information och goda exempel från kanske i första hand större regioner som har satsat på olika frågor, såsom Miljösamverkan Västra Götaland när det gäller hantering av farligt avfall. Någon uttrycker saknad av juridiskt stöd från en kommunjurist. Slutligen finns ett antal nyhetsbrev, branschtidningar etc som används för omvärldsbevakning och kompetensutveckling.

Bedömning

Bedömningen är att det finns en tydlig planeringsprocess och en tydlig arbetsfördelning av ärenden inom miljöskyddsområdet. Miljöinspektörerna har relevant utbildning och bedömningen är att de har kunskap om hur olika aktiviteter ska utföras. Dock sker inte mycket uppföljning av effekterna av verksamheten, vilket kan komma att förändras när det nya styrnings- och ledningssystemet införs. Bedömningen är vidare att det finns stöd att tillgå från framförallt nationella myndigheter, vilket också utnyttjas men att det saknas ibland juridiskt stöd inom kommunen.

Kvalitetsaspekten på hanteringen av ärenden är även starkt beroende av tillgång till rutiner, blanketter för anmälningsärenden, mallar för tjänsteutlåtanden, beslut etc. Om det finns tydliga dokument att följa minskar risken för att något "glöms bort". Som framgår nedan under rubriken rutiner har förvaltningen satsat på att utveckla ett stort antal rutiner för olika ärendetyper men en del arbete återstår. Mer information om detta ges under nästa avsnitt där frågor kring beredskap, rutiner och resurser behandlas.

5.3. Finns beredskap och rutiner för hantering av miljöskyddsärenden? Har processen förändrats/utvecklats sedan 2007?

Under detta avsnitt redovisas granskningsresultatet för två revisionskriterier då dessa hör nära samman.

Av intervjuer och granskning av dokument har framkommit att sedan år 2007 då fallet Bromsäng uppdagades har ärendehantering kring anmälningar och tillståndsansökningar av verksamheter ändrats och systematiserats i kommunen. Nedan följer en redovisning av vilka förändringar som genomförts i syfte att höja kvaliteten i ärendehanteringsprocessen.

Genomförda förändringar av ärendehanteringsprocessen i kvalitetshöjande syfte:

1. Under 2014 bytte kommunen ärendehanteringssystem. Tanken är att detta ska tydliggöra och underlätta ärendehanteringens dokumentation. Under det första året har dock systemet inte fungerat riktigt som tänkt så de positiva effekterna av systemet har ännu inte blivit så många som förväntat.

2. En annan förändring som skett är att samtliga handläggare inom miljöskyddsområdet idag skickar alla inkommande handlingar till registrator som lägger in dem i systemet och tillser att de sorteras in i närarkivet. Detta har enligt uppgift ökat sökbarheten av ärenden i systemet och minimera risken för att handlingar kommer bort samtidigt som det har frigjort tid för miljöinspektörerna att handlägga ärenden.
3. Ytterligare kvalitetshöjande insatser har de senaste åren varit att utveckla en utförlig introduktionsutbildning för nya medarbetare.
4. Särskilda veckomöten har införts för miljöskyddsinspektörerna. Vid dessa möten diskuteras extra svåra ärenden med kollegorna för att säkerställa att man fångar samtliga aspekter och att hanteringen av sammatyp av ärenden i kommunen hanteras likartat.
5. Vidare finns nu två typer av månadsmöten. Dels arbetsplatsträffar med hela förvaltningen (leds av förvaltningschefen), dels möten där miljöinspektörer och livsmedelsinspektörer träffas (leds av samordnaren).
6. År 2007 fanns mycket få rutiner kring anmälningar eller tillsyn nedtecknade. Idag finns 27 rutiner nedtecknade skriftligen. De flesta av de rutiner som är nedtecknade rör områden såsom anläggande av enskilt avlopp, värmepump, kompostering, djurhållning inom detaljplan, där varje ärende inte är helt olikt ett annat. Därtill tillkommer att det finns vissa rutiner som används för andra områden även om dessa inte är nedtecknade, exempelvis inom områdena tillsyn av bergtäkt och hantering av avfall.
7. Man har tagit fram tydliga blanketter och broschyrer för olika anmälnings- eller ansökningsärenden såsom enskilt avlopp. Blanketterna är utformade för att underlätta hela handlägningsprocessen och för att tillse att inga kontrollmoment glöms bort.
8. Efter valet 2014 har nya rutiner för beslutsunderlag och föredragningen för nämnden införts. Tjänsteutlåtandena är idag mer utförliga och föredragningarna vid mötena är därför kortare med utrymme för frågor. Tjänsteutlåtandena är idag helt färdiga före ordförandeberedningen vilket ökar möjligheten för nämndens ordförande och vice ordförande att snabbt bilda sig en uppfattning om underlaget är tillräckligt för beslut. Föredragningarna sker liksom tidigare av handläggaren för ärendet för att säkerställa att nämnden kan få svar på specifika frågor direkt.

På frågan om de önskade fler rutiner gav flera svaret att de snarare önskade mer tid till att förfinas och vidareutveckla de rutiner som finns.

Delegationsbeslut

När det gäller delegationsbeslut har i granskningen framkommit följande. Anmälningspliktiga verksamheter där det på grundval av anmälan framgår att verksamheten kan accepteras utan försiktighetsmått, meddelas beslut att anmälan inte föranleder någon åtgärd. Däremot tas inget formellt beslut vid tillsynsbesök där det inte funnits anledning att besluta om föreläggande om åtgärder. Då skrivs en inspektionsrapport som tillförs ärendet. Detta innebär att dessa "positiva" besked efter tillsyn inte blir beslut som rapporteras som delegationsbeslut till nämnden. Alla för verksamhetsutövaren "negativa beslut" blir formella beslut som rapporteras till nämnden som delegationsbeslut.

Intern kontrollplan

Vissa kontrollmoment i den interna kontrollplanen syftar till kvalitetssäkring av informationsinsatserna ut mot medborgare, samt att se över rutiner och delegationsordningen. Övriga kontrollmoment för 2015 handlar inte om kvalitetssäkring.

Resurser

En annan aspekt på beredskap är vilka resurser förvaltningen har för att utföra arbetet. Verksamheten finansieras till viss del av uttagande av avgifter för tillsyn och ärendehandläggning av exempelvis ansökan om tillstånd för enskilt avlopp. Avgifterna beslutas av kommunfullmäktige. Enligt förvaltningen ligger avgifterna i Gävleborgs län lägre än i övriga landet. Det finns nu tankar på att föreslå en höjning av avgifterna men detta kommer sannolikt inte att kunna finansiera det personalunderskott som enligt förvaltningen behövs för handläggning av miljöskyddsärenden, motsvarande cirka en heltidstjänst. Samtidigt nämns att den nya organisationen med en gemensam kundtjänst som kommer att införas i kommunen under nästa år som enligt tjänstemännen förhoppningsvis tid kan komma att frigöra tid från miljöinspektörerna. Uppskattningen av tjänsteutrymme har i verksamhetsplanen gjorts mot statistik kring antal ärenden Länsstyrelsen granskade verksamheten år 2013 och då saknades två heltidstjänster vilket länsstyrelsen då tyckte var lågt skattat, sannolikt var behoven större. Liknande bedömning hade gjorts av länsstyrelsen år 2009.

Vid särskilda satsningar får man förväntade ökning av ärenden. Ett exempel på detta har varit en satsning på kontroll av enskilda avlopp i ett särskilt område. Här tog man in extra personal under ett antal sommarmånader. Dessa dokumenterade ärendena men därefter krävdes större insatser för att hantera efterarbetet än vad förvaltningen hade beräknat. Detta innebär att det finns kö av ärenden inom detta område eftersom det inte finns tillräckligt med personal.

Bedömning

Bedömningen är att det finns rutiner utvecklade för handläggning av miljöskyddsärenden, med undantag för vissa områden. Det finns blanketter, mallar för tjänsteutlåtanden och beslut samt nya rutiner för föredragningar samt nya rutiner för dokumenthantering. Mycket har därmed gjorts sedan 2007 för att höja kvaliteten i ärendehandlägningsprocessen. En brist som framkommit är dock att det saknas nedtecknade rutiner kring vissa verksamheter såsom anmälningar kring farligt avfall. Utifrån ett risk- och sårbarhetsperspektiv är det viktigt att så många rutiner som möjligt finns nedtecknade för det fall att personal byts ut. Det är även ett sätt att säkerställa att likartade ärenden handläggs på samma sätt och att inga moment i ärendehandläggningen glöms bort. När det gäller delegationsbeslut är bedömningen att även positiva besked i många fall borde kunna utformas som beslut. Detta är som Naturvårdsverket påpekar inte ett lagkrav men en rekommendation.

Bedömningen är vidare att det finns kunskap och beredskap för att hantera tillståndsansökningar, anmälningar av verksamheter, tillsyn och klagomål men det är inte alltid möjligt att handläggningen av alla ärenden kan ske skyndsamt. Detta kan bero på dels hur arbetet är organiserat, dels på brist på resurser för mer personal. Det finns därför anledning att se över om verksamheten kan organiseras annorlunda (vilket kommer att ske genom överlämning av vissa ärenden till den kommungemensamma kundtjänsten) samt om exempelvis avgifterna kan höjas för att finansiera delar av verksamheten.

5.4. Vilka möjligheter finns och används för bakgrundskontroll av verksamhetsutövare som står bakom tillståndsansökningar och anmälningar till bygg- och miljöförvaltningen?

Efter ärendet med Bromsäng år 2007 och framåt har personalen blivit mer vaksam och frågvis när anmälning eller tillståndsansökningar inkommer till kommunen. Som nämnts upplever tillfrågad personal dock att det är otydligt vilka kontroller som kan genomföras när det gäller bland annat verksamhetsutövare för avfallshantering. Det gäller både vad kontroller av verksamhetsutövarens kunskaper samt att verksamhetsutövaren har de resurser som krävs för att kunna bedriva verksamheten på det sätt som krävs för skydd av människors hälsa och naturen. Det finns inga nedtecknade rutiner kring vilka kontroller som alltid bör göras. Vidare upplevs det osäkert vad som kan göras när verksamhet bedrivs utan tillstånd eller anmälan, utöver att förbjuda verksamhet eller förelägga verksamhet om åtgärder samt att anmäla misstanke om miljöbrott till polisen. Av intervju och skriftligt underlag framgår att de kontroller som görs ibland men inte med någon regelbundenhet är följande:

- ställa direkta frågor till sökanden, t ex om sökanden/VU bedrivit verksamhet i annan kommun (här utgår handläggare från en lista med frågor som erhållits från polisen)
- kontrollera med inspektörskollegor i kommuner där sökanden/VU har bedrivit verksamhet
- googla
- kolla allabolag.se, ratsit.se mm
- känns något "misstänkt" -> koll med polisen. Gäller särskilt i avfallsbranschen.
- träffa sökanden/VU öga mot öga, för att få en bättre uppfattning om vem vederbörande är.

Som nämnts tidigare ingår kommunen under 2015 i ett samverkansprojekt med bland annat polisen. En av förhoppningarna med projektet är att det ska tydliggöras vilka typer av kontroller som är lämpliga att genomföra.

Bedömning

Frågan kring vilka kontroller av verksamhetsutövare som kan och bör genomföras är inte självklar, det finns t ex inga nationella tydliga riktlinjer kring hantering av farligt avfall. Bedömningen är att man inom förvaltningen idag är betydligt mer vaksam och genomför fler kontroller idag än år 2007. Det är även bra att man deltar i samverkansprojekt och tar hjälp av rutiner som utvecklats på annat håll i Sverige. Dock bör man nedteckna de kontroller och rutiner som faktiskt genomförs och man bör tillse att dessa genomförs systematiskt i samtliga ärenden.

6. Revisionell bedömning och rekommendationer

Granskningen ska besvara följande revisionsfråga:

Har bygg- och miljönämnden säkerställt att processer avseende miljöskydd är ändamålsenliga?

Den revisionella bedömningen är att processerna avseende handläggning av miljöskydd i kommunen till största del är ändamålsenliga. En utgångspunkt för granskningen var om det har skett någon förändring och förstärkning av kvaliteten i processerna sedan 2007. Bedömningen är att processerna för handläggning av ärenden och tillsyn har utvecklats sedan dess. Flera förändringar har skett för att säkerställa en högre kvalitet i ärendehantering, ett nytt digitaliserat ärendehanteringssystem har införts, rutiner för handläggning av ärenden till nämnd har ändrats och personalen arbetar delvis annorlunda med dokumentationen av ärenden. Nya rutiner har utvecklats på många områden men det saknas nedtecknade rutiner avseende vissa tillstånds- och anmälningsärenden och tillsyn av dessa, däribland hantering av farligt avfall.

Det finns en detaljerad verksamhetsplan som visar på vilka aktiviteter som ska genomföras men inte vilka effekter som ska uppnås eller hur dessa ska utvärderas. Den interna kontrollplanen har de senaste åren inte haft stort fokus kvalitetsaspekter av handläggningen. Ett nytt lednings- och styrningssystem håller dock på att införas i kommunen med ökat fokus på effekter.

Bedömningen grundar sig vidare på att det överlag finns god kunskap om hur olika aktiviteter ska genomföras. Samtliga miljöskyddshandläggare har universitetsutbildning inom miljöskyddsområdet. Inom Bygg- och miljöförvaltningen tar man tillvara på nationell kunskap och deltar i såväl regionala som nationella projekt som en metod för en säkerställa en hög kvalitet i sin tillsynsverksamhet. Det saknas stöd av jurist i kommunen men kompenseras delvis av att stöd söks och fås vid behov från såväl länsstyrelsen som nationella myndigheter.

När det gäller resurser har såväl länsstyrelsen som förvaltningen konstaterat att det saknas personalresurser motsvarande en heltidstjänst. Vissa arbetsuppgifter har därför fått nedprioriteras och handläggningstiden för vissa ärenden är lång. Bedömningen är att såsom man idag är organiserade saknas det personalresurser men att detta möjligen kan ändras vid införandet av den kommungemensamma kundtjänsten.

Det finns som nämnts stor kunskap hos personalen kring handläggning av ärendena och processerna, rutiner, dokumentation, beslut etc har förbättrats sedan 2007. Men när det gäller kontroller av verksamhetsutövare som ansöker om tillstånd eller anmäler en verksamhet om miljöfarlig verksamhet så finns förbättringsmöjligheter. Det gäller både vad kontroller av verksamhetsutövarens kunskaper samt att verksamhetsutövaren har de resurser som krävs för att kunna bedriva verksamheten på det sätt som krävs för skydd av människors hälsa och naturen. Kontroller sker idag men här kan utvecklas rutiner för vad som bör efterfrågas och undersökas. Det har dock framkommit i granskningen att kommunen deltar i ett länsövergripande projekt kring just detta i år och att detta förväntas leda till förtydliganden kring vilka kontroller som kan och bör genomföras av kommunen. Av granskningen har vidare framkommit en otydlighet kring "positiva" besked i anmälningsärenden och efter tillsyn.

Rekommendationer

Vi rekommenderar bygg- och miljönämnden att:

- se över hur verksamheten kan organiseras och finansieras för att personalen ska hinna med alla arbetsuppgifter som krävs, däribland bör övervägas att höja de avgifter som finns som ett led i att öka intäkterna
- överväga ändring av rutiner så att positiva besked efter tillsyn i så stor utsträckning som möjligt kan utformas som beslut
- tillse att rutiner utvecklas för kontroller av verksamhetsutövare av miljöfarlig verksamhet

2015-10-16



Gabriella Fredriksson, Projektledare

David Boman, Uppdragsledare