

Kommunrevisionen
Falun kommun

För kännedom:
Miljönämnden
Kommunfullmäktige

2015-06-15

Revisionsrapport – Miljönämndens opartiskhet och planering av tillsyn enligt miljöbalken

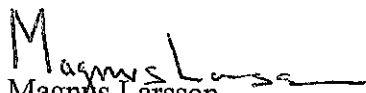
På uppdrag av Falu kommuns revisorer har KPMG gjort en granskning av "Miljönämndens opartiskhet och planering av tillsyn enligt miljöbalken".

Revisionen översänder härmed rapporten för kännedom till Miljönämnden och Kommunfullmäktige.

Med vänlig hälsning

Leif Bergh
Ordf. Kommunrevisionen

På uppdrag av kommunens revisorer


Magnus Larsson
Certifierad Kommunal Yrkesrevisor
KPMG AB



Falu kommun

**Miljönämndens opartiskhet och
planering av tillsyn enligt miljöbalken
Revisionsrapport**

KPMG AB
1 april 2015
Antal sidor: 11

Innehåll

1.	Sammanfattning	2
2.	Bakgrund	3
3.	Syfte	3
4.	Avgränsning	3
5.	Revisionskriterier	3
6.	Ansvarig nämnd	4
7.	Metod	4
8.	Projektorganisation	4
9.	Styrande dokument	4
10.	Planering av tillsyn	5
10.1	Kommentar	5
11.	Hantering av opartiskhet	5
11.1	Kommentar	7
12.	Ärenden	7
12.1	Ärende 1 – Föreläggande om försiktighetsåtgärder.	7
12.2	Ärende 2 – Förbud att nyttja och hyra ut ishall och curlinghall	8
12.3	Ärende 3 – förbud att släppa ut avloppsvatten på fastighet	9
12.4	Kommentar	10

1. Sammanfattning

Vi har av revisorerna i Falu kommun fått i uppdrag att granska miljönämndens planering av tillsyn enligt miljöbalken samt nämndens rutiner för säkerställa opartiskhet i myndighetsutövandet. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2015.

Vi har därför granskat

- om det finns upprättade dokument som styr planeringen av tillsyn samt om det finns rutiner för hantering av ärenden som akut uppstår
- om det finns fastställda och införda rutiner för att hantera opartiskhet och jäv samt om nämnden säkerställer dess efterlevnad och uppföljning? Har miljönämnden fastställt rutin för uppföljning av prövning av anställdas bisysslor?

Vår sammanfattande bedömning är att nämnden har säkerställt att det finns upprättade dokument för planeringen av tillsynen. Nämnden har säkerställt att dokumenten och planerna följs upp.

Rutiner för hur ärenden hanteras finns i verksamhetsledningssystemet som är tillgängligt för handläggarna via kommunens intranät. Systemet innehåller vägledningar, rekommendationer, antagna riktlinjer och styrande dokument, checklistor samt administrativa rutiner inom miljöområdet.

Fråga om de anställdas bisysslor ställs i samband med medarbetarsamtal och rutin finns att pröva de bisysslor som anmäls.

Vid våra granskade ärenden som samtliga är ärenden där nämnden har fattat beslut har handläggningen skett genom att flera handläggare deltagit i handläggningen.

Inom organisationen finns olika samordningsgrupper. Grupperna används till bland annat att stötta varandra i handläggningen men även för att underlätta i bedömningar och säkerställa en likvärdig hantering och bedömning av ärende.

Vi har i våra granskade ärenden inte kunnat påvisa att det finns något som kan rubba förtroendet för opartiskhet hos nämnden.

2. Bakgrund

Vi har av revisorerna i Falu kommun fått i uppdrag att granska miljönämndens planering av tillsyn enligt miljöbalken samt nämndens rutiner för säkerställa opartiskhet i myndighetsutövandet.

Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2015.

Myndigheter ska vara opartiska och behandla kommunens medborgare, företagare och föreningar lika. Vid tillsyn ska nämnden säkerställa lika behandling oavsett om ägaren/verksamheten/utövaren är en del av kommunen, något av kommunalägda bolagen eller om ärendet rör en privatperson eller ett privatägt företag.

Inför 2015 genomfördes en organisationsförändring inom Falu kommun. Miljönämnden ersattes av en gemensam bygg och miljönämnd, Myndighetsnämnden för bygg- och miljöfrågor.

Revisorerna bedömer att det är väsentligt att granska miljönämnden utifrån att det finns en risk att nämnden brister i styrning, ledning, uppföljning samt i sin opartiskhet som myndighetsutövare.

3. Syfte

Syftet med granskningen är att bedöma om miljönämnden styr och leder tillsynen inom nämndens ansvar på ett sätt som säkerställer likställigheten.

Vi har därför granskat

- om det finns upprättade dokument som styr planeringen av tillsyn samt om det finns rutiner för hantering av ärenden som akut uppstår?
- om det finns fastställda och införda rutiner för att hantera opartiskhet och jäv samt om nämnden säkerställer dess efterlevnad och uppföljning? Har miljönämnden fastställt rutin för uppföljning av prövning av anställdas bisysslor?

4. Avgränsning

Granskningen omfattar 2014-2015. Inom ramen för granskningen kommer vi att särskilt studera hur nämnden har hanterat frågan om opartiskhet i myndighetsutövningen i tre tillsynsärenden där nämnden fattat beslut om föreläggande av åtgärd. Ärendena har pågått under 2014-2015 och väljs av KPMG.

5. Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna/verksamheten uppfyller

- Kommunallagen 2 kap § 2 – likställighetsprincipen, jävsgrunderna kap 6 §§ 24-25
- Miljötillsynsförordningen, 1 kap

- Miljöbalken, 9 kap
- Ev. tillämpbara interna regelverk, policys och fullmäktigebeslut

6. Ansvarig nämnd

Granskningen har avsett miljönämnden. En ny politisk organisation trädde i kraft från och med årsskiftet 2014-2015 som innebar att en myndighetsnämnd för bygg- och miljöfrågor skapades.

Rapporten är saklighetsgranskad av myndighetschefen för bygg- och miljöfrågor samt respektive handläggare avseende ärendena.

7. Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Studie av behovsutredning, tillsynsplan, strategi och verksamhetsplan
- Genomgång av dokument rörande opartiskhet – Falu kommuns policy mutor och andra otillbörliga förmåner
- Intervjuer med berörda tjänstemän

8. Projektorganisation

Granskningen har genomförts av Caroline Fornbrant, konsult och Marita Castenhag, konsult under ledning av Magnus Larsson, certifierad kommunal revisor och kundansvarig

9. Styrande dokument

Reglemente

Den 1 januari 2015 upplöstes miljönämnden och myndighetsnämnd för bygg- och miljöfrågor bildades. Vi har därför granskat två olika reglementen vad gäller opartiskhet och jäv inom tillsynen.

Miljönämndens reglemente angav att miljönämnden är arbetsgivare för inom nämnden anställd personal. Detta innefattar enligt då gällande reglemente att ansvara för personalpolitiken samt rätt att besluta om samtliga personal-, organisations- och IT-frågor som inte åvilar kommunstyrelsen eller fullmäktige.

Enligt reglementet för myndighetsnämnden för bygg- och miljöfrågor har nämnden ingen egen förvaltning. Avdelningschef är anställd av nämnden. Miljö- och samhällsbyggnadsnämnden tillhandahåller personal och övriga resurser som krävs för verksamhetsområdet. I reglementet ges avdelningschefen ett ansvar för att se till att personalen inte får utföra någon verksamhet som kan tänkas bli föremål för myndighetsnämnden för bygg- och miljöfrågors tillsyn.

10. Planering av tillsyn

De dokument/rutiner som styr miljönämnden/myndighetsnämnden för bygg- och miljöfrågor är

- Behovsutredning
- Strategi och tillsynsplan
- Verksamhetsplan

Nämnden har upprättat en behovsutredning. Av utredningen framgår att det är en treårsplan som ses över årligen. Det bedömda behovet är fördelat till olika huvudområden, samt vad som är inkommande ärenden eller tillsyn på eget initiativ. Behovsutredningen revideras årligen.

Nämnden genomför årligen en verksamhetsplanering. Av planen framgår vad som ska tillsynas samt projekt och den egeninitierade tillsynen. I arbetet med verksamhetsplanen förs diskussioner i nämnden om prioriteringar. Verksamhetsplanen bygger på att 90 procent av det bedömda behovet i behovsutredningen ska hinna tillsynas årligen.

Behovsutredning, tillsynsplan och verksamhetsplan arbetas fram i de så kallade samordningsgrupperna som finns inom förvaltningen inför antagande av nämnden. Samordningsgrupper finns inom miljöskydd, hälsoskydd, enskilda avlopp samt livsmedel.

Vid två tillfällen under året och vid ett tillfälle efter verksamhetsårets slut tar nämnden del av en uppföljning av hur verksamheten bedrivits i förhållande till nämndens verksamhetsplan.

10.1 Kommentar

Miljönämnden/myndighetsnämnden för bygg- och miljöfrågor har upprättade dokument och planering för sin myndighetsutövning. Det finns även en rutin för uppföljning av dokumenten.

11. Hantering av opartiskhet

Av strategi- och tillsynsplanen framgår *"miljönämnden ska se till att det inte föreligger någon intressekonflikt för de anställda som utför tillsynen samt säkerställa den offentliga kontrollens opartiskhet för myndigheten som helhet rörande jäv, bisysslor eller liknande."*

Policy avseende mutor och andra otillbörliga förmåner, antagen av fullmäktige 2013. Policyn problematiserar att personliga kontakter kan påverka bedömningar men betonar att tjänstemän och förtroendevalda ansvar för att upprätthålla allmänhetens förtroende för Falu kommun och betonar vikten av ett sakligt och opartiskt agerande.

"Utgångspunkten för alla företrädare för Falu kommun är att vinnlägga sig om att erhålla, upprätthålla och säkerställa allmänhetens förtroende. I alla sammanhang skall iakttagas ett sådant förhållningssätt att det inte kan förekomma risk för, eller misstanke om, att företrädare för kommunen gör sig skyldig till mutbrott eller annat korruptionsbrott. För personer som ägnar sig åt myndighetsutövning, upphandling eller inköp är i princip alla förmåner att anse som otillbörliga."

Dessa skrivningar har enligt uppgift inte följts upp. Fullmäktiges policy från 2013 är inte känd bland samtliga av de intervjuade. Samtliga ger dock uttryck för att de är väl förtrodda med de regler som gäller kring opartiskhet och jäv. Tre av de intervjuade nämner att en av juristerna i kommunen har informerat om regler för jäv och opartisk handläggning. Detta skedde under 2014.

Ingen av de intervjuade har gett något uttryck för att det förekommer att allmänhet på något otillbörligt sätt försöker att påverka dem i myndighetsrollen.

Det finns en medvetenhet hos de vi träffat om att avsäga sig de uppdrag som lämnas där det kan finnas en misstanke om opartiskhet.

Bland annat nämns att uppdrag har avsagt på grund av att:

- ”Barn till handläggare finns på aktuell förskola för tillsyn”
- ”Ärendet rörde en tidigare granne”

Fråga om bisysslor ställs till inspektörerna i samband med medarbetarsamtal. Respektive anställd vid miljöförvaltningen har under slutet av 2014 fyllt i en blankett om det finns pågående bisysslor samt om den anställde planerar bisyssla. Ansvarig chef har därefter markerat om pågående eller planerad bisyssla är godkänd, är tveksam utifrån att den är konkurrerande eller arbetshindrande och därför ska MBL-förhandlas innan beslut eller om bisysslan är förtroendeskadlig och ej godkänd. Ansvarig chef och arbetstagare har signerat blanketten. Samtliga anmälda bisysslor under 2014 har godkänts.

Inom förvaltningen finns samordningsgrupper med uppdrag inom de olika ansvarsområdena för tillsynen enligt miljöbalk och livsmedelslag. Det finns grupp för avlopp, livsmedel, hälsoskydd, miljöfarlig verksamhet. Inom grupperna kan pågående ärenden diskuteras, grupperna är även forum för att hantera gemensamma frågor, riktlinjer och tolkningar inom olika områden.

Inom nämnden finns även ett verksamhetsledningssystem, kallat VLS. VLS:en innehåller tre olika delar.

1. Ledningsprocesser – styrande dokument och riktlinjer antagna av KF och nämnden.
2. Verksamhetsprocesser – förvaltningens processer och rutiner, checklistor och ”komihåg” i handläggningen. De processer som beskrivs är bland annat hälsoskydd, avlopp, miljöfarlig verksamhet, avfall och förorenade områden.
3. Stödprocesser – administration med mera

Rutiner för hantering av akuta ärenden finns i verksamhetsledningssystem som finns på kommunens intranät. Exempelvis prioriteras ärenden som direkt påverkar människors hälsa högt.

Nämnden hanterar i liten omfattning ärenden som rör myndighetsutövning inom miljöområdet och delegationen till tjänstemännen är långt gången. Nämnden har istället för att hantera enskilda ärenden tagit fram rutiner och riktlinjer för hur ärenden ska bedömas. En genomgång av nämndens protokoll under 2014 ger att endast sex ärenden under året rör myndighetsutövning mot enskild.

Organisationen

Vi noterar att personalen som arbetar med tillsyn är anställd av miljö- och samhällsbyggnadsnämnden. Miljö- och byggchefen är anställd direkt av myndighetsnämnden. Innan

organisationsförändringen var personal och dåvarande miljöchef anställda av miljönämnden och utgjorde en egen förvaltning. Miljö- och byggchefen får sin delegation i personalfrågor från miljö- och samhällsbyggnadsnämnden. Personalansvaret för de anställda inom miljöavdelningen vilar på miljö- och byggchefen.

Myndighetsnämnden för bygg- och miljöfrågor har en egen budget.

11.1 Kommentar

Vi noterar att frågan om opartiskhet och jäv hanteras i kommunens och i nämnden styrande dokument.

Det framkommer att organisationen i praktiken inte innebär några problem eller risker för jäv. Vi noterar dock att myndighetschefen erhåller sin delegation gällande personalfrågor såsom lönesättning från miljö- och samhällsbyggnadsnämnden. Vi noterar att det finns en risk för tillsynsjäv på tjänstemannasidan. Den del som arbetar med tillsyn bör vara åtskild från den del som arbetar med tekniska verksamheter.

12. Ärenden

Inom ramen för granskningen har vi särskilt studerat hur nämnden har hanterat frågan om opartiskhet i myndighetsutövningen i tre tillsynsärenden där nämnden fattat beslut om föreläggande av åtgärd.

- Finns kopplingar mellan handläggare och ärendet som kan påverka opartiskheten?
- Har fler handläggare varit inkopplade i ärendet eller har ärendet handlagts av en ensam handläggare?
- Varför initierades ärendet?

12.1 Ärende 1 – Föreläggande om försiktighetsåtgärder.

Miljönämnden beslutade att fastighetsägaren till en hästgård skulle vidta åtgärder och iaktta begränsningar för att förebygga och motverka olägenhet för människors hälsa om miljö efter klagomål från grannar. Ärendet har pågått sedan januari 2014 och många besök och en omfattande skriftväxling har genomförts. Av skriftväxlingen framgår bland annat att de klagande har synpunkter på att miljönämndens hantering av ärendet inte är opartisk.

Säkerställande av opartisk handläggning

Enligt vad som framkommit finns ingen personlig koppling mellan handläggaren och ärendet. Det har inte gjorts någon direkt prövning av handläggarens opartiskhet.

Ärendet initierades som en följd av att grannar inkommit med klagomål.

I samband med handläggningen av ärendet och besök som genomförts på gården var två handläggare från miljönämnden/förvaltning ute på tillsynsbesöken. Att två inspektörer deltog förklaras med att ärendet har haft intressenter med upprörda känslor samt att ärendet inneburit att flera bedömningar måste göras. Ärendet innefattar även flera olika kompetensområden vilket gjort att två handläggare har deltagit. Bedömningarna i ärendet har utgått från nämndens riktlinjer samt från vägledning från Boverket. Bedömningar har även diskuterats mellan kollegorna inför att förslag till beslut avlämnades. Beslutet har motiverats med paragrafer från miljöbalken.

Vid kommunikering med klagande och aktuell fastighetsägare har de berörda uppmanats att inkomma med skriftliga svar. Detta för att underlätta handläggningen av ärendet.

Ärendet har lyfts till nämnden för beslut trots att handläggaren hade delegation att besluta i denna typ av ärenden, då ärendet bedömdes som omfattande och till viss del principiellt. Nämndens beslut har överklagats till länsstyrelsen som avslagit överklagandet. Även länsstyrelsens beslut har överklagats till mark- och miljödomstolen som avslagit överklagandet.

12.2 Ärende 2 – Förbud att nyttja och hyra ut ishall och curlinghall

Miljönämnden beslutade att förbjuda trafik- och fritidsnämnden att nyttja och hyra ut ishall och curlinghall. Ärendet har sitt ursprung i energitillsyn som miljöförvaltningen genomfört i ishallen 2012. Ärendet handlade först om att kraven på energihushållning och bästa möjliga teknik skulle uppfyllas i den tänkta nya ishallen på Lugnet. Nya ishallen var tänkt att byggas under 2013, men projektet med att renovera/bygga om ishallen på Lugnet har flyttats fram i tiden ett antal gånger. Miljönämnden valde utifrån rapporten från 2014 från Ocab att gå vidare med tillsyn gällande mikrobiell tillväxt i den befintliga ishallen.

Miljönämnden beslutade i november 2014 att förbjuda teknik- och fritidsnämnden att efter den 11 maj 2015 nyttja och hyra ut ishallen. Att nämnden fick fortsätta bedriva verksamhet från november till maj förklaras med att nämnden inte kan avgöra hur hälsofarligt det är att vistas i hallen och bedöma hur många besök som krävs för att hälsoproblem ska uppstå. Nämnden kunde endast konstatera att det fanns risk för hälsoproblem. Som en följd av miljönämndens beslut beslutade LUFABs styrelse den 12 november 2014 att stänga ishallen per den 30 november. Bolaget beslutade att stänga hallen på grund av miljönämndens uttalande ”det råder ingen tvekan om att det finns skäl att anta att Lughnets ishall (inkl curlingen) kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa”.

Säkerställande av opartisk handläggning

Enligt vad som framkommit finns ingen personlig koppling mellan handläggaren och ärendet.

Hälsoskyddsärendet initierades som en följd av att ett energieffektiviseringsprojekt genomförts i samarbete med flera kommuner i Dalarna rörande idrottsanläggningar/hallar under 2012. Ishallen/curlinghallen på Lugnet ingick i denna tillsyn. Det fanns i samband med denna energieffektivisering uppgifter om att ishallen och curlinghallen skulle renoveras.

Det är enligt vad som framkommer i intervju i huvudsak en handläggare som ensam hanterat ärendet, dock har enligt uppgift ärendet diskuterats mellan kollegorna samt i ”hälsoskyddsgruppen”. För att ärendet varit besvärligt, stort och principiellt har det lyfts för diskussion och beslut i nämnden trots att delegation finns för att hantera den här typen av ärenden.

Enligt handläggare finns inga fastställda rutiner eller riktlinjer för att hantera den här typen av ärenden.

Enligt uppgift har önskemål funnits från kommunikationskontoret i Falu kommun om gemensamma uttalanden från LUFAB, teknik- och fritidsnämnden och miljönämnden. Detta har emellertid miljönämnden tackat nej till för att skilja på sin roll som myndighetsutövare från den övriga kommunen och därigenom säkerställa sin självständiga ställning.

För att samla in uppgifter om de upplevda hälsoproblemen att vistas i hallen har frågor skickats ut till aktiva och till föräldrar med barn som vistas mycket i ishallen. Svaren har sammanställts och utgjort underlag för föreläggandet.

Det har funnits olika uppfattning från miljönämnden och LUFABs sida om hur mätningar och provtagningar ska hanteras. De provtagningar som genomförts av LUFAB har inte godkänts från nämndens sida då dessa enligt miljönämnden endast är att se som en screening och inte med säkerhet kan påvisa hallens status gällande de hälsomässiga aspekterna. Nämnden tog därför inte upp dessa nya prover som underlag för att ompröva sitt beslut.

All kommunikation har begärts in skriftligt. Beslutet har motiverats med paragrafer från miljöbalken.

12.3 Ärende 3 – förbud att släppa ut avloppsvatten på fastighet

Miljönämnden genomförde en tillsyn av enskilda avloppsanläggningar och förelade fastighetsägaren att åtgärda avloppet inom ett visst datum. Fastighetsägaren har inte inkommit med någon ansökan om nytt avlopp varpå nämnden beslutat att förelägga om åtgärd förenat med vite. Ärendet har genomförts i flera steg, från inventeringen av området som genomfördes under 2010, förslaget till beslutet om förbud att släppa ut avloppsvatten kommunicerades med fastighetsägaren under hösten 2010. Beslutet om att utsläppsförbud fattades i december 2010. Fastighetsägaren begärde under 2012 anstånd till augusti 2013 att åtgärda avloppet på grund av personliga skäl. I slutet av 2014 kommunicerades förslaget till beslut om utsläppsförbud förenat med vite. Myndighetsnämnden för bygg- och miljöfrågor fattade beslut om utsläppsförbud förenat med vite i februari 2015.

Säkerställande av opartisk handläggning

Ärenden inom avlopp fördelas av samordnare för avloppsgruppen, som gör en första bedömning av vilken handläggare som ska hantera ärendet. Ärendet fördelas till handläggare. Respektive handläggare har ett eget ansvar att inte handlägga ärenden där kopplingar finns kopplingar som kan rubba förtroendet. Ingen formell prövning görs av oberoendet.

Bedömningar som har gjorts i ärendet rör tiden för när fastighetsägaren ska åtgärda avloppet samt nivå på vitet. Fastighetsägaren har fått förlängd tid att åtgärda avloppet på grund av att andra fastighetsägare i området fått förlängd tid på grund av att de hade för avsikt att ordna en gemensamhetsanläggning för avloppet. Nivå på vitet har satts utifrån den bedömda kostnaden för att åtgärda avloppet.

Flera handläggare har hanterat ärendet gemensamt och under olika perioder. Enligt vad som framkommit finns inga personliga kopplingar mellan handläggarna och ärendet.

I ärendet finns en upprättad checklista som använts som stöd i handläggningen av ärendet. Checklistan finns i verksamhetsledningssystemet och används enligt uppgift vid denna typ av ärenden.

Ärendet initierades efter en avloppstillsyn i området. Det finns beslut om i vilken ordning nämnden ska inventera de enskilda avloppen, detta återfinns i nämndens verksamhetsplan som behandlades årligen. Ärendet har följt nämndens geografiska prioriteringsordning.

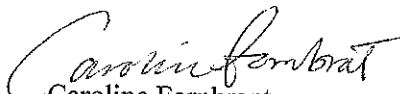
Beslutet har motiverats med paragrafer från miljöbalken.

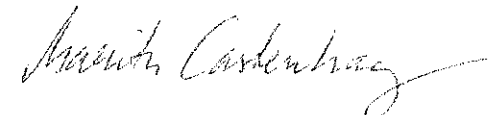
12.4 Kommentarer

Vid samtliga av våra intervjuer har vi ställt frågan om någon känner till något ytterligare om de övriga granskade ärendena avseende om någon av handläggarna har personliga kopplingar till det pågående ärendet. Det är ingen av de vi intervjuat som har någon kännedom om att det föreligger att det finns en risk att det finns faktorer som kan rubba förtroendet för miljönämnden i de enskilda ärendena.

Det görs inte en strukturerad eller formell prövning av om handläggare kan hantera ärenden utifrån ett oberoendeperspektiv. Vår bedömning är att de handläggare vi träffat har en medvetenhet om att vikten att upprätthålla oberoendet i ärendena. Det har förekommit att handläggare har av sagt sig att hantera ärenden där det förekommit risk för jäv.

KPMG, dag som ovan


Caroline Fornbrant
Konsult


Marita Castenhag
Konsult