

Revisionsrapport
***Myndighetsutövningen
på Mora och Orsas
gemensamma
miljökontor***

Henrik Sandberg

Maj 2012



Innehållsförteckning

1.	Sammanfattning och revisionell bedömning	1
2.	Inledning.....	2
2.1.	Bakgrund	2
2.2.	Revisionsfråga.....	2
2.3.	Metod och avgränsning	2
3.	Rättslig inramning	3
4.	Granskningsresultat.....	4
4.1.	Finns handlingsplan för tillsynsmetodik – hur hanteras bemötandefrågan.	4
4.1.1.	Miljökontoret	4
4.1.2.	Tillsynsobjekten.....	5
4.1.3.	Näringslivskontoren i Mora och Orsa kommuner	6
4.2.	Utbildning av inspektörer i myndighetsutövningsrollen.	6
4.3.	Miljökontorets hantering och uppföljning av inkomna klagomål/serviceanmärkningar.....	6

1. ***Sammanfattning och revisionell bedömning***

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Mora och Orsa kommuner har PwC Kommunal Sektor granskat den gemensamma miljö- och hälsoskyddsnämndens tillsynsverksamhet. Granskningen syftar till att bedöma hur myndighetsutövningen bedrivs och hur de maktbefogenheter miljökontoret har till sitt förfogande i miljö- och hälsoskydds- samt livsmedelstillsynen hanteras.

Den sammanfattade bedömningen är att Mora och Orsas gemensamma miljö- och hälsoskyddskontor uppvisar brister i sin myndighetsutövning med avseende på tillämpningen av proportionalitetsprincipen samt vad gäller riktad rådgivning och information till tillsynsobjekten. Vi bedömer vidare att kontoret behöver föra in bemötandefrågor som en mer integrerad del av tillsynsarbetet.

Vår sammanfattande bedömning baseras på följande iakttagelser

- Det har framkommit uppgifter i intervjuer med verksamhetsutövare som tyder på att vissa myndighetsutövningsbeslut inte står i proportion till de faktiska omständigheterna. Besluten förefaller vara mer ingripande än vad som behövs i den enskilda situationen.
- Tillsynsobjekten/verksamhetsutövarna efterlyser mer riktad rådgivning och information i samband med miljökontorets tillsyn. De vill göra rätt men vet inte alltid hur.
- Miljökontoret har koncentrerat sitt kvalitetsarbete mot korrekt och felfri myndighetsutövning. Brister kopplat till tillsynsrelaterad rådgivning och information har framkommit vid samtal med tillsynsobjekten. Sådan rådgivning och information ingår som en integrerad del i tillsynen och är debiterbar enligt gällande lagstiftning.
- Tillsynsobjekt/verksamhetsutövare och kollegor inom kommunen anger att kontakterna med inspektörerna på miljö- och hälsoskyddskontoret inte sällan präglas av en defensiv och försvarsinriktad inställning. De framhåller sin myndighetsutövningsroll och bidrar inte till en konstruktiv dialog i önskvärd omfattning.
- Det låga resultatet i Insikt 2011 - en servicemätning av kommunens myndighetsutövande, har inte föranlett några åtgärder från miljö- och hälsoskyddsnämndens sida för att antingen närmare undersöka anledningarna till det låga resultatet eller vidtagande av riktade åtgärder med syfte att förbättra resultatet.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Mora och Orsa kommuner har sedan 1968 samarbetat genom ett gemensamt miljökontor. 1 januari 2011 utvidgades samarbetet ytterligare genom införandet av en gemensam miljönämnd. Miljökontoret arbetar för att skydda människors hälsa, säkerställa god livsmedelshygien, bevara den biologiska mångfalden, främja hushållning av naturresurser och förhindra utsläpp som förorenar luft, mark eller vatten.

Kommuner har ansvaret för att, via tillsyn, kontrollera att verksamhetsutövare följer miljö- och hälsoskyddslagstiftningen för att motverka att skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön uppstår. Tjänstemännen har i lagstiftningen getts långtgående maktbefogenheter för att kunna fullgöra sitt kontrollansvar.

Det har framkommit synpunkter på hur den kommunala tillsynen på miljö- och hälsoskyddsområdet utförs inom Mora och Orsas kommuner med hänsyn till myndighetsutövningen.

I rapporten används termen serviceanmärkning för att särskilja synpunkter och anmärkningar från allmänhet och näringsliv kopplade till hur det kommunala tillsynsuppdraget genomförs. Termen klagomål är hänförligt till enskildas klagomål över störande buller eller andra störningar från t.ex. industriverksamhet eller på livsmedel och som genererar tillsynsåtgärder.

2.2. Revisionsfråga

Hur hanteras myndighetsutövningen och de maktbefogenheter miljökontoret har till sitt förfogande i miljö- och hälsoskydds- samt livsmedelstillsynen?

2.3. Metod och avgränsning

Granskningen har genomförts via en kombination av dokumentstudier och intervjuer och granskning av relevanta rutiner och handlingsplaner.

Intervjuer har genomförts med miljönämndens ordförande, miljökontorets miljöchef och underställda inspektörer på miljö- och hälsoskydds- och livsmedelsområdet. VD och/eller miljöansvarig eller motsvarande hos verksamhetsutövare i Mora och Orsa kommuner som har täta kontakter med inspektörer från Miljökontoret och företrädare för Mora och Orsa kommuners näringslivskontor har också intervjuats.

Granskningen har avgränsats till; Mora och Orsas miljönämnd och -kontor, näringslivskontoren i de båda kommunerna och några utvalda verksamhetsutövare i de båda kommunerna.

3. *Rättslig inramning*

Den huvudsakliga verksamhet som bedrivs av en miljö- och hälsoskyddsnämnd är miljö-, hälsoskydds- och livsmedelstillsyn. Denna verksamhet innefattar myndighetsutövning mot enskild vilket innebär att myndigheten får och kan använda makt mot enskild. Av den anledningen är myndighetsutövande verksamhet omgärdad av begränsande lagstiftning och rättsprinciper för att förhindra skönsmässighet och andra former av brister i utövningen av myndighet. Till exempel kan följande nämnas:

- Legalitetsprincipen, regeringsformen 1 kap 1 § 3 st. Den offentliga makten utövas under lagarna, vilket innebär att inga myndighetsutövningsbeslut får fattas utan stöd i lag. Eget tyckande och beslut baserade på "sunt förnuft" får således inte förekomma.
- Objektivitetsprincipen, regeringsformen 1 kap 9 §. Som myndighetsutövande tjänsteman ska man iaktta saklighet och opartiskhet. Man får inte bli subjektiv i sin handläggning av ett ärende.
- Likställighetsprincipen, kommunallagen 2 kap 2 § och regeringsformen 1 kap 9 §. Tjänstemännen ska agera, tolka och tillämpa lagarna på ett likartat sätt för alla medborgare. Ingen ska behandlas annorlunda p.g.a. av subjektiva hänsyn som inte har stöd i lag.
- Proportionalitetsprincipen. Denna princip är en allmän förvaltningsrättslig princip som ännu inte har kodifierats i förvaltningslagen. Däremot finns den representerad i ett flertal rättsfall och i speciallagstiftning. I t.ex. miljöbalkens 26 kap 9 § 2 st anges att "Mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet får inte tillgripas." Principens innebörd är att den som utövar myndighet ska anpassa kravnivån till den aktuella situationen, visa lyhördhet.

En ytterligare grundprincip i tillsynsarbetet är att det råder omvänd bevisbörda för de som är föremål för tillsynen, miljöbalken 2 kap. 1 §. Det betyder att det är verksamhetsutövaren/tillsynsobjektet som har att visa för myndigheten att de följer lagar och förordningar. Det vilar således ett stort ansvar på den enskilde verksamhetsutövaren.

I såväl miljöbalken som livsmedelslagen anges slutligen att tillsyns-/kontrollmyndigheten ska genom rådgivning, information och liknande verksamheter skapa förutsättningar/underlätta för den enskilde att fullgöra sina skyldigheter enligt lag. Det medför att rådgivning och information av lagstiftaren anses som integrerade delar av den tillsyn som en miljö- och hälsoskyddsnämnd ska bedriva.

4. **Granskningsresultat**

4.1. **Finns handlingsplan för tillsynsmetodik – hur hanteras bemötandefrågan?**

4.1.1. *Miljökontoret*

Miljökontoret har sett över och förbättrat ärendeprocesserna för att göra dem mer rättssäkra. Gemensamma rutiner och mallar har tagits fram som ses över kontinuerligt och ansvariga tjänstemän har utsetts för uppgiften. Delegationen är omfattande och går ner på inspektörsnivå.

Checklistor som anger en miniminivå på vad ett tillsynsbesök ska innehålla används främst inom livsmedelstillsynen. Underlag för miljö- och hälsoskyddstillsynen används som komihåglister för att få med alla kontroll-/tillsynsområden. Ärendeprocessen beskrivs noggrant i ett särskilt dokument.

Miljökontoret har en tillsynssamordnare som ansvarar för planering, uppföljning och kvalitetsarbete kopplat till tillsynen. Kvalitetsarbetet handlar främst om att ta fram rutiner och kvalitetssäkra mallar, göra processgenomlysningar, se till att alla arbetar lika och att ärendebalansen är någorlunda jämt fördelad. Som ett led i kvalitets- och förbättringsarbetet ska inspektörerna få läsa och kommentera varandras inspektionsrapporter.

Tillsynsmetodik, d.v.s. hur myndighetsutövningen ska bedrivas så bra som möjligt, är endast undantagsvis föremål för samtal och diskussion. Det sker mest på förekommen anledning, t.ex. om något särskilt har hänt. Miljökontoret har inte inordnat tillsynsmetodiken på ett systematiskt och integrerat sätt i den myndighetsutövande verksamheten. De får ta emot väldigt få serviceanmärkningar från verksamhetsutövarna. Dock får de höra en del kritik indirekt, i tredje hand. Om direkta serviceanmärkningar inkommer som har substans, tar de kontakt med personen i fråga för att klara ut frågetecknen. Den indirekta kritiken är svår att förhålla sig till eftersom det sällan framgår vilken verksamhetsutövare det gäller, vad tillsynsbesöket handlade om eller vilken inspektör som genomfört inspektionen.

Gränsdragningsfrågor mellan tillsyn och rådgivning/information diskuteras inte ofta. De upplever inte att det utgör ett problem och att de ger råd i samband med inspektioner. Miljökontoret har budgeterat 300 timmar i VP 2012 för information och rådgivning - ej fakturerbar.

Miljökontoret arbetar systematiskt och kontinuerligt med kvalitetsfrågor med syfte att göra tillsynen så rättssäker och korrekt som möjligt. En kvalitetsgrupp träffas regelbundet och har bl.a. till uppgift att skapa förutsättningar för att myndighetsutövningen ska bedrivas på ett likartat sätt och med hög kvalitet.

Hösten 2011 genomfördes en servicemätning av kommunens myndighetsutövande. Resultatet för Mora kommun var ett NKI på 62 och för miljö- och hälsoskyddsnämnden 56. Det nationella NKI-värdet var 63. Någon handlingsplan med anledning av detta har inte tagits fram.

Miljökontoret deltar i Forum Orsa där syftet är att ge företagare råd och information från olika funktioner i kommunen vid ett och samma tillfälle när de t.ex. ska starta en verksamhet i kommunen.

Miljökontoret deltar också i kommunernas arbete med Förenkla helt enkelt. I Orsa fokuserar man på följande frågor:

- Ökad tillgänglighet
- Tydlig och tillgänglig information
- Lära känna varandras verksamhet för bättre service till företagen
- Handläggning av utskänkningstillstånd och annan myndighetsutövning
- Synliga och tillgängliga upphandlingar
- Tjänstegarantier

Arbetet med Förenkla helt enkelt anser man kunna leda till ett högre NKI-resultat. Att bättre och tydligare informera om MHN:s verksamhet kan också hjälpa till att skapa rätt förväntningsbild och därmed mer nöjda kunder.

4.1.2. Tillsynsobjekten

Samtliga anser att de har en bra relation med inspektörerna på miljö- och hälsoskyddskontoret. Samtalet med inspektören fungerar och är konstruktivt. Kontorets oanmälda tillsynsbesök kan ibland upplevas som störande då det ofta sammanfaller med tidpunkter då det är som mest stressigt.

Genomgående anser tillsynsobjekten att inspektörerna är för detaljorienterade, ägnar sig åt felfinneri. De anser att inspektörerna fokuserar för mycket på detaljer snarare än att se till den stora bilden. Verksamhetsutövarna vill göra rätt men behöver i bland lite vägledning i hur de ska göra. De upplever också inspektörerna till viss del som paragrafryttare, de ställer sig vid sidan om och kritiserar, säger sig inte få ge råd. Situationen har dock förbättrats, tillsynen är mindre fyrkantig i dag än för ett antal år sedan.

Kulturskillnader bekräftas som ett problemområde av tillsynsobjekten. Ibland har de svårt att förstå vad inspektörerna säger, inslaget av myndighetsspråk är ibland för högt för att förståbarheten ska vara god. Gäller främst inom livsmedelsskyddsområdet.

De tillsynsobjekt som har erfarenhet även från Älvdalens miljö- och hälsoskyddsnämnd anser att de är väsentligt smidigare och mer kommunikativa i sin myndighetsutövning. Dialogen är bättre där.

Generellt uppskattas den tillsynen som bedrivs av miljö- och hälsoskyddskontoret. Verksamhetsutövarna efterfrågar den. Om det blir för långt mellan inspektionerna

infinner sig en osäkerhet hos verksamhetsutövarna om verksamheten bedrivs korrekt eller inte.

4.1.3. Näringslivskontoren i Mora och Orsa kommuner

Båda kontoren redovisar en likartad bild.

Det finns ett informationsglapp mellan näringslivsfrågor och miljö- och hälsoskyddsfrågor som de upplever som bekymmersamt. Det har dock blivit bättre under senare år. Näringslivskontorens strävan att vara ett attraktivt alternativ, t.ex. för nyetableringar av företag och utvidgning av befintliga verksamheter, stöds enligt deras uppfattning inte så bra som det skulle kunna från miljönämndens sida. Det gäller främst sådana områden som information och rådgivning i samband med Forum Orsa där deltagarna från miljökontoret upplevs som avståndstagande och restriktiva med information och rådgivning till verksamhetsutövare. Man har en förståelse för miljönämndens myndighetsroll men upplever att de fastnar i den rollen för mycket.

Den information som når näringslivskontoren rörande miljönämndens tillsynsverksamhet kommer främst från företag som berättar om andra företags negativa upplevelser.

4.2. Utbildning av inspektörer i myndighetsutövningsrollen.

Utbildningen av inspektörer följer den individuella utvecklingsplanen. Dessutom har inspektörerna ett egenansvar att gå de utbildningar som de anser sig behöva. Ingen övergripande kompetensförsörjningsplanering ligger till grund för att tillgodose utbildningsbehovet.

Inspektörerna deltog i en utbildning i förvaltningslagen 2011 med fokus på tillsynsrollen och vilka hänsyn som behöver beaktas och åtgärder vidtas för bedrivandet av en korrekt myndighetsutövning. Inspektörerna har också genomgått en utbildning i bemötande som har fokuserat på det svåra samtalet och att hantera en hotfull situation.

4.3. Miljökontorets hantering och uppföljning av inkomna klagomål/serviceanmärkningar.

Kontoret saknar rutin för hantering av serviceanmärkningar. De har en kvalitetsgrupp som består av miljöchefen, en person från administrativa enheten, en inspektör från livsmedelstillsynen och tillsynssamordnaren. Där diskuteras bl.a. hur tillsynsarbetet kan utvecklas vad gäller kommunikation med och information till verksamhetsutövare/tillsynsobjekt.

