



Granskning av tillsynsverksamheten inom bygg- och miljönämnden

Rapport
Östhammars kommun

KPMG AB

2018-11-12

Antal sidor 12



Östhammars kommun

Granskning av tillsynsverksamheten inom bygg- och miljönämnden

2018-11-12

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	3
2.3	Metod	4
3	Resultat av granskningen	4
3.1	Förvaltningsorganisation	4
3.2	Organisering av tillsynen	5
3.3	Rutiner och processbeskrivningar samt uppdatering efter aktuell lagstiftning	6
3.4	Hur tas behovs- och tillsynsplaner fram?	7
3.5	Resurser	7
3.6	Vilka principer gäller avseende inspektion/tillsyn på plats gentemot den fakturering som sker av tillsynsavgift?	8
3.7	Delegation	9
3.8	Viten	10
3.9	Slutsats och rekommendationer	10

1 Sammanfattning

Vi har av Östhammars kommuns revisorer fått i uppdrag att granska tillsynsverksamheten inom bygg- och miljönämndens ansvarsområden. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2018.

Tillsynsverksamheten omfattar i huvudsak ärenden som rör plan- och bygglag, miljöbalken, livsmedelslagen, alkohollagen och lag om viten.

Organiseringen av tillsynen bedömer vi som ändamålsenlig.

Att samla rutinbeskrivningar och processbeskrivningar är viktigt, inte minst ur kvalitets- och sårbarhetssynpunkt. Det saknas till del en samlad bild av rutiner och processbeskrivningar för tillsynen. Det pågår dock ett arbete med såväl rutiner som processbeskrivningar som ska läggas in i nämndens kvalitetshandbok. En uppdatering för att täcka in aktuell lagstiftning görs också. Mycket är gjort, speciellt inom miljöområdet, men en del återstår att göra.

Behovs- och tillsynsplaner finns för miljöområdet men saknas för bygg. Att det saknas för bygg är en resurs- och prioriteringsfråga. För miljö tas en tillsynsplan fram utefter de behov som bedöms finnas. Resursbehovet beräknas utifrån att en inspektör kan fördela 700 timmar per år av sin arbetstid till tillsyn. Utifrån granskningar i andra kommuner bedömer vi detta som en låg siffra. Förvaltningen bedömer att det fattas tre tjänster totalt, en på byggsidan och två på miljösidan, för att uppfylla det tillsynsbehov som finns.

Fakturering av tillsyn sker på sådan tillsyn där det är tillåtet. När det handlar om årlig, återkommande tillsyn faktureras kunden i förskott. Ärenden som föranletts av en anmälan eller inventering faktureras i efterskott. För tillsyn av avlopp har nämnden bestämt att det ska faktureras två timmar för tillsyn medan arbetet i praktiken bedöms ta fyra timmar.

Förvaltningen har en långtgående delegation från nämnden. Alla delegationsbeslut som tas av förvaltningen anmäls till nämndens nästkommande sammanträde. Detta bedömer vi som ändamålsenligt.

Även vitesbeslut tas på delegation från nämnden om det inte gäller återkallelse av serveringstillstånd, begäran om handräckning genom domstol eller i övrigt stora belopp. Även detta bedömer vi som ändamålsenligt.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunen att:

- Fortsätta arbetet med att skapa rutiner och processbeskrivningar att samla i kvalitetshandboken
- Försök planera mer än 700 timmar per inspektör och år för tillsyn

2 Inledning/bakgrund

Vi har av Östhammars kommuns revisorer fått i uppdrag att granska tillsynsverksamheten inom bygg- och miljönämndens ansvarsområden. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2018.

Tillsynsverksamheten omfattar i huvudsak ärenden som rör plan- och bygglag, miljöbalken, livsmedelslagen, alkohollagen och lag om viten.

Revisorerna bedömer att det bl.a. finns risk för långa handläggningstider.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Granskningen har syftat till att bedöma om kommunen har erforderlig kontroll över tillsynsverksamheten samt om gällande riktlinjer på området efterlevs.

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

- Hur är tillsynen organiserad?
- Vilka skriftliga rutiner/processbeskrivningar finns framtagna för nämndens tillsynsverksamhet?
- Är rutiner/processbeskrivningar uppdaterade med hänsyn till aktuell lagstiftning?
- Hur tas behovs- och tillsynsplaner fram?
- Följs behov och planer åt, d v s har nämnden tillräckligt med resurser för att fullgöra sitt uppdrag?
- Hur är behov och planer strukturerade?
- Vilka principer gäller avseende inspektion/tillsyn på plats gentemot den fakturering som sker av tillsynsavgift?
- Hur omfattande är delegeringen från nämnd till förvaltning?
- Hur sker uppföljning till nämnden, bl a av delegationsbeslut?
- Hur hanteras eventuella vitesförelägganden?

Granskningen har omfattat bygg- och miljönämndens tillsynsverksamhet.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Kommunallagen (2017:725)
- Plan- och bygglagen (2010:900)
- Miljöbalken (1998:808)
- Livsmedelslagen (2006:804)
- Alkohollagen (2010:1622)
- Lag om viten (1985:206)

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier
- Intervjuer med berörda tjänstemän och politiker

Rapporten är faktakontrollerad av intervjupersoner och uppgiftslämnare.

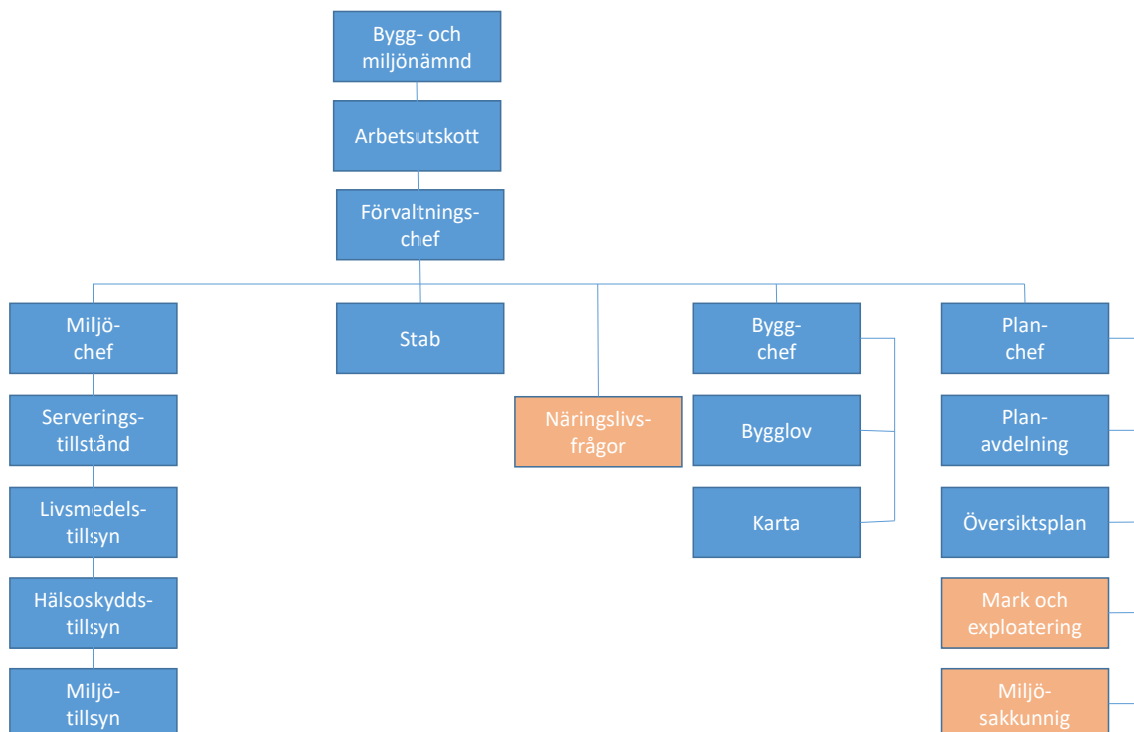
3 Resultat av granskningen

3.1 Förvaltningsorganisation

Bygg- och miljönämndens ansvarsområde är främst ärenden som rör Plan- och bygglagen, Miljöbalken och livsmedelslagstiftningen samt verksamhet enligt alkohollagstiftningen.

Förvaltningen lyder både under bygg- och miljönämnden och kommunstyrelsen och har idag tre huvudområden med en miljöchef, en byggchef och en planchef.

Från och med 2019 är det beslutat om en ny organisation där näringslivsfrågorna (exkl. turistnäringen som operativt sköts av Visit Roslagen) tillkommer samt en del nya uppgifter för planavdelningen. Planavdelningen kommer att ta över GIS, mark- och exploateringsfrågor samt en nyinrättad tjänst som miljö-sakkunnig.



3.2 Organisering av tillsynen

3.2.1 Bygg

Tillsynen startar med ett ärende som kommer in via telefon, e-post, muntlig framställan eller om förvaltningen själva gör observationer som föranleder ett ärende. Då skapas ett tillsynsärende och ett brev skickas till berörd fastighetsägare som talar om att förvaltningen tänker göra ett besök. En byggnadsinspektör åker sedan till fastigheten och gör en bedömning. Om fastighetsägaren vill vara med vid inspektionen bereds möjlighet till detta. När bedömningen är gjord skriver byggnadsinspektören ett brev till fastighetsägaren som får möjlighet att förklara sig. Därefter fattas beslut om åtgärd som kommuniceras till fastighetsägaren. Om det går att fatta beslut i efterhand (bygglov) går beslutet till nämnden i form av återrapportering av delegationsbeslut.

3.2.2 Livsmedelstillsyn

Livsmedelstillsynen är finansierad genom årliga avgifter enligt SKL:s riskklassificeringsmodul. Det ger en uppskattning av om vilka resurser som behövs för tillsynsarbetet. Livsmedelstillsynen görs antingen genom föranmälda besök eller oanmälda besök. Ca 90 procent av besöken är oanmälda. Frekvensen av besök till en viss näringsidkare eller näringstyp är baserat på erfarenhet.

3.2.3 Miljötillsyn - avlopp

Avloppsgruppen hanterar inkommande ärenden samt efterinventeringar. I kommunen finns ca 7000 enskilda avlopp och ca 350 avlopp per år blir synade. Det innebär att ett enskilt avlopp ges tillsyn högst vart 20:e år vilket i princip innebär dess livslängd. Tillsynen sker för ett geografiskt område i taget.

3.2.4 Miljötillsyn – miljöskydd

Tillsyn av miljöskydd delas in i tre kategorier – de som betalar en årlig avgift, inventeringar samt inkommande ärenden.

3.2.5 Miljötillsyn - hälsoskydd

Tillsyn sker av anmälningspliktiga verksamheter, tillfälliga boenden och fastighetsägares egenkontroll för flerbostadshus. Inkommande ärenden handlar om klagomål eller anmälan av ny hälsoskyddsverksamhet.

3.2.6 Serveringstillstånd

Tillsynen sker efter behovsbedömning. Dag- och kvällstillsyn sker för stadigvarande tillstånd till allmänheten. Det sker 2-3 kvällsbesök per år och tillstånd och 1 gång per år dagtid. Dessutom sker tillsyn av tillstånd för slutna sällskap utifrån bedömt behov. Tillfälliga tillstånd för allmänheten prioriteras inte. I vissa fall sker tillsynen tillsammans med polis, tull och skatteverket.

3.3 Rutiner och processbeskrivningar samt uppdatering efter aktuell lagstiftning

3.3.1 Bygg

Förvaltningen har en kvalitetshandbok där rutiner och processbeskrivningar ska finnas. För byggtillsyn saknas rutiner. Det finns dock ett flödesschema som ska föras in i kvalitetshandboken.

För bygglov har en LEAN-process tagits fram vilket har lett till förkortade handläggningstider för bygglov. Ett genomsnitt tidigare har varit 20 veckors handläggning för ett bygglov men detta har kortats ner till 3, 5 eller 10 veckors handläggningstid beroende på ärendets komplexitet. PBL föreskriver högst 10 veckors handläggningstid.

Tre veckors handläggningstid avser enkla ärenden såsom mindre ändringar eller mindre tillbyggnader. Fem veckors handläggningstid avser mer komplexa ansökningar som t.ex. nybyggnation. Tio veckors handläggningstid avser ärenden där besluten ska tas i nämnden.

Ärenden som behandlas i nämnden är t.ex. byggnation av flerbostadshus, ärenden som fått avslag, sanktionsärenden av olika slag och förhandsbesked.

Varje måndag har avdelningen ett prioriteringsmöte där ärendena går igenom. Kompletta ärenden prioriteras.

Uppdatering med aktuell lagstiftning är respektive chefs ansvar att bevaka. Chefen förväntas hålla sig uppdaterad med vad som händer inom hans/hennes ansvarsområde. Detta sker t.ex. via infoc, fackpress och konferenser.

3.3.2 Livsmedelstillsyn

Rutinbeskrivningar för livsmedelstillsyn är de som för närvarande är dokumenterade. De finns inskrivna i nämndens kvalitetshandbok. Alla projekt som genomförs inom området rapporteras till nämnden. Rutiner uppdateras löpande då lagstiftningen hela tiden ändras.

3.3.3 Miljötillsyn – avlopp

Rutiner håller för närvarande på att uppdateras och håller även på att skrivas in i kvalitetshandboken. Aktuell lagstiftning kommer att arbetas in i rutinerna.

3.3.4 Miljötillsyn – miljöskydd

Förvaltningen ligger efter med de skriftliga rutinerna. Ambitionen är att de ska läggas in i kvalitetshandboken. Miljöskydd är ett brett arbetsfält och förändringar i lagstiftningen gör att det behövs en kontinuerlig uppdatering.

3.3.5 Miljöskydd – hälsoskydd

Skriftliga rutiner håller på att skrivas in i kvalitetshandboken. Rutinerna är för närvarande inte uppdaterade men förvaltningen uppger att de arbetar med dem.

3.3.6 Serveringstillstånd

Förvaltningen har en alkoholgrupp som diskuterar hur rutinerna kan utvecklas. Skriftliga rutiner håller på att tas fram och ska dokumenteras i kvalitetshandboken.

3.4 Hur tas behovs- och tillsynsplaner fram?

3.4.1 Bygg

Behovs- och tillsynsplaner saknas inom bygg.

3.4.2 Livsmedelstillsyn

Utifrån en riskklassificering som görs utifrån den företagsstruktur som finns i kommunen görs en beräkning av antalet tillsynstimmar. Antalet tillsynstimmar divideras med 700 timmar vilket ger hur många inspektörer som beräknas behövas. 700 timmar är det antal timmar som man beräknar få ut av varje inspektör i rent tillsynsarbete.

3.4.3 Miljötillsyn – avlopp

Behovs- och tillsynsplanerna är beroende av hur många ansökningar som kommer in. Det görs en värdering av hur lång tid varje inspektion görs. Resursbehovet räknas därefter fram med 700 timmars planeringsbar tid per inspektör.

För närvarande finns ca 7000 enskilda avlopp i kommunen. Alla inspekteras inte varje år. Ca 350 avlopp per år inspekteras.

3.4.4 Miljötillsyn – miljöskydd

Behovs- och tillsynsplaner tas fram i en bedömning som bygger på erfarenhet. Därifrån skapas ett underlag för resursbehov. Även för detta område beräknas att man kan få ut 700 timmar per inspektör.

3.4.5 Miljötillsyn – hälsoskydd

Planerna beräknas utifrån antalet fasta objekt plus en uppskattning av tillkommande verksamheter.

3.4.6 Serveringstillstånd

Tillsynsplanen är beroende utifrån vilka tillstånd kunderna har och hur omfattande verksamheten är. Tillsyn av serveringstillstånd är ny för förvaltningen. Den låg tidigare under socialförvaltningen. Det var avsatt 300 000 kr i 2018 års budget men den summan räcker inte till för det behov som bygg- och miljöförvaltningen bedömer finns.

3.5 Resurser

Förändringar i plan- och bygglagen 2011 innebär tvång att besöka pågående byggen. Det ska även finnas detaljerade kontrollplaner. Dessutom är kraven på dokumentation hårdare. Allt detta leder till att det kommer in fler ansökningar som inte är kompletta vilket leder till mer tillsynsarbete.

Den 1 augusti 2018 blev det fler ändringar i plan- och bygglagen och plan- och byggförordningen. Bl.a. ska kommunerna i sin översiktsplan göra riskbedömningar av skador till följd av översvämning, ras, skred och erosion. Till följd av ändringarna bedömer byggchefen att det finns ett behov av att förstärka med en tjänst.

På miljösidan är bedömningen att det skulle behövas 2 tjänster till, en för livsmedelsinspektion och en på miljöskydd. Bl.a. innebär övertagandet av alkoholtillstånd en ökad arbetsbelastning.

3.5.1 Behov och planer – struktur

Bygg saknar behovsplaner.

Strukturen för miljötillsynen styrs av en inventering av behov. Planer bygger på kända förutsättningar samtidigt som det finns en viss osäkerhet rörande inflödet av nya ansökningar som måste prövas.

För miljöskydd är tillsynsfrekvensen beroende av riskklassificeringen. För s.k. C-verksamheter sker tillsyn vart tredje år medan övriga sker årligen. Udda verksamheter besöks i projektform. T.ex. kan förändringar i lagstiftning initiera ett projekt inom ett visst område.

3.6 Vilka principer gäller avseende inspektion/tillsyn på plats gentemot den fakturering som sker av tillsynsavgift?

3.6.1 Bygg

Det finns inga skriftliga rutiner. Tillsyn enligt PBL har kommunen inte rätt att debitera. Om en inspektion däremot leder till sanktionsavgifter debiteras sådana.

3.6.2 Livsmedelstillsyn

För livsmedelstillsyn debiteras en årlig avgift som utgår utifrån riskklassificeringen. Om det vid en tillsyn konstateras avvikelser utgår en efterkontrollavgift.

3.6.3 Miljötillsyn – avlopp

Tillsyn av enskilda avlopp debiteras med två timmar. Tiden är en schablon och är beslutad av nämnden. I verkligheten bedöms tillsynen ta fyra timmar. Tillsynen debiteras med 1030 kronor per timme, d.v.s. 2060 kronor. Udda inspektioner debiteras efter faktisk tid.

3.6.4 Miljötillsyn – miljöskydd

Debitering sker med en årlig avgift i förskott förutom ärenden som föranletts av en anmälan eller inventering. Där debiteras en avgift i efterskott.

3.6.5 Miljöskydd – hälsoskydd

Precis som för miljöskydd sker tillsynen efter en riskklassificering där tillsynscykeln är tre år. Kunden betalar en årlig avgift i förskott. För andra ärenden, t.ex. klagomål debiteras kunden i efterskott.

3.6.6 Serveringstillstånd

För stadigvarande tillstånd betalar kunden en årlig avgift i förskott. För tillfälliga tillstånd debiteras kunden i efterskott.

3.7 Delegation

Nämnden har en omfattande delegationsordning. Senaste version är från 2018-06-20. Delegationsordningen är i huvudsak indelad efter vilka lagområden som gäller för respektive tillsynsområde.

Indelningen är följande:

- Ärenden med stöd av Miljöbalken
- Ärenden inom livsmedelslagstiftningen
- Yttrande till andra myndigheter enligt övriga författningar
- Ärenden med stöd av Plan- och bygglagen
- Boverkets byggregler
- Boverkets föreskrifter
- Fastighetsbildningslagen
- Anläggningslagen
- Ledningsrättslagen
- Lagen och förordningen med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning
- Lag om färdigställandeskydd
- Tobakslagen
- Lagen om handel med vissa receptfria läkemedel
- Lag om elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare

Därtill kommer avsnitt som behandlar hur ordförande får ta beslut, utlämnande av allmän handling och delgivning, domstolsärenden, förvaltning och personalfrågor.

Beslut som tagits med stöd av delegation anmäls vid nämndens nästkommande sammanträde. En sammanställning av delegationsbesluten hämtas då ifrån datasystemet Vision av nämndens sekreterare. Sammanställningen skickas till ledamöterna i samband med utskick av nämndens handlingar. Även ordförandebeslut anmäls till nämnden vid nästkommande sammanträde.

Delegationen är långtgående inom samtliga områden. Det är lättare att säga vad det inte är delegation på och det är:

- Bygglov har inte delegation på sanktioner, viten eller förelägganden
- Livsmedelstillsyn har inte delegation på omhändertaganden av livsmedel
- Avlopp har i princip fullständig delegation
- Miljöskydd har inte delegation på ny c-verksamhet, strandskydd eller stora vitesbelopp. Ny c-verksamhet och strandskydd ska till arbetsutskottet för beslut och stora vitesbelopp till nämnden

- Hälsoskydd har inte delegation om tillsynsobjektet drabbas av direkta och avgörande ekonomiska konsekvenser
- Serveringstillstånd har inte delegation för sanktioner. Erinran ligger dock på enhetschef

3.8 Viten

Till del är vitesförelägganden delegerat till tjänstemän. Avser vitet bygglov skickas beslut till fastighetsägaren ifråga. När det gäller begäran om beslut om handräckning genom domstol så är det bygg- och miljöförvaltningen som fattar beslut.

Inom hela miljösidan tas beslut om viten upp till 5000 kronor av inspektör och upp till 10000 kronor av miljöchef. Vitesbelopp över 10000 kronor beslutas av nämnden. Återkallelse av serveringstillstånd beslutas av nämnden.

3.9 Slutsats och rekommendationer

Organiseringen av tillsynen bedömer vi som ändamålsenlig.

Att samla rutinbeskrivningar och processbeskrivningar är viktigt, inte minst ur kvalitets- och sårbarhetssynpunkt. Det saknas till del en samlad bild av rutiner och processbeskrivningar för tillsynen. Det pågår dock ett arbete med såväl rutiner som processbeskrivningar som ska läggas in i nämndens kvalitetshandbok. En uppdatering för att täcka in aktuell lagstiftning görs också. Mycket är gjort, speciellt inom miljöområdet, men en del återstår att göra.

Behovs- och tillsynsplaner finns för miljöområdet men saknas för bygg. Att det saknas för bygg är en resurs- och prioriteringsfråga. För miljö tas en tillsynsplan fram utefter de behov som bedöms finnas. Resursbehovet beräknas utifrån att en inspektör kan fördela 700 timmar per år av sin arbetstid till tillsyn. Utifrån granskningar i andra kommuner bedömer vi detta som en låg siffra. Förvaltningen bedömer att det fattas tre tjänster totalt, en på byggsidan och två på miljösidan, för att uppfylla det tillsynsbehov som finns.

Fakturering av tillsyn sker på sådan tillsyn där det är tillåtet. När det handlar om årlig, återkommande tillsyn faktureras kunden i förskott. Ärenden som föranletts av en anmälan eller inventering faktureras i efterskott. För tillsyn av avlopp har nämnden bestämt att det ska faktureras två timmar för tillsyn medan arbetet i praktiken bedöms ta fyra timmar.

Förvaltningen har en långtgående delegation från nämnden. Alla delegationsbeslut som tas av förvaltningen anmäls till nämndens nästkommande sammanträde. Detta bedömer vi som ändamålsenligt.

Även vitesbeslut tas på delegation från nämnden om det inte gäller återkallelse av serveringstillstånd, begäran om handräckning genom domstol eller i övrigt stora belopp. Även detta bedömer vi som ändamålsenligt.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunen att:

- Fortsätta arbetet med att skapa rutiner och processbeskrivningar att samla i kvalitetshandboken
- Försök planera mer än 700 timmar per inspektör och år för tillsyn

2018-11-12

KPMG AB



Göran Acketoft
Certifierad kommunal yrkesrevisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument.
Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.