

Behovsutredning 2021-2023

Prövning och tillsyn inom miljö- och konsumentnämndens ansvarsområde

Innehållsförteckning

Inledning	3
Syfte	4
Omfattning.....	4
Mål för verksamheten.....	4
Agenda 2030	4
Sveriges miljömål	4
Mål för livsmedelskontrollen	5
Strategiska utvecklingsområden	FEL! BOKMÄRKET ÄR INTE DEFINIERAT.
Tillsynsverksamheten.....	6
Syftet med tillsyn	6
Styrd tillsyn.....	7
Behovsprioriterad tillsyn.....	7
Händelsestyrd tillsyn.....	7
Skattefinansierad tillsyn och verksamhet	8
Utförande.....	8
Beräkning av tillsynsbehov.....	8
Beräkning av resursbehov.....	9
Resultat och diskussion.....	9
Tillsynsbehov i förhållande till befintliga resurser	9
Prioritering	10

Inledning

Enligt miljötillsynsförordningen (SFS 2011:13) ska tillsynsmyndigheten utreda tillsynsbehovet för myndighetens hela ansvarsområde utifrån miljöbalken. Behovsutredning ska omfatta tre år och ses över minst en gång per år. Ett register ska också föras över de verksamheter som behöver återkommande tillsyn. Baserat på behovsutredningen och registret ska tillsynsmyndigheten inför varje verksamhetsår göra en samlad tillsynsplan som sträcker sig över minst tre år.

Även inom livsmedelskontrollen finns krav på att myndigheten ska göra en behovsutredning. I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2017/625 står att en riskbaserad offentlig kontroll ska genomföras regelbundet. I Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2005:21) om offentlig kontroll av livsmedel framgår att kontrollmyndigheten årligen ska fastställa en plan för myndighetens livsmedelskontroll och att planen ska omfatta samtliga områden som myndigheten ansvarar för. Av planen ska det framgå vilka personella, ekonomiska och övriga resurser som myndigheten behöver för att kunna fullgöra sina kontrolluppgifter. Även i livsmedelslagen anges att ansvarig nämnd ska redovisa hur mycket resurser som behövs för kontrollen.

Andra tillsynsområden som serveringstillstånd, tobak och receptfria läkemedel har inte samma detaljerade krav på behovsutredningen men ingår ändå i denna behovsutredning. Den konsumentjuridiska rådgivningen är ingen obligatorisk verksamhet och ingår därför inte.

Sveriges kommuner och regioner (SKR) har tagit fram en vägledning för kommunala behovsutredningar samt en taxemodell, den behovsstyrda taxan, där fokus läggs på hur behovsutredning, tillsynsplanering och tillsynsfinansiering hör ihop. Införandet av SKR:s modeller innebär att riskbedömningen nu görs i behovsutredningen och inte i taxan.

Syfte

Behovsutredningens syfte är att ta fram underlag som ska användas för att planera tillsynen, så att tid och resurser används där riskerna bedöms vara som störst. Detta sker genom omvärldsbevakning och bedömning av miljörisker hos verksamheterna i kommunen.

Syftet med behovsutredningen är också att redovisa och åskådliggöra det totala resursbehovet för nämndens tillsynsansvar för de kommande tre åren. Resultatet blir verksamhetens behov i antal timmar som jämförs med de resurser som finns tillgängliga. Det innebär att behovsutredningen ger goda förutsättningar för tydliga prioriteringar och resursmässiga avvägningar.

Omfattning

Denna behovsutredning omfattar miljö- och konsumentnämndens tillsynsansvar enligt miljöbalken, strålskyddslagen, livsmedelslagstiftningen, alkohollagen, lagen om handel med vissa receptfria läkemedel, lagen om tobak och liknande produkter, åtgärdsprogrammet för vatten 2021-2027 (norra Östersjöns vattendistrikt), lagen om sprängämnesprekursorer och lagen om skydd mot internationella hot mot människors hälsa.

I utredningen redovisas också resursbehovet för det förebyggande arbete och utvecklingsarbete som inte är tillsyn men som bedöms ha stor betydelse och bidra till att uppnå nationella mål.

Mål för verksamheten

Agenda 2030

FN har beslutat om Agenda 2030 för hållbar utveckling med 17 globala mål och 169 delmål. De globala målen är integrerade och odelbara och balanserar de tre dimensionerna av hållbar utveckling – ekonomisk, social och ekologisk hållbarhet. När det gäller miljön handlar Sveriges miljömål och de globala målen i Agenda 2030 om samma utmaningar. Genom att uppnå miljömålen uppnås således även den ekologiska dimensionen av Agenda 2030 i Sverige.

Sveriges miljömål

Bestämmelserna i miljöbalken syftar till att främja hållbar utveckling så att nuvarande och kommande generationer får en hälsosam och god miljö. För att nå detta har Sverige infört ett miljömålssystem med ett generationsmål, 16 miljö kvalitetsmål och 24 etappmål. Innebörden av miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att det leder till problem utanför Sveriges gränser.

De nationella miljö kvalitetsmålen utgör tillsammans med andra nationella mål grunden för miljö- och konsumentnämndens verksamhet. Nedan beskrivs det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till:

1. Begränsad klimatpåverkan
2. Frisk luft
3. Bara naturlig försurning
4. Giftfri miljö
5. Skyddande ozonskikt
6. Säker strålmiljö
7. Ingen övergödning
8. Levande sjöar och vattendrag
9. Grundvatten av god kvalitet
10. Hav i balans samt levande kust och skärgård
11. Myllrande våtmarker
12. Levande skogar
13. Ett rikt odlingslandskap
14. Storslagen fjällmiljö
15. God bebyggd miljö
16. Ett rikt växt- och djurliv

Mål för livsmedelskontrollen

Sveriges nationella kontrollplan för livsmedelskedjan (NKP) är styrande för alla myndigheter i livsmedelskedjan och där finns myndigheternas gemensamma mål samlade.

Målet för den offentliga kontrollen är att skydda människors och djurs hälsa och växters sundhet samt att värna om konsumenternas intressen. För att kontrollen ska vara ändamålsenlig och likvärdig är det viktigt att myndigheterna samverkar. En utvecklad samverkan bidrar också till att målet uppfylls bättre.

Med utgångspunkt från syftet med EU:s livsmedelslagstiftning och ett val av fokusområden där det är mest angeläget att uppnå en förbättring har fyra gemensamma effektmål fastställts. Effektmålen bidrar till att de nationella övergripande målen för livsmedelskedjan uppnås.

Effektmålen utgår från följande fyra fokusområden:

1. Säkert dricksvatten
2. Mikrobiologiska risker
3. Kemiska risker
4. Information i livsmedelskedjan

Fokusområdena är gemensamma för hela livsmedelskedjan och effektmålen pekar ut områden där en märkbar förändring behövs.

Strategiska utvecklingsområden

Utöver Agenda 2030, Sveriges miljömål och målen för livsmedelskontrollen arbetar miljö- och konsumentnämnden i Västerås även med stadens strategiska utvecklingsområden – en särskild kraftsamling från fullmäktiges sida för att uppnå strategiska mål för stadens utveckling under en mandatperiod. Uppdraget ska genomföras genom en samordning av de resurser som finns i den kommunala verksamheten och tillsammans med andra aktörer i staden. De strategiska utvecklingsområdena för perioden 2019-2022 är:

- Kraftsamling Skola först
- En ekologisk, social och ekonomiskt hållbar stad med trygga och trivsamma stadsdelar/kommundelar
- En modern, attraktiv och hållbar kommunal verksamhet/organisation med fokus på Västeråsarnas behov

Tillsynsverksamheten

Miljö- och konsumentnämndens tillsynsverksamhet är en del av det nationella tillsynsarbete där det finns ett operativt tillsynsansvar på fler än 300 regionala och lokala myndigheter. Ett antal statliga myndigheter står för den centrala tillsynsvägledningen och länsstyrelserna står för regional tillsynsvägledning med ansvar för att följa upp och utvärdera kommunernas tillsyn.

Syftet med tillsyn

Begreppet tillsyn är inte entydigt och tydligt definierat. Enligt 1 § kapitel 26 i miljöbalken ska tillsyn säkerställa balkens syfte och de föreskrifter som meddelats med stöd för balken. Tillsynsmyndigheten ska på eget initiativ eller efter anmälan kontrollera efterlevnaden av miljöbalken, samt föreskrifter, domar och andra beslut som meddelats med stöd av balken. Vid misstanke om brott ska det anmälas till polis- och åklagarmyndighet. Myndigheten ska vid behov också fatta beslut om de åtgärder som behövs för att leda till rättelse. Vidare ska tillsynsmyndigheten genom rådgivning, information och liknande verksamhet skapa förutsättningar för att tillgodose miljöbalkens syfte.

Inom livsmedelslagstiftningen används begreppet kontroll som är ett snävare begrepp än tillsyn. Generella serviceuppgifter i förhållande till allmänheten eller andra tillsynsuppgifter i form av rådgivning, allmän information och utvecklingsstöd ingår inte i definitionen av kontroll. I denna behovsutredning har begreppet tillsyn använts även för livsmedelsområdet. Utgångspunkten för att beräkna behovet av tillsyn har varit kontrollbehovet för varje verksamhet och sedan har tid för service, råd och annat som ingår i tillsynsbegreppet lagts till.

Följande tillsynskategorier används i SKR:s modell för kommunala behovsutredningar för att beskriva tillsynsmyndighetens ansvarsområden:

- Styrd tillsyn – planerad tillsyn som är styrd av staten
- Behovsprioriterad tillsyn – planerad tillsyn som prioriteras efter behov
- Händelsestyrd tillsyn – inkommande ärenden
- Skattefinansierad tillsyn och verksamhet – handläggning och andra arbetsuppgifter som inte är möjliga att finansiera med avgifter

Styrd tillsyn

Inom kategorin styrd tillsyn finns verksamheter med störst behov och krav, det vill säga tillståndspliktiga verksamheter (A, B och IUUV) samt anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter och anmälningspliktiga hälsoskyddsverksamheter (C och H). Tillsynen styrs av staten via lagstiftning och tillsynsbehovet, som är gemensamt för alla operativa myndigheter, ska täckas i tillsynsplanen i form av årliga tillsynsaktiviteter.

Den styrda tillsynen finansieras till största delen av avgifter och kan ses som ett grunduppdrag där nämnden har mindre möjlighet att påverka. Behovet planeras med stöd av tillsynsvägledning från Naturvårdsverket, Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen. Inom livsmedelsområdet planeras behovet med stöd av vägledning från Livsmedelsverket.

Behovsprioriterad tillsyn

Kategorin behovsprioriterad tillsyn omfattar de ej anmälningspliktiga verksamheterna inom miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (U och UH). Grunden är tillynsområden som identifierats utifrån risker för hälsa eller miljö. Även bristande lagefterlevnad inom ett tillsynsområde kan utgöra en prioriteringsgrund. Denna kategori kan även omfatta statliga tillsynsprojekt, tillsyn av enskilda avlopp, handläggning av ärenden inom förorenade områden med mera. Staten anger behovet genom lagstiftning och vägledning från centrala myndigheter medan nämnden planerar tillsynen och prioriterar resurserna utifrån lokala tillsynsbehov, lokala kunskaper och riskanalys.

Den behovsprioriterade tillsynen finansieras både av avgifter och skattemedel. Tillsynen sker i form av återkommande tillsyn för de delar som prioriterats av nämnden. Minst lika viktigt är att nämnden också anger vilka delar som inte ska prioriteras.

Händelsestyrd tillsyn

För denna kategori bedömer nämnden tillsynsbehovet utifrån förvaltningens ärendesystem, tidsregistrering och tidigare erfarenheter. Till den händelsestyrda tillsynen hör bland annat ansökningar, anmälningar och sakligt grundade klagomål.

Den händelsestyrda tillsynen finansieras både av avgifter och skattemedel. Nämnden behöver ha resurser för den händelsestyrda tillsynen utan att det tar resurser från den styrda tillsynen. Tiden påverkar vilka tillgängliga resurser nämnden får över för annan tillsyn.

Skattefinansierad tillsyn och verksamhet

Nämnden bedriver även verksamhet som inte är möjlig att finansiera med avgifter och som därför måste finansieras via skattemedel. Den skattefinansierade tillsynen är obligatorisk och kan omfatta arbete med sanktionsavgifter, åtalsanmälningar och ogrundade klagomål.

Nämndens förebyggande arbete finansieras också av skattemedel. Med förebyggande arbete avses insatser från förvaltningens sida att med sin kompetens bidra till att hållbar samhällsutveckling uppnås på olika områden. Förvaltningens deltagande i samhällsbyggnadsprocessen är ett tydligt exempel där det handlar om att från början undvika miljöproblem genom att de planer som tas fram bygger på hållbara och långsiktiga lösningar. Till det förebyggande arbetet hör även handlingsplaner inom olika områden, miljöövervakning och ställningstagande till remisser. Ytterligare exempel är förvaltningens arbete med information, rådgivning och utbildningsinsatser riktade till företag samt arbete för ett förbättrat näringslivsklimat.

Även utvecklingsarbete och framåtssyftande arbete behöver finansieras av skattemedel och är en förutsättning för att förvaltningen ska följa med i utvecklingen och kunna ge god service till medborgarna. Hit hör till exempel digitaliseringsprocessen med e-arkiv och utvecklingen av e-tjänster.

I likhet med all offentlig verksamhet styrs nämndens och förvaltningens verksamhet också av en stor mängd lagstiftning såsom förvaltningslagen, dataskyddsförordningen, arkivlagstiftning, arbetsmiljölagstiftning med mera. Arbetet med att tillämpa lagstiftningen kräver resurser för administrativt arbete som styrning och ledning, IT-drift, nämndadministration, registrering av inkommande handlingar och händelser i ärenden, utlämnande av handlingar och inte minst arkivering och arkivvård.

Utförande

Beräkning av tillsynsbehov

Som underlag till denna behovsutredning har miljö- och konsumentnämnden använt nationella och lokala mål, styrande lagstiftning, förvaltningens omvärldsanalys, verksamhetssystemen ECOS och Alk-T, tid- och verksamhetsredovisningar samt förvaltningens kunskap om verksamheter inom de olika tillsynsområdena. Det totala tillsynsbehovet har beräknats genom sammanställning av det uppskattade behovet för samtliga branscher och typer av ärenden inom nämndens ansvarsområde för perioden 2021-2023, se bilaga 1: Resurser och tillsynsbehov.

Beräkning av resursbehov

Nämnden behöver ha resurser för hela tillsynsbehovet sett över en treårsperiod. Resursbehovet beräknas utifrån SKR:s modell med utgångspunkten att en årsarbetskraft har cirka 2 000 timmar arbetstid. Av denna tid är 500 timmar individuell tid i form av semester, sjukdom med mera och 500 timmar är gemensam tid för möten, planering, information och andra arbetsuppgifter som inte kopplas till tillsyn. Tid för tillsyn och tillsynsrelaterat arbete är således i snitt 1 000 timmar per heltidsanställd person.

I denna behovsutredning har antalet årsarbetskrafterna beräknas utifrån 1 000 h per årsarbetskraft för styrd, händelsestyrd och behovsprioriterad tillsyn samt 1 500 h per årsarbetskraft för skattefinansierad tillsyn och verksamhet.

Resultat och diskussion

Tillsynsbehov i förhållande till befintliga resurser

Behovsutredningen visar att det finns ett samlat tillsynsbehov på cirka 185 500 timmar för miljö- och konsumentnämnden under perioden 2021-2023.

Miljö- och hälsoskyddsförvaltningen har med 24,9 årsarbetskrafter för styrd, behovsprioriterad och händelsestyrd tillsyn samt 16,5 årsarbetskrafter för skattefinansierad tillsyn och verksamhet tillgängliga resurser motsvarande cirka 50 000 timmar per år.

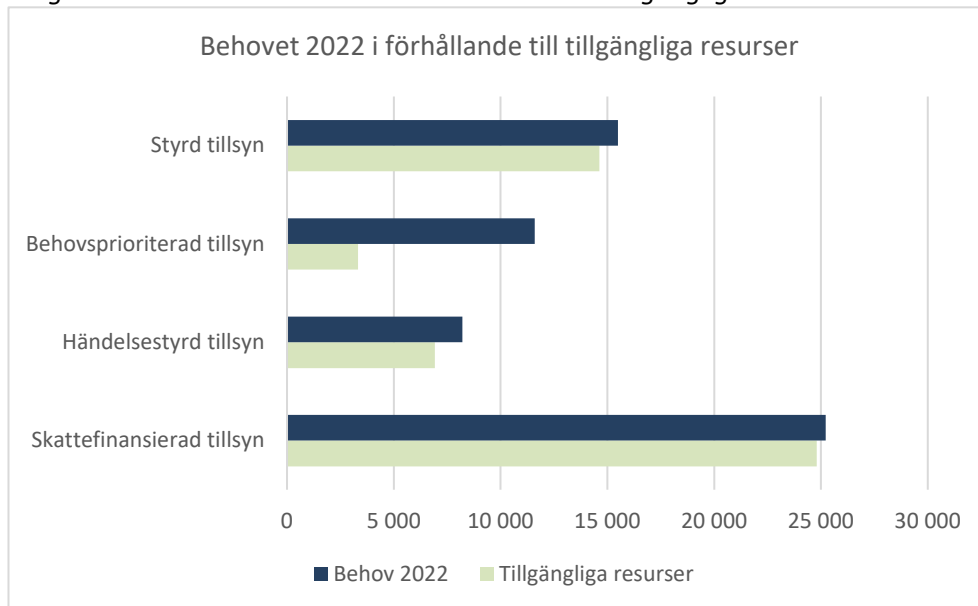
Det totala behovet för verksamhetsåret 2022 motsvarar cirka 62 000 timmar, vilket ger ett underskott på cirka 12 000 timmar i resurser.

Tabell 1: Totalt tillsynsbehov för miljö- och konsumentnämnden under perioden 2021-2023.

	Behov (h) 2021	Behov (h) 2022	Behov (h) 2023
Styrd tillsyn	14 708	15 494	17 376
Behovsprioriterad tillsyn	11 533	11 593	11 683
Händelsestyrd tillsyn	7 066	8 214	8 334
Skattefinansierad tillsyn och verksamhet	24 967	24 867	24 621
Totalt tillsynsbehov*	59 954	61 848	63 694

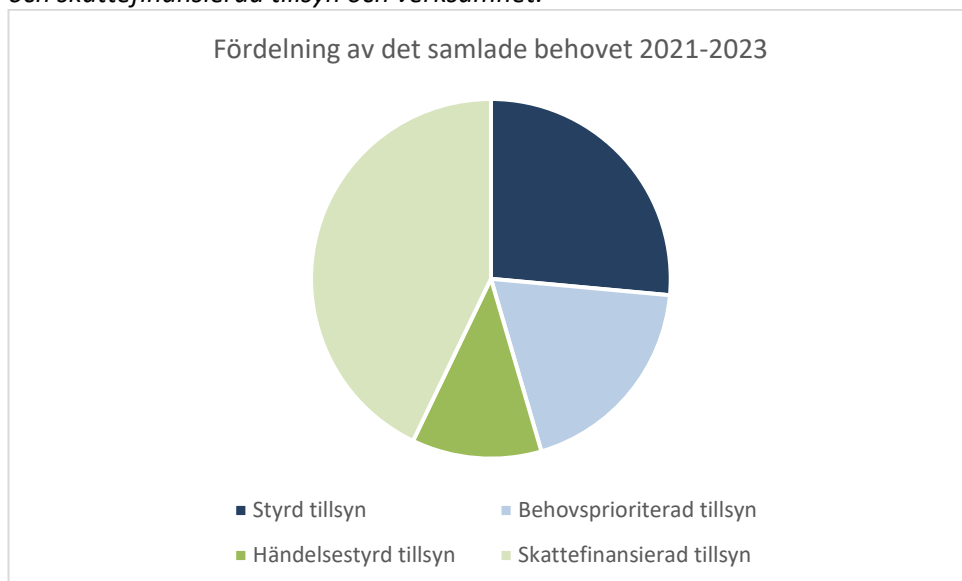
* Det totala tillsynsbehovet inkluderar även 1 415 timmar per år för administrativt stöd inklusive nämndhantering för miljöbalken, livsmedelslagstiftningen och tobakslagstiftningen samt 265 timmar per år för serveringstillstånd. Timmarna är fördelade över samtliga tillsynskategorier med undantag för serveringstillstånd som inte omfattas av skattefinansierad tillsyn och verksamhet.

Diagram 1: Förhållandet mellan behovet 2022 och tillgängliga resurser i timmar.



Tillgängliga resurser för den händelsestyrda tillsynen baseras på befintlig tidsredovisning. Dock täck behovet för denna tillsyn i praktiken upp genom att tid tas från övriga tillsynskategorier. Genom reviderat tidsredovisningsunderlag inför verksamhetsåret 2022 bör redovisade resurser motsvara behovet till kommande behovsutredningar.

Diagram 2: Fördelning av det samlade tillsynsbehovet 2021-2023 inom de fyra tillsynskategorierna styrd tillsyn, behovsprioriterad tillsyn, händelsestyrd tillsyn och skattefinansierad tillsyn och verksamhet.



Prioritering

Miljö- och konsumentnämnden behöver ha resurser för det behov som identifierats som tillsynens huvudinriktning, efter sammanställning av statens krav och nämndens lokala analys. Som behovsutredningen visar finns det en differens mellan behovet och de tillgängliga resurserna i form av ett underskott i resurser på 12 000 timmar för verksamhetsåret 2022. Ett underskott i resurser innebär att den tillgängliga tiden är för liten för att alla arbetsuppgifter ska hinna genomföras – någon del av tillsynen behöver prioriteras ned eller så behöver de tillgängliga resurserna ökas med ytterligare tjänster.

Inom den styrda tillsynen finns verksamheter som staten har bestämt att nämnden ska ha regelbunden tillsyn på, vilket ger nämnden begränsade möjligheter till prioriteringar. Den händelsestyrda tillsynen och delar av den skattefinansierade tillsynen går inte heller att prioritera bort eftersom nämnden förväntas handlägga exempelvis klagomål och anmälningshandlingar. Tillsynen som utförs finansieras via avgifter och skattemedel. Om avgifter inte tas ut i den utsträckning som behövs minskar de tillgängliga resurserna för den behovsprioriterade tillsynen.

Inom den behovsprioriterade tillsynen finns större möjligheter för nämnden att prioritera vilka aktiviteter som ska utföras. Dock har staten även här pekat ut delar som fokusområden och nämnden förväntas därför utföra denna tillsyn med en viss regelbundenhet. Exempel på sådana områden är tillsyn på enskilda avlopp, avfallstransportörer, tillsyn på förorenade områden och kemikalietillsyn. Inom den behovsprioriterade tillsynen finns även åtgärder som kommunfullmäktige har beslutat om i stadens handlingsplaner.