

2017-11-25
Tjänsteskrivelse

Kontor
Miljökontoret

Handläggare
Helena Götherfors Westman
08-5230 1928
helena.gotherfors@sodertalje.se

Miljönämnden

Behovsutredning enligt miljöbalken och livsmedelslagen 2018-2020

Dnr 2017-3244

Sammanfattning av ärendet

Behovsutredningen visar tillsynsbehovet under kommande treårsperiod för myndighetens hela ansvarsområde enligt miljö- och livsmedelslagstiftningen. Miljökontoret föreslår att miljönämnden fastställer behovsutredningen för 2018-2020.

Beslutsunderlag

Tjänsteskrivelse 2017-11-25
Behovsutredning enligt miljöbalken och livsmedelslagen 2018-2020

Ärendet

Enligt miljötillsynsförordningen (SFS 2011:13) ska det hos den operativa tillsynsmyndigheten finnas en utredning om tillsynsbehovet för myndighetens hela ansvarsområde enligt miljöbalken. Utredningen ska avse en treårsperiod och den ska ses över årligen eller efter behov.

Enligt livsmedelslagen ska kontrollmyndigheten ha den kompetens och de resurser som krävs för att utföra kontroll och tillsyn så att lagstiftningen efterlevs inom alla led i livsmedelsproduktionen. För att säkerställa kraven omfattar behovsutredningen även livsmedelsområdet.

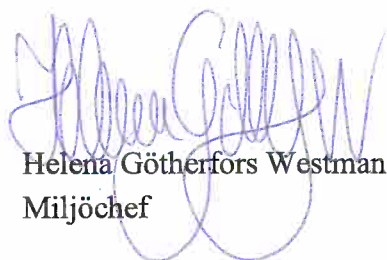
Miljönämnden ska ta fram en behovsutredning som sträcker sig tre år framåt i tiden och som ska omfatta hela nämndens ansvarsområde som tillsynsmyndighet. Utredningen ska

uppdateras årligen. Utredningen ska klargöra vilka resurser som behövs för att utföra myndighetsuppdraget och ska tillsammans med tillsynsregister ligga till grund för tillsynsplan enligt miljöbalken och kontrollplan enligt livsmedelslagen.

Utredningen visar att det finns behov av att utöka personalresurserna inom miljöbalkstillsynen med totalt 0,6 årsarbetskrafter under 2018-2020 om vi ska utföra hela tillsynsuppdraget och då har ändå våra två pooltjänster räknats in. Under förutsättning att inventerings- och åtgärdstakten när det gäller enskilda avlopp ska öka, dvs att alla enskilda avlopp ska vara inventerade under en 10-årsperiod, så krävs ett tillskott på omkring en halv årsarbetskraft. Befintliga resurser finns för att fortsätta avloppstillsynen i samma omfattning som under tidigare år. Däremot kvartarsår ett litet underskott på personal inom övrig miljöbalkstillsyn. Sannolikt kommer behovet av ytterligare personalresurser att öka de kommande åren på grund av ökad exploatering och bostadsbyggande. Vi behöver delta i detaljplaneprocessen och fortsätta arbeta med förorenad mark, ofta i samband med exploatering. Dessa arbetsuppgifter går endast till viss del att finansiera via avgifter.

Miljökontorets förslag till beslut

Miljönämnden fastställer behovsutredningen enligt miljöbalken och livsmedelslagen 2018-2020.



Helena Götherfors Westman
Miljöchef

Beslutet expedieras till:

Akten

Behovsutredning

– inom miljöbalkens område och
livsmedelslagstiftningen 2018-2020

Behovsutredning enligt miljöbalken och livsmedelslagen 2018-2020

Inledning

Enligt miljötillsynsförordningen (SFS 2011:13) ska det hos den operativa tillsynsmyndigheten finnas en utredning om tillsynsbehovet för myndighetens hela ansvarsområde enligt miljöbalken. Utredningen ska avse en treårsperiod och den ska ses över årligen eller efter behov. Ett register ska också föras över de verksamheter som behöver återkommande tillsyn. Register för miljönämndens tillsynsobjekt uppdateras kontinuerligt i ärendehanteringssystemet Ecos /Castor. Utifrån behovsutredningen och registret ska tillsynsmyndigheten inför varje verksamhetsår göra en samlad tillsynsplan.

I livsmedelslagen anges att kontrollmyndigheten ska ha den kompetens och de resurser som krävs för att utföra kontroll och tillsyn så att lagstiftningen efterlevs inom alla led i livsmedelsproduktionen. Kontrollen ska vara utformad för att säkerställa likriktning och kvalitet. För att klara kraven i lagstiftningen är det viktigt att den operativa kontrollmyndigheten beskriver behovet av offentlig kontroll inom livsmedelskedjan. Kraven på kontrollen finns bland annat i EU-parlamentets och Rådets förordning nr 882/2004. Den operativa kontrollmyndigheten ska ta fram en årlig kontrollplan som ska fastställas av miljönämnden.

Den här behovsutredningen omfattar tillsyn över miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd enligt miljöbalken och kemikalielagstiftning, livsmedelskontrollen, strålskyddslagen, till viss del tobakslagen, lag om sprängämnesprekursorer samt lagen om internationella hot mot hälsan. Inom samtliga delar ingår även information och rådgivning till verksamhetsutövare, kommuninvånare samt andra kontor och myndigheter.

Sammanfattning och bedömning

Miljönämnden ska årligen ta fram eller se över behovsutredning och tillsynsplan/kontrollplan för myndighetens hela ansvarsområde. Behovsutredningen ska vara treårig och ligga till grund för den tillsynsplan/kontrollplan som tas fram för året.

Övergripande

Den största risken för att miljönämnden inte ska kunna utföra hela myndighetsutövningen är tillgång till kompetent personal. Det är idag svårt att få in vikarier vid sjukfrånvaro, föräldraledigheter och mellan vakanser. Kontoret inrättade under 2017 ytterligare en extra resurs i form av en ”pooltjänst” som kan arbeta i den grupp där det finns tillfälliga behov av personal på grund av vakanser. Trots det har vi inte haft tillräcklig bemanning under året.

Miljöbalken

Behovsutredningen visar att det saknas omkring 0,6 årsarbetskrafter inom miljöbalkstillsynen under 2018-2020 för att klara hela tillsynsuppdraget, visst strategiskt miljöarbete och byte av ärendesystem. Underlaget är baserat på att alla enskilda avlopp ska vara inventerade och åtgärdade inom 10 år. En ökad åtgärdstakt kräver en utökning av befintliga resurser med omkring 0,5 tjänster. I dagsläget har vi en långsammare åtgärdstakt som är baserat på befintliga personalresurser.

Livsmedel

Inom livsmedelslagens område visar behovsutredningen att miljönämnden har tillräckliga resurser för att bedriva den tillsyn och kontroll som ligger inom nämndens ansvarsområde. Av erfarenhet vet vi att en viss överkapacitet är nödvändig för att kunna avsätta resurser till olyckor, komplicerade ärenden och smittskyddsutbrott t ex inom vattenskyddsområden utan att det påverkar den ordinarie verksamheten i avsevärd omfattning. Detta gäller om samtliga inspektörer inom gruppen är i tjänst.

Administration

Administrationen inom kontoret är en viktig stödfunktion för att tillsynsarbetet ska kunna fungera optimalt och effektivt. Registratorsfunktionen och arkivarbetet är idag utlagt på befintlig personal inom administrationen. Under 2017 har vi delvis gått över till e-arkiv, arbetet fortsätter under 2018 när vi ansluter vårt nya ärendehanteringssystem till e-arkiv. Detta kommer sannolikt långsiktigt innebära att vi blir effektivare.

Systemförvaltningen av vårt ärendehanteringssystem har skötts av två inspektörer parallellt med deras ordinarie uppgifter. Under 2017 har vi till viss del lagt systemförvaltningen under den administrativa delen av kontoret och för att försöka renodla tillsynsuppdraget för inspektörerna. Under 2018 går vi vidare med den tanken och har utökat bemanningen för att ha en anställd som ska arbeta med systemförvaltning, digitalisering och kommunikation.

Innehåll

Inledning.....	3
Sammanfattning och bedömning	4
Tillsyn av miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.....	6
Mål för tillsynen	6
Ansvarsfördelning inom tillsynen	6
Samverkan	6
Befogenheter och resurser för tillsyn.....	7
Behov av tillsynsresurser 2016-2018 – miljöbalken	8
<i>Hälsoskydd</i>	9
<i>Miljöskydd</i>	9
<i>Vattenskydd</i>	10
Livsmedelskontroll	10
Mål för kontrollen.....	10
Behörighet och ansvar	11
Samordning.....	11
Befogenheter och resurser för kontrollen	11
Behov 2016-2018	12
<i>Livsmedel</i>	12

Tillsyn av miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

Mål för tillsynen

Övergripande mål

Tillsynen ska säkerställa syftet med miljöbalken och dess följdlagstiftning.

Tillsynsmyndigheten ska därför kontrollera att lagstiftningen och att meddelade villkor i tillstånd följs. Myndigheten ska också vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse men även arbeta förebyggande genom rådgivning, information och liknande för att skapa förutsättningar för att miljöbalkens syfte och ändamål tillgodoses.

Lokala mål

Med utgångspunkt från kommunfullmäktiges Mål och budget 2018-2020 fastställer miljönämnden mål och inriktning för arbetet under den kommande treårsperioden. Målen bidrar till måluppfyllelsen av de nationella miljökvalitetsmålen och de regionala prioriterade målområdena.

Ansvarsfördelning inom tillsynen

Miljönämnden ska bedriva tillsyn med stöd av miljöbalken och dess följdlagstiftning samt enligt tillämpliga EU-förordningar. Ansvarsområdet är brett och omfattar bland annat tillsyn av miljöfarlig verksamhet, hälsoskydd, förorenad mark, kemiska produkter och biotekniska organismer, avfall och producentansvar, skötsel av jordbruksmark och skyddade områden.

I miljötillsynsförordningen och i 26 kap miljöbalken regleras vilka ansvarsområden som kommunen har. De flesta av dessa ligger på miljönämnden i enlighet med nämndens reglemente.

Miljönämnden har utöver det tillsynsansvaret för ett antal större tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter eftersom tillsynen på begäran från kommunfullmäktige har överlåtits från länsstyrelsen till kommunen.

Samverkan

Andra kommuner

Miljönämnden samverkar med Salems kommun för att möjliggöra att respektive kommun kan genomföra tillsyn eller kontroll i den andra kommunen. På så sätt kan resurser användas effektivt samtidigt som detta möjliggör att jävssituationer kan undvikas vid behov.

Regional samverkan

Miljönämnden är medlem i Miljösamverkan Stockolms län. Genom deltagande i miljösamverkan kan kommunerna gemensamt ta fram underlag för tillsyn, genomföra

Behovsutredning enligt miljöbalken och livsmedelslagen 2018-2020

seminarier och operativ tillsyn. På så sätt ökar samsynen mellan kommunerna i regionen samtidigt som det blir effektivare för alla med gemensam planering och förberedelse.

Samverkan med centrala myndigheter

I de fall centrala myndigheter som till exempel Livsmedelsverket, Kemikalieinspektionen, Naturvårdsverket eller Jordbruksverket anordnar nationella projekt så ska miljökontoret i Södertälje överväga att delta. Dessa projekt är viktiga att delta i för att få kompetensutveckling och samsyn med andra kommuner.

Befogenheter och resurser för tillsyn

Befogenheter

Miljönämndens befogenheter inom miljöbalkens område regleras i huvudsak i 26 kap miljöbalken. Tillsynsmyndigheten ska dessutom, genom rådgivning och information skapa förutsättningar för att balkens syfte och ändamål ska kunna tillgodoses.

Kompetenskrav och utbildning

Inspektörerna har universitets- eller högskoleutbildning som är relevant för att kunna utföra och vidareutveckla arbetet.

Kompetensutveckling sker kontinuerligt genom deltagande i Miljösamverkan Stockholms olika projekt och seminarier, genom deltagande i Livsmedelsverkets, Kemikalieinspektionens, Naturvårdsverkets eller andra centrala myndigheters tillsynsvägledning eller nationella projekt samt genom Länsstyrelsens tillsynsvägledning. Kompetensutveckling sker även intern på kontoret och genom internt anordnad utbildning.

Miljökontorets olika grupper ska ha kompetensutvecklingsplaner.

Beräkning av resurser

En heltidsanställd i Södertälje kommun har en teoretiskt faktisk arbetstid på omkring 1800 timmar per år när den lagstadgade semestern är borträknad. När egen och gemensam tid räknats bort så kvarstår 1200 timmar till planerad, händelsestyrd tillsyn och kontroll samt tillsynsrelaterat arbete. I arbetet med behovsutredningen har arbetstidens fördelning schematiskt beräknats enligt följande:

Typ av tid	Kommentar	Antal timmar/ år
Faktisk arbetstid	Lagstadgad semester och helgdagar borträknade	1800
Egen och gemensam	Sjukdom, VAB, tjänstledighet, friskvård mm Kompetensutveckling Externt och internt samarbete, APT, facklig tid, tavel- och driftmöten, nätverksträffar, externa projekt mm Verksamhetsplanering Uppföljning, internkontroll mm Verksamhetsutveckling, kvalitetsarbete Helgdagar	600
Planerad tillsyn/kontroll	Tillsyn enligt tillsynsplan/kontrollplan Fasta årliga avgifter alt timavgifter Restid inom livsmedel	600

Behovsutredning enligt miljöbalken och livsmedelslagen 2018-2020

Händelsestyrt arbete	Uppföljande tillsyn/kontroll Klagomål Inkommande ärenden Remisser	600
Tillsynsrelaterat arbete och stöduppgifter för arbetet	Rådgivning och service Registervård mm Hemsida	

Behov av tillsynsresurser 2018-2020 – miljöbalken mm

Miljönämnden behöver totalt ca 19 200 timmar under 2018-2020 för tillsyn enligt miljöbalken om hela tillsynsuppdraget ska kunna genomföras. Behovet motsvarar 16 årsarbetskrafter fördelat på de olika grupperna inom miljö och hälsa. I beräkningen ingår ett antagande om att inventeringen av kommunens 6000 enskilda avlopp bör vara klart inom en 10-årsperiod. Det innebär en ökad inventerings- och åtgärdstakt och behov av mer personal. Dessutom ingår tid för utbildning och införande av nytt ärendesystem. För beräkning av både tillgängliga resurser och behov har 1200 timmar tillgänglig tid för tillsyn/kontroll, händelsestyrt och tillsynsrelaterat arbete använts.

Kontoret har idag cirka 15,4 årsarbetskrafter för att utföra arbetet inom miljöbalkens område. Det finns behov att öka med ca 0,6 årsarbetskraft om vi ska utföra hela tillsynsuppdraget inom miljöbalken. Miljökontoret har inrättat två extra ”pool”-tjänster för att kunna bemanna i den grupp som har tillfällig vakans. Dessa två tjänster behöver arbeta inom miljöskydd under hela 2018 för att klara verksamheten.

Arbetsgrupp	Befintlig personal inför 2018, årsarbetskrafter	Resursbehov, årsarbetskrafter		
		2018	2019	2020
ÅR				
Hälsoskydd	3,9	3,9	3,8	3,8
Miljöskydd	7,4	7,5	7,0	7,0
Vattenskydd	4,1	4,6	4,6	4,7
Summa årsarbetskrafter inom grupperna	15,4	16	15,4	15,5
Pooltjänst	Inräknat i miljöskydd: 1,3 åa			
Summa befintlig personal	15,4			

Här följer en uppdelning av befintliga resurser och behov för 2018 uppdelat på respektive grupp.

Behovsutredning enligt miljöbalken och livsmedelslagen 2018-2020

Hälsoskydd

Typ av tid	Tim/år	Antal årsarbetskrafter
Planerad tillsyn, debiterbar	2062	1,7
Händelsestyrt arbete, debiterbart	1180	1,0
Ej debiterbar tillsyn inkl tobakslagen	780	0,7
Tillsynrelaterat arbete	600	0,5
Totalt behov	4622	3,9
Befintlig personal, tim och åa	4620	3,9
Differens	-2	0

Kommentar

Resurser finns för att klara tillsynsbehovet inom hälsoskydd under 2018-2020.

Miljöskydd

Typ av tid	Tim/år	Antal årsarbetskrafter
Planerad tillsyn, debiterbar	4334	3,6
Händelsestyrt arbete, debiterbart	1795	1,5
Ej debiterbar tillsyn	1325	1,1
Tillsynrelaterat arbete	1540	1,3
Totalt behov	8994	7,5
Befintlig personal, tim och åa	8910	7,4
Differens	-84	- 0,1

Kommentar

Den ökade exploateringen i Södertälje påverkar kontorets behov av personalresurser. Det handlar framför allt om arbete med detaljplaner och inom förorenad mark. Mer resurser måste satsas på att delta i detaljplaneprocessen och för att granska planer. I samband med nästan all exploatering i centrala Södertälje påträffas markföroreningar, t ex Igelstatomten. Under 2017 har vi sett att det har lett till ett ytterligare behov av tjänster. Dessa behöver till stor del finansieras via kommunbidraget. Under 2018 kommer vi ha ett underskott på 0,1 tjänster inom miljöskydd för att klara hela uppdraget. Detta beror på att införandet av nytt verksamhetssystem kräver utbildning och att effektiviteten minskar åtminstone i samband med införandet. För att klara verksamheten så måste våra två pooltjänster arbeta helt inom miljöskydd under 2018 och troligtvis till stor del även kommande år.

Vattenskydd

Typ av tid	Tim/år	Antal årsarbetskrafter
Planerad tillsyn, debiterbar	2595	2,2
Händelsestyrt arbete, debiterbart	1130	0,9
Ej debiterbar tillsyn	425	0,4
Tillsynrelaterat arbete	1385	1,2
Totalt behov	5535	4,9
Befintlig personal, tim och åa	4960	4,1
Differens	-575	-0,5

Kommentar

Behovet är beräknat utifrån att samtliga enskilda avlopp i kommunen ska vara inventerade och åtgärdade inom 10 år. Det skulle kräva ytterligare omkring 0,5 årsarbetskraft för 2018. Om vi behåller den inventeringstakt som vi haft de senaste åren, så har vi de resurser som behövs för att klara den planerade tillsynen och ärendehandläggningen. Det är alltid svårt att bedöma hur mycket ansökningar som kommer in, därför kan personalbehovet förändras under året.

Livsmedelskontroll

Mål för kontrollen

Övergripande mål

De övergripande målen för livsmedelslagstiftningen, är att:

- *Konsumenterna* har trygga livsmedel, förtroende för kontrollverksamheten och en god grund för val av produkt. Med trygga livsmedel menas säkra livsmedel och att konsumenterna inte blir lurade.
- *Företagen* har tilltro till kontrollen och upplever den som meningsfull.
- De samverkande *kontrollmyndigheterna* har en optimal samverkan och förtroende för varandras sätt att ta ansvar för sin respektive del i livsmedelskedjan. Kontrollverksamheten är riskbaserad, rättssäker, effektiv och ändamålsenlig.

Lokala mål

Mål och intentioner från kommunfullmäktiges Mål och budget kommer att arbetats in i miljönämndens verksamhetsplan för 2018-2020.

Behörighet och ansvar

Nationell och lokal myndighet

Livsmedelsverket är den nationella behöriga myndigheten för livsmedelskontroll i Sverige, enligt 18 § i livsmedelsförordningen (2006:814).

Miljönämnden är, enligt 11 § livsmedelslagen (2006:804) och 23 § livsmedelsförordningen (2006:813) behörig myndighet för kontrollen i kommunen.

Ansvarsfördelning mellan myndigheterna

Ansvar för den offentliga kontrollen av livsmedelsanläggningar i Sverige fördelas enligt 23 § livsmedelsförordningen (2006:814). Något förenklat gäller att miljönämnden är ansvarig myndighet för livsmedelskontrollen inom kommunen. Livsmedelsverket är behörig myndighet för större industriella animalie- och fiskberedningsanläggningar samt primärproducenter.

Samordning

För att livsmedelskontrollen ska vara effektiv och likvärdig mellan statliga, regionala och kommunala myndigheter ställer lagstiftningen krav på samordning mellan myndigheter. Miljökontoret deltar i de länsmöten som anordnas varje år av representanter för Länsstyrelsen och Livsmedelsverket.

Inom kontrollen finns tillfällen och händelser då den nationella och den kommunala kontrollen har beröringspunkter. För att kontrollen då ska vara effektiv finns en ansvarsfördelning enligt följande:

- Matförgiftningsutredningar sker i samarbete mellan kommunerna, smittskyddsläkare, Länsstyrelsen och i speciella fall även Livsmedelsverket.
- RASFF (rapid Alert System for Food and Feed) vidarebefordras från Livsmedelsverket till berörd kommun. Uppföljning sker av Livsmedelsverket.

Befogenheter och resurser för kontrollen

Kontrollmyndighetens befogenheter

Miljönämndens befogenheter inom livsmedelsområdet regleras huvudsakligen i livsmedelslagen (2006:804) och i livsmedelsförordningen (2006:813).

Enligt 20 § livsmedelslagen har kontrollmyndigheten rätt att få upplysningar, ta del av handlingar och få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen.

Kontrollpersonal

Livsmedelsgruppen har 6,7 årsarbetare för att utföra kontroll enligt livsmedelslagen, om alla är i tjänst. Varje årsarbetare förutsätts utföra planerad kontroll motsvarande omkring 500 timmar, exklusive restid. Utöver detta utförs extra offentlig kontroll, registreringar, handläggning av klagomål samt rådgivning och information.

Behovsutredning enligt miljöbalken och livsmedelslagen 2018-2020

Kompetens och utbildning

Inspektörerna har universitets- eller högskoleutbildning som är relevant för kontrollområdet samt lång erfarenhet inom området.

Generell kompetensutveckling sker i första hand genom deltagande på Livsmedelsverkets kurser. Dessutom sker andra kompetensutvecklande insatser intern och extern. Kompetens hos enskilda medarbetare tas upp på plussamtal en gång per år. Kompetensbehovet har utretts och kompetensutvecklingsplaner har tagits fram för gruppen och nedbrutet på individnivå. Dessa aktualiseras årligen.

Behov 2018-2020

Miljönämnden behöver totalt ca 7700 timmar för kontroll och tillsyn enligt livsmedelslagstiftningen, vilket motsvarar 6,4 årsarbetskrafter. Enligt de beräkningar som genomförts så har livsmedelsgruppen i nuläget en viss överkapacitet, om alla inspektörer är i tjänst, som bör kunna användas för beredskap vid kriser, komplicerade ärenden eller smittskyddsutredningar. För beräkning av både tillgängliga resurser och behov har 1200 timmar tillgänglig tid för tillsyn/kontroll, händelsestyrt och kontrollrelaterat arbete använts. Under 2018 påverkas verksamheten av systembytet, vilket inledningsvis gör att vi kommer tappa i effektivitet. Allt eftersom systemet är på plats, e-arkivet är påkopplat och vi blir mer digitaliserade så kommer effektiviteten åter att öka. Från 1 januari 2018 har Livsmedelsverket infört en del förändringar som inledningsvis också kommer påverka vår effektivitet.

Livsmedel

Typ av tid	Tim/år	Antal årsarbetskrafter
Planerad kontroll	3090	2,6
Händelsestyrt arbete, debiterbart	870	0,7
Ej debiterbar handläggning	890	0,7
Kontrollrelaterat arbete inkl restid	2855	2,4
Totalt behov	7705	6,4
Befintlig personal, tim och åa	8000	6,7
Differens	295	0,3