



TJÄNSTESKRIVELSE

2019-02-06 | ALLM.2019.195

Miljökontoret

Miljönämnden

Behovsutredning enligt miljöbalken och livsmedelslagen 2019-2021

Dnr: ALLM.2019.195

Sammanfattning av ärendet

Behovsutredningen visar tillsynsbehovet under kommande treårsperiod för myndighetens hela ansvarsområde enligt miljö- och livsmedelslagstiftningen.

Miljökontoret föreslår att miljönämnden fastställer behovsutredningen för 2019-2021.

Beslutsunderlag

Tjänsteskrivelse 2019-02-06

Behovsutredning enligt miljöbalken och livsmedelslagen 2019-2021

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 vi har tillräckligt med personalresurser räknat i årsarbetskrafter. Däremot skulle vi behöva få in mer erfarenhet och ha viss överanställning för att klara det återkommande vakanser som uppstår. En överanställning behöver precis som alla våra tjänster delvis finansieras med kommunbidrag. Det ryms inte i vår nuvarande budget. Sannolikt kommer behovet av ytterligare personalresurser att öka de kommande åren på grund av ökad exploatering och bostadsbyggande. Vi behöver delta i detaljplanprocessen och fortsätta arbeta med förorenad mark, ofta i samband med exploatering. Dessa arbetsuppgifter går endast till viss

del att finansiera via avgifter.

Kontorets förslag till nämnden:

Miljönämnden fastställer behovsutredningen enligt miljöbalken och livsmedelslagen 2019-2021.

Helena Götherfors Westman

Miljöchef

Handläggare: Helena Götherfors

Miljöchef

Miljökontoret

Telefon (direkt): 08-523 019 28

E-post: helena.gotherfors@sodertalje.se

Bilagor:

Kopia av beslutet till:

1. Akten



Behovsutredning

– inom miljöbalkens område och
livsmedelslagstiftningen 2019-2021

Behovsutredning enligt miljöbalken och livsmedelslagen 2019-2021

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 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 svårigheten med kompetensförsörjning. 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” där det var tänkt att de skulle arbeta i den grupp där det finns tillfälliga behov av personal på grund av vakanser. Dessa extratjänster har nu i princip blivit ordinarie medarbetare inom miljöskydd, på grund av de kontinuerliga vakanser som finns där. Under 2018 beslutade vi att utöka bemanningen inom miljöskydd och försökte rekrytera en erfaren miljöinspektör, utan att lyckas.

Miljöbalken

Behovsutredningen visar att vi klarar miljöbalkstillsynen under 2019, med hjälp av vikarier inom miljöskydd. Flera erfarna medarbetare är frånvarande under året och vi har därför omfördelat de arbetsuppgifter som kräver lång erfarenhet. Vi skulle behöva ha viss överbemanning inom teamet för att klara de personalförändringar som kontinuerligt uppstår. Då många arbetsuppgifter är skattefinansierade, och dessa ökar på grund av utbyggnaden i Södertälje, så skulle ytterligare resurser behövas. Inom hälsoskydd är läget stabilt och det finns bra struktur i arbetet. Vattenskydd är snart klara med inventeringen av små avlopp äldre än fem år.

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 utlagt på befintlig personal inom administrationen. Under 2018 blev vi nästan klar med övergång till e-arkiv, arbetet fortsätter under 2019 när vi ansluter vårt nya ärendehanteringssystem till e-arkiv. Detta kommer sannolikt långsiktigt innebära att vi blir effektivare. Under 2018 utökade vi bemanningen för med en systemförvaltare som även ska arbeta med digitalisering, GDPR 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>	8
<i>Miljöskydd</i>	9
<i>Vattenskydd</i>	9
Livsmedelskontroll.....	10
Mål för kontrollen.....	10
Behörighet och ansvar.....	10
Samordning.....	10
Befogenheter och resurser för kontrollen.....	11
Behov 2016-2018.....	11
<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 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 2019-2021 fastställer miljönämnden mål och inriktning för arbetet under den kommande treårsperioden. Målen bidrar till måluppfyllelsen av de globala hållbarhetsmålen, nationella miljökvalitetsmålen, de regionala prioriterade målområdena och målen i Södertäljes Miljö- och klimatprogram.

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 och Nykvarns 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 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,

Behovsutredning enligt miljöbalken och livsmedelslagen 2019-2021

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 eller externt anordnad utbildning. Kompetensutveckling är en del som tas upp i medarbetarsamtalet.

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, träning som arbetsuppgift mm Kompetensutveckling Externt och internt samarbete, APT, facklig tid, tavel- och driftmöten, nätverksträffar, externa projekt mm Verksamhetsplanering Uppföljning, internkontroll mm Verksamhetsutveckling, kvalitetsarbete	600
Planerad tillsyn/kontroll	Tillsyn enligt tillsynsplan/kontrollplan Fasta årliga avgifter alt timavgifter Restid inom livsmedel	600
Händelsestyrt arbete	Uppföljande tillsyn/kontroll Klagomål Inkommande ärenden Remisser	600
Tillsynsrelaterat arbete och stöduppdrag för arbetet	Rådgivning och service Registervård mm Hemsida	

Behovsutredning enligt miljöbalken och livsmedelslagen 2019-2021

Behov av tillsynsresurser 2019-2021 – miljöbalken mm

Miljönämnden behöver totalt ca 17 250 timmar under 2019-2021 för tillsyn enligt miljöbalken om hela tillsynsuppdraget ska kunna genomföras. Behovet motsvarar 14,4 årsarbetskrafter fördelat på de olika teamen inom miljö och hälsa. 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 14,6 årsarbetskrafter för att utföra arbetet inom miljöbalkens område. 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 2019 för att klara verksamheten. Dessutom har vi inom miljöskydd flera vikarier inne på grund av bland annat föräldraledigheter.

Arbetsgrupp	Befintlig personal inför 2019, årsarbetskrafter	Resursbehov, årsarbetskrafter		
		2019	2020	2021
ÅR				
Hälsoskydd	3,9	3,9	3,9	3,9
Miljöskydd	7,3	7,1	7,1	7,1
Vattenskydd	3,4	3,4	3,4	3,4
Summa årsarbetskrafter inom grupperna	14,6	14,4	14,4	14,4
Summa befintlig personal	14,6			

Här följer en uppdelning av befintliga resurser och behov för 2019 uppdelat på respektive grupp.

Hälsoskydd

Typ av tid	Tim/år	Antal årsarbetskrafter
Planerad tillsyn, debiterbar inkl tobakstillsyn	2405	2,0
Händelsestyrt arbete, debiterbart	1130	0,9
Händelsestyrt arbete, ej debiterbart	492	0,4
Tillsynrelaterat arbete	710	0,6
Totalt behov	4737	3,9
Befintlig personal, tim och åa	4620	3,9

Kommentar

Resurser finns för att klara tillsynsbehovet inom hälsoskydd under 2019-2021.

Behovsutredning enligt miljöbalken och livsmedelslagen 2019-2021

Miljöskydd

Typ av tid	Tim/år	Antal årsarbetskrafter
Planerad tillsyn, debiterbar	4367	3,6
Händelsestyrt arbete, debiterbart	1550	1,3
Ej debiterbar tillsyn	1080	0,9
Tillsynrelaterat arbete	1510	1,2
Totalt behov	8507	7,1
Befintlig personal, tim och åa	8780	7,3
Differens		+0,3

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 2019 har vi sett att det har lett till ett ytterligare behov av tjänster. Dessa behöver till stor del finansieras via kommunbidraget. Under 2019 råder det stor ovisshet kring personalsituationen med bland annat många föräldradledigheter. Vi har tagit in vikarier för att täcka upp men behöver även omfördela arbetsuppgifter inom teamet då flera av våra erfarna medarbetare kommer vara frånvarande. För att klara verksamheten så måste våra två pooltjänster arbeta helt inom miljöskydd under 2019 och troligtvis till stor del även kommande år.

Vattenskydd

Typ av tid	Tim/år	Antal årsarbetskrafter
Planerad tillsyn, debiterbar	1064	0,9
Händelsestyrt arbete, debiterbart	1360	1,1
Ej debiterbar tillsyn	360	0,3
Tillsynrelaterat arbete	1240	1,0
Totalt behov	4024	3,4
Befintlig personal, tim och åa	4100	3,4
Differens	76	0

Kommentar

Det är alltid svårt att bedöma hur mycket ansökningar som kommer in, därför kan personalbehovet förändras under året. När tillsynsarbetet är klart inom Enhörna så har i stort sett alla avlopp som är äldre än 5 år i kommunen inspekterats. Det har gått ett antal år sedan tillsynen av enskilda avloppsanläggningar påbörjades, så efter tillsynsarbetet i Enhörna börjar vi om med tillsyn i det område där tillsynsarbetet initialt startade. Då

Behovsutredning enligt miljöbalken och livsmedelslagen 2019-2021

kommer anläggningar som nu är äldre än 5 år att inspekteras och vi kommer även att arbeta med uppföljningar från den tidigare tillsynen i detta område.

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 2019-2021.

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.

Behovsutredning enligt miljöbalken och livsmedelslagen 2019-2021

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 6,6 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.

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 medarbetarsamtal en gång per år. Kompetensbehovet har utretts och kompetensutvecklingsplaner har tagits fram för gruppen och nedbrutet på individnivå. Dessa aktualiseras årligen.

Behov 2019-2021

Miljönämnden behöver totalt ca 7600 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. Från 1 januari 2019 sak sanktionsavgifter tas ut för vissa överträdelser vilket inledningsvis kommer påverka vår effektivitet. Inför 2019/2020 kan ytterligare förändringar komma i

Behovsutredning enligt miljöbalken och livsmedelslagen 2019-2021

lagstiftningen kring finansieringsmodell och ny riskklassningsmodell. Om det införs kommer vårt administrativa arbete och vår händelsestyrda kontroll att öka.

Livsmedel

Typ av tid	Tim/år	Antal årsarbetskrafter
Planerad kontroll	3332	2,8
Händelsestyrt arbete, debiterbart	520	0,4
Ej debiterbar handläggning	680	0,6
Kontrollrelaterat arbete inkl restid	3100	2,6
Totalt behov	7632	6,4
Befintlig personal, tim och åa	7970	6,6
Differens	338	0,2