

# Granskning av kommunens till- synsverksamhet

Botkyrka kommuns förtroendevalda revisorer

2020-08

*Said Ashrafi*

*Sofia Bengtsson*



# Innehållsförteckning

<b>1.</b>	<b>Inledning</b>	<b>3</b>
1.1.	Bakgrund	3
1.2.	Övergripande revisionell fråga	3
1.3.	Revisionsfrågor	3
1.4.	Revisionskriterier	4
1.5.	Avgränsning	4
1.6.	Metod	4
<b>2.</b>	<b>lakttagelser och bedömningar</b>	<b>5</b>
2.1.	Mål för tillsynsverksamheten	5
2.1.1.	lakttagelser	5
2.1.2.	Bedömning revisionsfråga 1	6
2.2.	Tillsyns- och kontrollplaner	6
2.2.1.	lakttagelser	6
2.3.	Bedömning revisionsfråga 2	9
2.4.	Måluppfyllelse	10
2.4.1.	lakttagelser	10
2.4.2.	Bedömning revisionsfråga 3	10
2.5.	Utvärdering av kvalitet och enhetlighet	11
2.5.1.	lakttagelser	11
2.5.2.	Bedömning revisionsfråga 4	12
2.6.	Kompetens och resurser	12
2.6.1.	lakttagelser	12
2.6.2.	Bedömning revisionsfråga 5	13
2.7.	Återrapportering	13
2.7.1.	lakttagelser	13
2.7.2.	Bedömning revisionsfråga 6	13
<b>3.</b>	<b>Avslutning</b>	<b>14</b>
3.1.	Bedömning	14
3.2.	Rekommendationer	15

# Sammanfattning

På uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer har PwC genomfört en granskning av miljö- och hälsoskyddsnämndens tillsynsverksamhet inom miljöskydd, hälsoskydd och livsmedelskontroll. Granskningens inriktning tar utgångspunkt från kommunallagens revisionskapitel.

Följande områden har granskats:

- Mål för tillsynsverksamheten samt måloppfyllelse
- Tillsyns-/kontrollplaner finns och de bygger på dokumenterade risk- och behovsanalyser
- System för utvärdering av kvalitet och enhetlighet
- Tillräcklig kompetens och resurser
- Rapportering till nämnden

Utifrån genomförd granskning är vår revisionella bedömning att miljö- och hälsoskyddsnämnden inte helt bedriver tillsynsverksamheten på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Underlag för den revisionella bedömningen redovisas i följande avsnitt.

För att utveckla granskningsområdet lämnar vi följande rekommendationer:

- att nämnden säkerställer att basbehovet av tillsyn framgår tydligt av tillsynsplanerna alternativt verksamhetsplanen. Basbehovet är summan av styrd tillsyn och händelsestyrd tillsyn, som nämnden alltid måste ha resurser för att kunna utföra. Detta behov flyttas över direkt från behovsutredningen till tillsynsplanen.
- att nämnden säkerställer att tillsynsplanerna omfattar samma tidsperiod som behovsutredningen, det vill säga tre år, men är detaljerad och specificerad för ett år i taget. All planerad återkommande tillsyn som nämnden bestämde i behovsutredningen ska synas i tillsynsplanen.
- att nämnden beslutar om verksamhetsplanen, eftersom det är nämnden som ska avsätta resurser för den tillsyn som ska ske.
- att nämnden säkerställer att den återrapportering som erhålls inkluderar även resultatet av den oplanerade tillsynen samt verksamhetsplanen.
- att nämnden säkerställer att den erhåller återrapportering gällande överklagade ärenden samt utfall i nästa instans. Detta i syfte att kunna arbeta riktat för att säkerställa rättssäkerhet i myndighetsutövningen.

# 1. Inledning

## 1.1. Bakgrund

På en övergripande nivå kan samhällsbyggnadsprocessen beskrivas utifrån följande delprocesser:

- Samhällsplaneringsprocessen (övergripande strategisk nivå, politiska visioner och behov).
- Formella planeringsprocesser (förstudier, investeringsplanering, programarbete, åtgärds-listor, översiktsplan och detaljplanering).
- Genomförandeprocess (byggande av bostäder, lokaler och infrastruktur)
- Förvaltningsprocess (underhåll och löpande leveranser).
- Myndighetsutövningsprocess.

Ett viktigt led i myndighetsutövningsprocessen är bland annat den tillsyn som kommunerna ansvarar för enligt miljöbalken, miljötillsynsförordningen och livsmedelslagstiftningen. Miljö- och hälsoskyddsnämnden ansvarar för tillsynen i Botkyrka kommun i enlighet med miljöbalken och livsmedelslagstiftningen. Tillsynen som kommunerna ska bedriva är reglerad i miljöbalkens 26 kapitel, miljötillsynsförordningen (2011 :13), livsmedelslag (2006:804) och livsmedelsförordningen (2006:81 3). De centrala myndigheter som ger tillsynsvägledning enligt miljöbalken har enats om fyra grundprinciper s.k. "grundbultar". De kan användas för att strukturera arbetet med operativ tillsyn och prioritera det som är viktigast. De fyra grundbultarna är:

- Tillsynen ska vara målstyrd
- Tillsynen ska stödja verksamhetsutövarens egenkontroll
- Tillsynen behöver differentieras
- Samverkan mellan de operativa tillsynsmyndigheterna

Tillsynen utövas genom tillsynsbesök, rådgivning och information och i tillsynsansvaret ingår att avsätta tillräckliga resurser och att ha personal med tillräcklig kompetens för att arbetet ska kunna utföras. Samtidigt finns kommunallagens självkostnadsprincip som innebär att kommunen inte får ta ut högre avgifter än vad den faktiska insatsen kostar. Med bakgrund av revisorernas risk- och väsentlighetsbedömning har tillsynsverksamheten identifierats som ett väsentligt område att granska vidare.

## 1.2. Övergripande revisionell fråga

Syftet med granskningen är att bedöma om miljö- och hälsoskyddsnämnden bedriver tillsynsverksamheten på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

## 1.3. Revisionsfrågor

- Finns det mål uppsatta för tillsynsverksamheten?
- Finns det tillsyns- respektive kontrollplaner och bygger dessa på dokumenterade risk- och behovsanalyser?
- Uppnås målen för tillsynsverksamheten?
- Har nämnden system för att utvärdera kvalitet och enhetlighet i myndighetsutövningen?
- Säkerställer nämnden att erforderlig kompetens och tillräckliga resurser finns i organisationen?
- Sker en kontinuerlig rapportering till nämnden?

#### **1.4. Revisionskriterier**

- Kommunallagen (2017:725)
- Förvaltningslagen (2017:900)
- Miljöbalken (1998:808)
- Miljötillsynsförordningen (2011:13)
- Livsmedelslagen (2006:804)
- Livsmedelsförordningen (2006:813)
- Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 882/2004
- Kommunens mål och riktlinjer

#### **1.5. Avgränsning**

Granskningen avgränsas till miljö- och hälsoskyddsnämnden.

#### **1.6. Metod**

Granskningen har genomförts via intervjuer och genomgång av relevant underlag (styrande- och stödjande dokument, beslutsunderlag). Granskningen har utförts genom intervjuer med följande funktioner

- Miljöchef
- Teamledare Miljö- och hälsa
- Miljöinspektör
- Hälsoskyddsinspektör
- Livsmedelsinspektör

## 2. Iakttagelser och bedömningar

### 2.1. Mål för tillsynsverksamheten

---

Avsnittet syftar till att bedöma följande revisionsfråga:

*Finns det mål uppsatta för tillsynsverksamheten?*

---

#### 2.1.1. Iakttagelser

Kommunfullmäktige i Botkyrka kommun styr utifrån ett helhetsperspektiv och den politiska styrningen uttrycks genom utvecklingsmål och målsatta mått från kommunfullmäktige, samt genom nämndmål och målsatta mått från respektive nämnd.

Miljö- och hälsoskyddsnämndens mål och budget 2019 med plan för 2020-2022 utgår från 5 fastställda utvecklingsmål från fullmäktige:

1. Botkyrkaborna upplever att de kan påverka kommunala frågor som intresserar dem
2. Botkyrkaborna har tillgång till likvärdig och kompensatorisk utbildning med hög kvalitet som leder till goda kunskapsresultat och rustar dem för framtiden
3. Botkyrkaborna kan försörja sig på eget arbete eller företagande
4. Botkyrka präglas av entreprenörskap, växande företag och ett rikt näringsliv
5. Mer kreativa stadsmiljöer och mer tillgänglig natur ökar tryggheten och hemkänslan hos Botkyrkaborna
6. Botkyrka kommun attraherar, rekryterar, utvecklar och behåller rätt kompetens på rätt plats och i rätt tid för verksamhetens behov
7. Den kommunala organisationen är klimatneutral

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har tagit fram politisk inriktning och nämndmål som visar vad nämnden ska göra för att leva upp till fullmäktigemålen. Vi noterar att målsatta mått att utgå från vid bedömning av måluppfyllelse har specificerats i Miljö- och hälsoskyddsnämndens mål och budget 2019 med plan för 2020-2022. Nämndmål nr 6 som är kopplat till fullmäktiges målområdet "Skapa en god och trygg livsmiljö för Botkyrkaborna" styr också nämndens tillsynsplan.

Vid intervjuer uppges att tillsynsverksamheten primärt utgår från målområdet 6 "Skapa en god och trygg livsmiljö för Botkyrkaborna".

Inom livsmedelsområdet finns utöver nämndmålen både nationella och europeiska mål. Livsmedelsenshetens kontrollplan för 2019-2021 tar utgångspunkt i svensk och europeisk lagstiftning och redogör för kontrollens övergripande mål, 4 fokusområden, 4 gemensamma effektmål och 9 operativa mål för att uppnå effektmålen. Detta utgör i sin tur utgångspunkt för nämndens kontrollplan. Livsmedelsteamet ska ge en god service och bedriver kontroll med hög professionalitet mot företag och andra verksamhetsutövare i kommunen. För att uppnå detta har det formulerats 3 delmål.

1. Antal kontrollerade anläggningar och antal kontroller
2. Skyndsam handläggning av information om misstänkta avvikelser
3. Uppföljning av avvikelser

Utöver ovan nämnda mål kan tillsynsplanerna för hälsoskydd och miljöskydd samt kontrollplanen för livsmedelsområdet betraktas som mål för respektive tillsynsområde (se vidare i avsnitt 2.2).

Nämndens måtsatta mål har inte brutits till ner till aktiviteter och delaktiviteter i miljö- och hälsoskyddsnämndens mål och budget 2019 med plan för 2020-2022. Vid intervjuer uppges dock att aktiviteter och kampanjer i verksamhetsplanen är till stor del grundade i nämndens mål. Det finns dock ingen tydlig koppling mellan nämndmålen och aktiviteter och kampanjer i tillsyn- och kontrollplanerna. De övergripande nämndmålen uppges vara mindre väl kända inom förvaltningen.

### 2.1.2. Bedömning revisionsfråga 1

Revisionsfrågan bedöms som **uppfylld**.

*Bedömningen baserar sig på följande grunder:*

- Det finns politiskt fastställda mål för tillsynen samt att dessa konkretiseras i aktiviteter och tillsyns-/kontrollplaner för de av granskningen berörda verksamheterna.

## 2.2. Tillsyns- och kontrollplaner

---

Avsnittet syftar till att bedöma följande revisionsfråga:

*Finns det tillsyns- respektive kontrollplaner och bygger dessa på dokumenterade risk- och behovsanalyser?*

---

### 2.2.1. Iakttagelser

Intervjuade anger att behovsutredningen bygger på den tid verksamhetsutövarna rapporterat in i tidrapporteringsystemet. Tillsyns- och kontrollplaner uppges även baseras på material från SKR. Intervjuade inspektörer känner sig delaktiga i framtagandet av planerna.

#### Behovsutredningen miljö- och hälsoskyddsnämnden 2019-2021

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutade den 31 december 2018 om behovsutredningen för miljö- och hälsoskyddsteamets verksamhet samt behovsutredning för livsmedelskontrollen 2019-2021. Tillsynsplanen för miljö- och hälsoskyddsteamet och kontrollplanen för livsmedelskontrollen bygger på den 3-åriga behovsutredningen.

#### Miljö- och hälsoskydd

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har för år 2019/2020/2021 tagit fram en behovsutredning som visar tillsynsbehovet inom Botkyrka kommun. Nämnden har valt att även inkludera tillsynen enligt strålskyddslagen och vissa delar av tobakslagen i behovsutredningen.

För att sammanfatta miljö- och hälsoskyddsnämndens tillsynsbehov har behovsutredningen utgått ifrån nämndens befintliga tillsynsregister Ecos, tidsredovisningsprogrammet TOJ, kunskap och erfarenhet om de olika tillsynsbranscherna som finns inom kommunen. Botkyrka kommun ska arbeta efter de globala hållbarhetsmålen<sup>1</sup>. För att konkretisera dessa och bedöma hur olika verksamheter i kommunen påverkar miljön och människors hälsa har miljö- och hälsoskyddsnämnden valt att basera behovsutredningen på de 15 nationella miljö kvalitetsmålen<sup>2</sup> och de nationella folkhälsomålen<sup>3</sup>. Varje bransch har jämförts med vilka och hur många av de 15 miljö kvalitetsmål och folkhälsomål som branschen kan tänkas beröra. Med hjälp av detta, antalet objekt som finns av varje bransch i kommunen och handläggarnas erfarenhet om de olika branscherna har man kunnat

---

<sup>1</sup> Mer information om de globala hållbarhetsmålen finns på [www.globalamalen.se](http://www.globalamalen.se)

<sup>2</sup> Miljö kvalitetsmålet Storslagen fjällmiljö är inte aktuellt för Botkyrka kommun

<sup>3</sup> I juni 2018 antog riksdagen ett nytt övergripande mål och en ny målstruktur för folkhälsopolitiken, de tidigare 11 omvandlades till 8 målområden.

uppskatta hur varje bransch kan bidra till att motverka branschens negativa påverkan på miljö och människors hälsa och på sätt göra en värdering över hur ofta varje bransch behöver ha tillsyn. Bedömningen är subjektiv och antalet objekt inom varje bransch är sådant som har kunnat sökas ut i nämndens ärendehanteringssystem. Resultatet visar en grov uppskattning över vilka branscher som genom tillsyn gör störst miljö- och hälsoskyddsnytta.

Behovsutredningen utgår från en modell av Sveriges kommuner och landsting (SKL), Kommunala behovsutredningar – en skrift om tillsynsbehov för miljötillsyn och livsmedelskontroll (2018). Behovsutredningen är indelad i fyra olika kategorier som tillsammans visar det totala tillsynsbehovet. Kategorierna är

- styrd tillsyn,
- behovsprioriterad tillsyn,
- händelsestyrd tillsyn,
- skattefinansierad tillsyn.

Behovsutredningen utgår ifrån branschnivå baserat på gällande taxa samt kategorier i nämndens ärendehanteringssystem, så som "Fordonsservice och drivmedelhantering" och "Frisörsalonger". Att gruppera enskilda tillsynsobjekt gör att det lättare går att hitta verksamheter som har liknande tillsynsbehov som i sin tur ger förutsättningar för en rationell tillsyn. Den händelsestyrda tillsynen är ett medeltal utifrån tidigare års tidsredovisning över inkommande ärenden och har därefter kategoriserats efter de vanligaste typerna av inkommande ärenden för att kunna bedöma om det är avgiftsfinansierad handläggning eller tillsyn. Nämndens skattefinansierade tillsyn är baserad på ett medeltal av de senaste årens tidsredovisning, antalet remisser, deltagande i olika projekt, miljö-sanktionsavgift, åtalsanmälningar, antalet procent som är obefogade klagomål, förbättringsarbeten med mera.

#### Antal tillsynstimmar för miljöskyddstillsyn under perioden 2019-2021

	Behov i timmar 2019	Behov i timmar 2020	Behov i timmar 2021
Styrd tillsyn	1404	1404	1404
Behovsprioriterad tillsyn	529	329	626
Händelsestyrd tillsyn	1205	1205	1205
Skattefinansierad tillsyn	2454	2454	2454
<b>Summa totalt</b>	<b>5592</b>	<b>5392</b>	<b>5689</b>

#### Antal tillsynstimmar för hälsoskyddstillsyn under perioden 2019-2021

	Behov i timmar 2019	Behov i timmar 2020	Behov i timmar 2021
Styrd tillsyn	557	396	557
Behovsprioriterad tillsyn	1177	1289	1566
Händelsestyrd tillsyn	701	701	701
Skattefinansierad tillsyn	2616	2616	2616
<b>Summa totalt</b>	<b>5050</b>	<b>5002</b>	<b>5439</b>

Totalt har nämnden i genomsnitt ett tillsynsansvar som motsvarar 10 730 timmar per år vilket motsvarar i genomsnitt 5 617 timmar miljöskyddstillsyn och 5 113 timmar för hälsoskyddstillsyn mellan perioden 2019-2021. Behovsutredningen utgår ifrån tillsyn och redovisar inte tidsbehovet som miljö- och hälsoskyddsteamet har för övriga arbetsuppgifter. Denna tid motsvarar cirka 50% av en årsarbetstid på cirka 2000 timmar. Det gäller bland annat tid för verksamhetsplanering, uppdatera



behovsutredningen, teammöten, informationsmöten, enhetsmöten, kvalitetsarbete, kompetensutveckling, rekrytering, lära upp nyanställd kollega, semester, sjukdom med mera.

I behovsutredningen diskuteras inte behovet av tillsynstid inom tobak och folköl. Den informationen finns i tillsynsplanen enligt lagen om tobak och liknande produkter samt försäljning av folköl 2020-2021. Tillsynstiden för 2020 gällande tobak och e-cigarett beräknas till 500 timmar, varav 80 timmar är tillsyn på rökfria miljöer, 280 timmar handläggning och tillsyn gällande tobaksansökningar samt 140 timmar för tillsyn på e-cigarett. Tillsynstiden för 2020 gällande folköl beräknas till 70 timmar.

Av behovsutredningen framgår branscher som har högt tillsynsbehov och som behöver årlig tillsyn och därmed en högre årlig tillsynsavgift än branscher med lägre tillsynsbehov. Branscher som har normalt tillsynsbehov behöver ha återkommande tillsyn ungefär 1-2 gånger per treårsperiod. Branscher med lågt tillsynsbehov har kampanjinriktad tillsyn i större projekt med regelbundna intervaller med cirka ett besök per treårsperiod. Sporadiskt tillsynsbehov innefattar branscher som inte behöver återkommande tillsyn, tillsynen kan ske behovsstyrt, det vill säga när behovet påkallas exempelvis genom klagomål.

Behovsutredningen innehåller inte någon information om storleken på den tillgängliga personella resurserna, dvs antal årsarbetskrafter inom miljö- och hälsoskyddsteamet. Vidare finns det inte heller någon information om vilka tillsynsobjekt/branscher som har prioriterats bort, dock anges vilken typ av tillsyn eller branscher som kan prioriteras bort eller inte.

### Livsmedelskontrollen

Behovsutredningen visar på behovet av tillsyn enligt livsmedelslagstiftningen samt arbetstiden tillsynen beräknas ta. Tillsammans med kontrollplanen ska behovsutredningen skapa förutsättningar för livsmedelsteamet att bedriva ändamålsenligt, strukturerad och effektiv tillsyn. Det finns krav på att myndigheten ska kontrollera hur lagstiftningen följs i alla led i produktionen. Enligt myndighetsförordningen (2007:515) ska tillsynsmyndigheten bedriva tillsynsarbetet effektivt och personalens kompetens ska regelbundet utvecklas. Enligt livsmedelslagen (LIVSFS 2016:12) med stöd av förordningen (2017/625) ska kontrollmyndigheten fastställa en plan för livsmedelskontrollen som omfattar minst 3 år. Planen ska regelbundet följas upp och utvärderas. Denna behovsutredning stödjer den kontrollplan som tas fram.

Nämndens tillsyn sker enligt den riskklassningsmodell som livsmedelsteamet arbetar efter. Den uppskattade tiden som en handläggare inom livsmedelsteamet lägger på operativ kontroll med tillhörande administration beräknas till 1 200 timmar varje år. Den totala tiden som verksamheten inom livsmedel, dricksvatten och tobak kräver är 6 686 timmar beräknat på antal verksamheter och kontrollbehov. Livsmedelsteamets arbete delas in i planerad tillsyn och oplanerad tillsyn.

I den planerade tillsynen ingår kampanjer för livsmedelsverksamheter och dricksvattenanläggningar. Varje år tar livsmedelsteamet fram en verksamhetsplan för när kampanjerna ska påbörjas och avslutas över året. Ett år brukar omfatta 16 kampanjer. I den oplanerade tillsynen ingår antal ärenden för oförutsägbara händelser som kräver en kontroll. Antal ärenden är alltid baserade på statistik från det föregående året. Antal timmar per ärende är baserat på den tid som handläggarna har uppskattat varje ärende kräver. Den planerade tillsynen (2058 timmar) och oplanerade tillsynen (1676 timmar) beräknas tillsammans kräva 3 734 timmar år 2019.

Livsmedelsteamet har under 2019 haft 5,6 årsarbetskrafter och en chef. Totalt var 6 handläggare tillsvidareanställda och en handläggare med begränsad anställning fram till juni 2019.

## Tillsynsplaner

Nämnden behandlar årligen tillsynsplaner. Följande planer har fastställts:

Tillsynsplan/kontrollplan	Beslutsdatum
Tillsynsplan enligt miljöbalken 2019	2018-12-10
Tillsynsplan enligt miljöbalken 2020	2020-12-09
Tillsynsplan enligt lagen om tobak och liknande produkter samt försäljning av folköl 2020-2021	2020-12-09
Kontrollplan för offentligt kontroll av livsmedel 2019-2021	2018-12-10

I tillsynsplanen för 2019 står att det finns en skillnad mellan beräknat behov och tillgängliga resurser som medför att nämnden måste göra prioriteringar i tillsynsplanen. Det står att *"det är ca 1,5 tjänst som fattas, och därför prioriteras inte allt tillsynsbehov i tillsynsplanen"*. I tillsynsplanen för 2020 står däremot inga uppgifter om det föreligger skillnader mellan beräknat behov och tillgängliga resurser som medför att nämnden måste göra prioriteringar i tillsynsplanen.

Miljö- och hälsoskyddsteamets tillsynsplan delas in i planerad tillsyn, som består av löpande tillsyn, och tillsyn som bedrivs i kampanjform. Ungefär hälften av tillgänglig tid inom miljöbalksområdet är inte planerbar, exempelvis tillståndsansökningar, klagomål, remisser, begäran av handlingar och uppgifter samt allmänna förfrågningar från medborgare och företag.

Av tillsynsplanerna för miljö- och hälsoskyddsteamet framgår inte tydligt basbehovet. Basbehovet är summan av styrd tillsyn och händelsestyrd tillsyn, som miljö- och hälsoskyddsnämnden alltid måste ha resurser för att kunna utföra. Detta behov flyttas över direkt från behovsutredningen till tillsynsplanen. Tillsynsplanen redogör inte i detaljnivå för tillsynsplaneringen per månad (metodik, omfattning med mer) och anger inte vem som gör vad på handläggarnivå, utan den informationen återfinns i de årliga verksamhetsplanerna. Tillsynsplanen för miljö- och hälsoskyddsteamet är ettårig medan kontrollplanen för livsmedelskontrollen är treårig.

Det finns årliga verksamhetsplaner som mer detaljerat visar vilka inspektörer som ingår i kampanjerna, vilken branschansvar inspektörerna har, och hur många timmar tillsynen beräknas ta per person. Det framgår inte tydligt om verksamhetsplanerna är beslutade av miljö- och hälsoskyddsnämnden. Eftersom tillsynsplanernas indelning av verksamheter (planerad tillsyn och oplanerad tillsyn) skiljer sig från indelning av verksamheter enligt behovsutredningen (styrd tillsyn, behovsprioriterad tillsyn, händelsestyrd tillsyn, skattefinansierad tillsyn) är det svårt att bedöma om det föreligger skillnader mellan antal objekt och antal tillsynstimmar mellan dessa dokument. Detta innebär att det blir svårt att bedöma om verksamhetsplanernas tillsynstimmar motsvarar basbehovet (styrd tillsyn + händelsestyrd tillsyn) som framgår av behovsutredningen för miljö- och hälsoskyddsteamet.

### 2.3. Bedömning revisionsfråga 2

Revisionsfrågan bedöms som **delvis uppfylld**.

*Bedömningen baserar sig på följande grunder:*

- För varje granskat tillsyns-/kontrollområde finns upprättade tillsyns-/kontrollplaner. Planerna bygger på 3-åriga behovsutredningar och utgår från vedertagna riskklassificeringar.
- Register över tillsynsobjekt uppdateras löpande inom verksamheten.
- Verksamhetsplanerna är inte beslutade av miljö- och hälsoskyddsnämnden.

- Det är svårt att bedöma om verksamhetsplanernas tillsynstimmar motsvarar basbehovet (styrd tillsyn + händelsestyrd tillsyn) som framgår av behovsutredningen för miljö- och hälsoskyddsteamet.

## 2.4. Måluppfyllelse

---

Avsnittet syftar till att bedöma följande revisionsfråga:

*Uppnås målen för tillsynsverksamheten?*

---

### 2.4.1. Iakttagelser

I verksamhetsberättelsen tertial 3 2019 för miljö- och hälsoskyddsnämnden återges vad som genomförts inom ramen för tillsynsverksamheten. Samtliga nämndens mål följs upp och bedöms.

Tre indikatorer finns fastställda för målet Öka tryggheten för Botkyrkaborna genom en hög kvalitet på tillsynen inom nämndens ansvarsområden. Tillsynen bidrar till att uppfylla de nationella miljömålen.

- Nöjdhetsindex NKI: 69 %
- Andel av den planerade tillsynen som utförts, tillsynsplanen enligt miljöbalken: 100 %
- Andel av den planerade tillsynen som utförts, kontrollplanen enligt livsmedelslagen: 100 %

Åtterrapporeringen visar att resultatet av NKI (SKR:s mätning Företagsklimat 2019) blev 71 % och 76 % för miljö- och hälsoskydd respektive livsmedel. Andelen av den planerade tillsynen enligt tillsynsplanen och kontrollplanen som utförts var båda 100 %. Målet bedöms som uppfyllt i sin helhet.

### Miljö- och hälsoskydd

Av verksamhetsberättelsen Tertial 3 2019 följer att Miljö- och hälsoskyddsteamet har genomfört alla kampanjer i tillsynsplanen för 2019, vilka faller under den lagstadgade tillsynen. Förutom kampanjer har inkommande ärenden som remisser, ansökningar, anmälningar och klagomålsärenden handlagts och två av kommunens tillståndspliktiga verksamheter sökt förnyat tillstånd.

### Livsmedelskontrollen

Av verksamhetsberättelsen följer att Livsmedelsteamet genomförde samtliga planerade kontroller under 2019. Utöver dessa handlades ca 240 inkommande ärenden, däribland registreringar, alkoholremisser, klagomål och matförgiftningar. Följsamheten till målen uppges stämmas av löpande på veckovisa möten. Vidare uppges att man ligger i fas med tillsyns- och kontrollplaner för 2020. Detta beror dock på hur långdragen den rådande situationen med Covid-19 blir, då det för närvarande inte är möjligt att utföra inspektioner. Det är mycket svårt att göra en prognos för vad utfallet blir under 2020. Intervjuade befarar att tillsynsplanen inte kommer att kunna följas fullt ut.

### 2.4.2. Bedömning revisionsfråga 3

Revisionsfrågan bedöms som **uppfylld**.

*Bedömningen baserar sig på följande grunder:*

- Nämnden har uppfyllt sitt mål med bäring på tillsynsverksamheten.

## 2.5. Utvärdering av kvalitet och enhetlighet

Avsnittet syftar till att bedöma följande revisionsfråga:

*Har nämnden system för att utvärdera kvalitet och enhetlighet i myndighetsutövningen?*

### 2.5.1. Iakttagelser

Av intervjuer följer att miljö- och hälsoskydd samt livsmedelsenheter arbetar med veckovisa avstämningar i syfte att säkerställa samsyn och enhetlighet inom grupperna. På dessa möten fördelas även arbetsuppgifter och en jämn arbetsbörda säkerställs inom gruppen. Intervjuade anger att det finns ett behov av mer kommunikation mellan de två teamen och det saknas forum för detta. När det gäller stora miljöskyddsanläggningar (tillståndspliktiga verksamheter) finns det en utpekad handläggare som ansvarar för tillsynsobjektet, men det finns även en stödperson som är med på inspektionerna. När det gäller anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter finns det en utpekad person för branschen och dessa anläggningar bedrivs i kampanjform.

Som regel görs inspektionerna av två handläggare när de gäller stora anläggningar och dessa är föranmälda. I tillsyn som görs i kampanjform deltar inspektörerna ibland inom ett område där de normalt inte arbetar. Efter genomförd kampanj görs en utvärdering som redovisas skriftligt till miljö- och hälsoskyddsnämnden. Dokumenterade rutiner och checklistor för vanliga tillsynsärenden finns, samt anvisningar för användande av digitala system. Det finns en Excellista med alla rutiner som ajourhålls av en ansvarig handläggare. Det har även inrättats en förbättringsgrupp som har tagit fram ett årshjul. I jan/feb är tid avsatt för genomgång och uppdatering av alla rutiner, kolla om de är uppdaterade mm.

Delegationsordningen upplevs fungera väl och är långtgående. Enligt intervju får i princip samtliga nyanställda en fadder och får stöd av en erfaren handläggare i alla jobbsituationer. Det finns även en rutin att samtliga beslut ska gås igenom av en annan handläggare än den som har skrivit tjänsteskrivelsen. Kommunen är med i nätverket Miljösamverkan i Stockholms län och en del av tillsyn som genomförs i kampanjform bedrivs inom ramen för detta nätverk.

### Överklagningar

Enligt erhållet underlag har under perioden 2017-2019, 28 beslut har överklagats.

År	Antal ärenden	Avgjorda	Mot kommunens linje i högre instans
2017	7	1	0
2018	7	4	0
2019	14	6	2
2017-2019	28	11	2

Statistiken visar en ökande trend, dock är ett fåtal ärenden som är emot kommunens linje i högre instans. Drygt hälften av alla överklagande under 2019 handlar om avloppsärenden. Sammanställning och analys av överklagningar sker inte på ett systematiskt sätt. Men överklaganden följs inte upp som en egen punkt på miljö- och hälsoskyddsnämndens sammanträden. Miljöenheten har påbörjat att dra två delegationsbeslut på nämnden vid varje nämndsammanträde i utbildningssyfte. Nämnden ser positivt på detta.

## Klagomål

Vid intervjuer uppges att klagomål på kommunens verksamhet inkommer via telefon eller mail till samhällsbyggnadsförvaltningen och fördelas till den nämnd vars verksamhetsområde ärendet faller inom. Vidare uppges att systemet förbättrades under 2019 och att det därför nu är lättare att urskilja vilken verksamhet inkomna ärenden berör.

Granskningen styrker inte att sammanställning görs av antal inkomna klagomål eller att de kategoriseras utifrån vad det gäller.

Intervjuade anger att det sällan inkommit klagomål på handläggare. De inkomna klagomålen uppges handla om förhållanden i bostaden så som kyla, lukt eller dam, eller klagomål på restauranger.

### 2.5.2. Bedömning revisionsfråga 4

Revisionsfrågan bedöms som **delvis uppfylld**.

*Bedömningen baserar sig på följande grunder:*

- Nämnden har fastställt mål och mått som används i syfte att utvärdera tillsynen.
- Delegationsordningen upplevs vara effektiv.
- Det finns en Excel lista med alla rutiner som ajourhålls av en ansvarig handläggare.
- En stor andel av tillsynen genomförs i kampanjform. Efter genomförd kampanj görs en utvärdering som redovisas skriftligt till miljö- och hälsoskyddsnämnden.
- Antalet överklagade ärenden är lågt. Likaså antalet ärenden där högre instans beslutar i motsats till kommunens beslut. Vi bedömer dock att det är en brist att inte överklagade ärenden rapporteras till nämnden. Vi anser att nämnden ska ha insyn och möjlighet att kontrollera kvalitén i handläggningen genom att till exempel ta del information om antal överklagade beslut samt i vilken utsträckning som domstolen beslutat till fördel respektive nackdel i förhållande till fattat beslut i kommunen.

## 2.6. Kompetens och resurser

---

Avsnittet syftar till att bedöma följande revisionsfråga:

*Säkerställer nämnden att erforderlig kompetens och tillräckliga resurser finns i organisationen?*

---

### 2.6.1. Iakttagelser

Enligt uppgifter från intervju är det genomsnittliga antalet årsarbetskrafter 5 för livsmedel och 10 för miljö- och hälsoskydd. Antalet anställda uppges ha ökat inom miljö- och hälsoskydd de senaste åren. Vid intervjuer framkommer att bemanningen upplevs vara tillräcklig inom samtliga områden. Det finns ingen tillsynsskuld och samtliga verksamheter är i fas med planeringen. Enligt intervju genomfördes samtliga inspektioner under 2019.

Inom livsmedelskontrollen har man sammanställt gruppens behov av kompetens i ett särskilt dokument "Kompetensrosen". Av intervjuer följer att i Kompetensrosen kartläggs gruppens sammanlagda kompetens inom olika områden i syfte att identifiera vilken förstärkning som behövs. Livsmedelskontrollen strävar efter att kompetensen i teamet ska motsvara kraven i EG-förordning 882/2004 som innehåller ämnesområden för utbildning av personal som utför offentlig kontroll.

Miljö- och hälsoskyddsteamet har mycket erfarenhetsutbyte och även gemensamma inspektioner med Södertälje kommun. Enligt intervju finns en punkt angående planerade utbildningsinsatser och potentiella fördjupningar på medarbetarsamtalen. De intervjuade anser att ledningen är positiv till att personalen deltar i utbildningar.

Kampanjer är ett viktigt verktyg för att inspektörerna ska få bredda sig och vara med på olika områden. Miljösamverkan i Stockholm lyfts också som ett bra forum för att utbyta erfarenheter och dela med sig av sin kunskap. Handläggare med branschansvar har själva ansvaret för att bevaka utbud av nya kurser. Inspektörerna kan också själva komma med önskemål om kurser.

Det uttrycks ett önskemål om att bli mer digitala. All information rörande tillsynen finns i miljöenhetens ärendehanteringssystem, men allt skannas in som kommer in i pappersform. Kommunen ligger efter avseende e-arkivering. Kommunen har sökt pengar för att bli helt digitala, men bidragsgivaren avslag ansökan för att kommunen som helhet låg efter.

### 2.6.2. Bedömning revisionsfråga 5

Kontrollmålet bedöms som **uppfyllt**.

*Bedömningen baserar sig på följande grunder:*

- Det finns tillräcklig bemanning inom samtliga enheter
- Det finns god kompetens och tillräcklig möjlighet till kompetensutveckling

## 2.7. Återrapportering

---

Avsnittet syftar till att bedöma följande revisionsfråga:

*Sker en kontinuerlig rapportering till nämnden?*

---

### 2.7.1. Iakttagelser

Under granskningen har framkommit att nämnden inte utöver den styrmodell som gäller för kommunen har fastställt struktur/tidsplan för återrapportering av tillsynsverksamheten specifikt.

Återrapporteringen görs både tertialsvis och årsvis och har stor fokus på ekonomi och uppföljning av nämndmålen. Enligt intervju sker återrapportering till nämnden på följande sätt:

- Tillsynsplanerna rapporteras muntligen på varje nämndsammanträde. Förvaltningschefen informera om antal genomförda inspektioner.
- Det sker ingen rapportering av den oplanerade tillsynen till nämnden.
- Det görs ingen återrapportering av verksamhetsplanerna för nämnden.
- Internkontrollplanen har inga kontrollmoment med bäring på tillsynsverksamheten.
- Två delegationsärende rapporteras till nämnden vid varje sammanträde.

### 2.7.2. Bedömning revisionsfråga 6

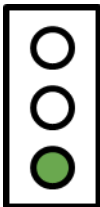
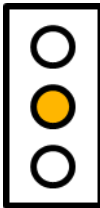
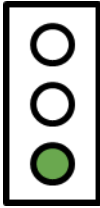
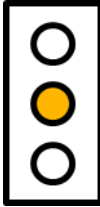
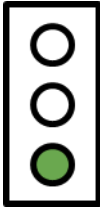
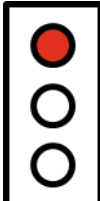
Revisionsfrågan bedöms som **ej uppfyllt**.

*Bedömningen baserar sig på följande grunder:*

- Återrapportering har stor fokus på ekonomi och ges tillräckligt ofta, men återrapporteringen har ett svagt fokus på resultatet av verksamhetsplanen.
- Det sker ingen rapportering av den oplanerade tillsynen till nämnden.
- Det görs ingen återrapportering av verksamhetsplanerna för nämnden.
- Som nämndes tidigare under avsnitt 2.5 bedömer vi att det är en brist att inte överklagade ärenden rapporteras till nämnden.

# 3. Avslutning

## 3.1. Bedömning

Revisionsfråga	Kommentar	
Finns det mål uppsatta för tillsynsverksamheten?	Uppfylld	
Finns det tillsyns- respektive kontrollplaner och bygger dessa på dokumenterade risk- och behovsanalyser?	Delvis Uppfylld	
Uppnås målen för tillsynsverksamheten?	Uppfylld	
Har nämnden system för att utvärdera kvalitet och enhetlighet i myndighetsutövningen?	Delvis Uppfylld	
Säkerställer nämnden att erforderlig kompetens och tillräckliga resurser finns i organisationen?	Uppfylld	
Sker en kontinuerlig rapportering till nämnden?	Ej Uppfylld	

Utifrån ovanstående kontrollmål är vår revisionella bedömning att miljö- och hälsoskyddsnämnden bedriver tillsynsverksamheten delvis på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

### 3.2. Rekommendationer

För att utveckla granskningsområdet lämnar vi följande rekommendationer:

- att nämnden säkerställer att basbehovet av tillsyn framgår tydligt av tillsynsplanerna alternativt verksamhetsplanen. Basbehovet är summan av styrd tillsyn och händelsestyrd tillsyn, som nämnden alltid måste ha resurser för att kunna utföra. Detta behov flyttas över direkt från behovsutredningen till tillsynsplanen.
- att nämnden säkerställer att tillsynsplanerna omfattar samma tidsperiod som behovsutredningen, det vill säga tre år, men är detaljerad och specificerad för ett år i taget. All planerad återkommande tillsyn som nämnden bestämde i behovsutredningen ska synas i tillsynsplanen.
- att nämnden beslutar om verksamhetsplanen, eftersom det är nämnden som ska avsätta resurser för den tillsyn som ska ske.
- att nämnden säkerställer att den återrapportering som erhålls inkluderar även resultatet av den oplanerade tillsynen samt verksamhetsplanen.
- att nämnden säkerställer att den erhåller återrapportering gällande överklagade ärenden samt utfall i nästa instans. Detta i syfte att kunna arbeta riktat för att säkerställa rättssäkerhet i myndighetsutövningen.



2020-09-14

---

*Anders Hägg*

---

*Said Ashrafi*

---

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Botkyrka kommuns förtroendevalda revisorer. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.