

Granskning av kommunens miljö- och hälsoskyddstillsyn

Österåkers kommun

November 2022

Said Ashrafi







Casper Wessén

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Österåkers kommun genomfört en granskning med syfte är att bedöma om miljö- och hälsoskyddsnämnden bedriver en ändamålsenlig tillsynsverksamhet och säkerställer en tillräcklig intern kontroll vid hanteringen av tillsynsärenden.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att Miljö- och hälsoskyddsnämnden **delvis** bedriver en ändamålsenlig tillsynsverksamhet och säkerställer en tillräcklig intern kontroll vid hanteringen av tillsynsärenden.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

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

Rekommendationer

Mot bakgrund av de iakttagelser som framkommit i granskningen lämnar vi följande rekommendationer till Miljö- och hälsoskyddsnämnden:

- Se över arbetet med behovsutredning i syfte att ge en så heltäckande bild av verksamhetens faktiska behov och tillgängliga resurser och därigenom få ett bättre underlag för planering av verksamheten och prioritering av tillsynen.
- Förekommande tillsynsskuld från föregående år bör redovisas separat i behovsutredningen för att synliggöra behov av tillfälliga resursförstärkningar skiljt från behovet av varaktiga tillsynsresurser.

- Säkerställ att behovsutredningarna innehåller en bedömning av konsekvenser av tillsyn som prioriteras bort. En alltför stor tillsynsskuld kan på sikt få negativa konsekvenser för verksamhetsutövarnas efterlevnad av lagen och i sin tur på miljön och människors hälsa.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	4
Bakgrund	4
Syfte och revisionsfrågor	5
Revisionskriterier	5
Avgränsning	5
Metod	5
Granskningsresultat	6
Mål för tillsynsverksamheten	6
Tillsyns- och kontrollplaner	9
Måluppfyllelse	14
System för utvärdering	16
Kompetens och resurser	20
Rapportering till nämnd	25
Samlad bedömning	27
Rekommendationer	27

Inledning

Bakgrund

På en övergripande nivå kan samhällsbyggnadsprocessen beskrivas utifrån följande delprocesser:

- Samhällsplaneringsprocessen (övergripande strategisk nivå, politiska visioner och behov).
- Formella planeringsprocesser (förstudier, investeringsplanering, programarbete, åtgärdslistor, 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 hälsoskyddsmyndigheten ansvarar för tillsynen i Österåkers kommun i enlighet miljöbalken, livsmedelslagen, smittskyddslagen, strålskyddslagen, lag och foder och animaliska biprodukter, lagen om sprängämnesprekursorer, lag om handel med vissa receptfria läkemedel, lag om tobak och liknande produkter, lag om tobaksfria nikotinprodukter, alkohollagen samt Europaparlamentets och rådets (EU) förordning 2019/1020 av den 20 juni 2019 om marknadskontroll och överensstämmelse för produkter samt att fullgöra de övriga uppgifter som enligt annan lag ska fullgöras av den kommunala nämnden inom miljö- och hälsoskyddsområdet. 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. Revisorererna vill förvissa sig om att tillsynen håller tillräcklig kvalitet och effektivitet.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om Miljö- och hälsoskyddsnämnden bedriver en ändamålsenlig tillsynsverksamhet och säkerställer en tillräcklig intern kontroll vid hanteringen av tillsynsärenden.

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 har 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?

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar. Vår bedömning av revisionsfrågorna har tagit utgångspunkt i vad som sågs i:

- Kommunallagen (2017:725)
- Förvaltningslagen (2017:900)
- Miljöbalken (1998:808)
- Miljötillsynsförordningen (2011:13)
- Livsmedelslagen (2006:804)
- Livsmedelsförordningen (2006:813)
- EU 2017/625 (kontrollförordningen)
- Kommunens mål och riktlinjer

Avgränsning

Granskningen avgränsas till miljö- och hälsoskyddsområdet. Granskningen avser även livsmedelskontroll, serveringstillstånd, tobak, folköl m. fl.

Metod

Granskningen genomförs via intervjuer och genomgång av relevant underlag (styrande- och stödjande dokument, beslutsunderlag). Intervjuer har skett med ett urval av tjänstepersoner inom berörd enhet. De funktioner vi har intervjuat inom ramen för granskningen är Miljö- och hälsoskyddschef, Miljö- och hälsoskyddsinspektörer med ansvar för samordning (två stycken) samt Miljö- och hälsoskyddsnämndens ordförande.

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Granskningsresultat

Mål för tillsynsverksamheten

Revisionsfråga 1: Finns det mål uppsatta för tillsynsverksamheten?

lakttagelser

Verksamhetsplan 2022

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av ett flertal dokument, däribland Miljö- och hälsoskyddsnämndens *Verksamhetsplan 2022, planperiod 2023-2024*¹. Av verksamhetsplanen framgår att kommunfullmäktige formulerat sju kommunövergripande inriktningsmål för verksamhetsutveckling till vilka nämnden kopplat minst ett nämndmål (per inriktningsmål). Totalt har nämnden formulerat åtta nämndmål för år 2022 vilka lyder:

1. Kundnöjdhet inom miljö- och hälsoskyddstillsyn, livsmedelskontroll samt avseende serveringstillstånd ska vara hög.
2. Miljö- och Hälsoskyddsnämnden ska redovisa en ekonomi i balans.
3. Tillsyn i skolor och förskolor utförs med syfte att uppnå en god miljö.
4. Tillsyn i äldreboenden och gruppboendestäder för personer med funktionsnedsättning ska utföras med syfte att uppnå en god miljö.
5. Tillsyn utförs i syfte att förhindra ordningsstörningar eller överservering på eller i anslutning till serveringsställen.
6. Tillsyn av små avloppsanläggningar utförs i syfte att sjöar, vattendrag och kustvatten ska bibehålla eller uppnå en god ekologisk och god kemisk status.
7. Sprida information om risk för förekomst av skadliga ämnen i enskilda brunnar.
8. Tillsyn av förorenade områden och byggnader genomförs i syfte att åstadkomma riskreducering för människors hälsa och miljön.

Till respektive nämndmål finns en eller flera resultatindikatorer. Totalt finns tolv resultatindikatorer som samtliga har bäring på granskningsområdet.

Av nämndens verksamhetsplan framgår även att nämnden formulerat elva strategiska nyckeltal inom områdena miljöskydd, hälsoskydd, livsmedel och serveringstillstånd. För samtliga finns utfall för 2020 och 2021 redovisat samt resultat enligt budget för åren 2021-2024.

¹ Beslutad av miljö- och hälsoskyddsnämnden 2022-01-25 § 1:7.

Tillsyns- och kontrollplaner

Utöver nämndens verksamhetsplan har vi fått del av ett antal tillsynsplaner upprättade för år 2022. De tillsynsplaner vi tagit del av inom ramen för granskningen är följande:

- *Tillsynsplan för hälsoskyddstillsyn 2022²*
- *Tillsynsplan för miljöfarlig verksamhet 2022³*
- *Tillsynsplan för serveringstillstånd år 2022⁴*
- *Tillsynsplan för tobak, folköl, receptfria läkemedel och elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare år 2022⁵*

För respektive tillsynsområde framgår av tillsynsplaner bland annat information om behovsbedömning och finansiering. För miljöfarlig verksamhet och hälsoskyddstillsyn framgår även information om planerade aktiviteter under året. Vi noterar att tre av de aktiviteter som planeras under 2022 för hälsoskyddstillsyn har tydlig koppling till tre av de nämndmål som framgår av nämndens verksamhetsplan. Några specifika mål eller nyckeltal framgår inte av tillsynsplanerna.

Vi har även fått del av *Plan för livsmedelskontrollen år 2022⁶*. Av denna framgår bland annat behovsbedömning samt information om personella resurser, planerade projekt och finansiering. Av planen framgår även information om effektmål och nyckeltal. Följande nyckeltal finns angivna:

- Minst 75 % av besöken bör vara oanmälda.
- Befintliga objekt inom riskklass 2 – 6 och med en justerad årlig kontrolltid på minst 2,5 timmar ska kontrolleras minst en gång under kalenderåret och samtliga registrerade anläggningar över en 3 – 5-årsplan.

Utöver ovan har vi fått del av *Kontrollplan 2022-2024⁷* avseende livsmedel. Av planen framgår fyra gemensamma mål för livsmedelskedjan⁸ som har utarbetats av Livsmedelsverket, Jordbruksverket och Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA), Generalläkaren, länsstyrelserna genom chefsnätverket för djurskydd och veterinära frågor (28-nätverket), kommunerna genom nätverket Livssamverkan Sverige och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) gemensamt. Målen är fastställda av Livsmedelsverket, Jordbruksverket och SVA och gäller samtliga myndigheter i livsmedelskedjan. Målen utgår från de övergripande målen med EU:s livsmedelslagstiftning, dvs att "skydda människors och djurs hälsa och växters sundhet", "värna konsumenternas intressen" samt "se till att den inre marknaden fungerar effektivt". Gemensamma mål för myndigheterna inom livsmedelskedjan är att:

² Beslutad av miljö- och hälsoskyddsnämnden 2022-01-25 § 1:7.

³ Beslutad av miljö- och hälsoskyddsnämnden 2022-01-25 § 1:7.

⁴ Beslutad av miljö- och hälsoskyddsnämnden 2022-01-25 § 1:7.

⁵ Beslutad av miljö- och hälsoskyddsnämnden 2022-01-25 § 1:7.

⁶ Beslutad av miljö- och hälsoskyddsnämnden 2022-01-25 § 1:7.

⁷ Beslutad av miljö- och hälsoskyddsnämnden 2022-01-25 § 1:7.

⁸ Livsmedelskedjan omfattar livsmedel, foder, djurhälsa, djurskydd och växtskydd.

- Konsumenterna får säkra livsmedel inklusive dricksvatten, som är producerande och hanterade på ett acceptabelt sätt. Informationen om livsmedlen är enkel och korrekt.
- De livsmedelsproducerande växterna och djuren är friska och utgör inte någon allvarlig smittorisk.
- Verksamhetsutövarna i livsmedelskedjan får råd, service och kontroll med helhetssyn som underlättar deras eget ansvarstagande.
- De samverkande myndigheterna tar ett gemensamt ansvar för hela livsmedelskedjan, inklusive beredskap.

Med utgångspunkt från de övergripande målen har följande fyra gemensamma fokusområden tagits fram:

- Säkert dricksvatten
- Mikrobiologiska risker
- Kemiska risker
- Information i livsmedelskedjan

Inom ramen för respektive fokusområde finns fyra gemensamma effektmål där önskad effekt finns specificerad.

Inom varje fokusområde finns också operativa mål som syftar till att effektmålen inom respektive område ska uppnås. Totalt finns tre operativa mål inom fokusområdet "Säkert dricksvatten", sju operativa mål inom fokusområdet "Information i livsmedelskedjan", tio operativa mål inom "Kemiska resurser" och ett operativt mål inom "Mikrobiologiska risker". Livsmedelsverket samordnar också tre kontrollprojekt inom prioriterade områden under 2022 som faller in under de operativa målen.

Av kontrollplanen framgår att varje myndighet bör formulera egna mål för sin kontrollverksamhet med utgångspunkt från de gemensamma målen i den nationella kontrollplanen. Vidare av kontrollplanen framgår att Miljö- och hälsoskyddsnämnden under 2020-2022 arbetar med elva av de mål som framgår av den nationella kontrollplanen.

Nämnden har även följande tre specifika inriktningsmål formulerade i sin kontrollplan; "Maten är säker", "Livsmedelshanteringen är redlig" och "Livsmedelspersonalen är kunnig". Därtill har nämnden följande tre mål formulerade för den offentliga kontrollen vid miljö- och hälsoskyddsnämnden; "Rutinerna är ändamålsenliga, effektiva, kända och använda", "Livsmedelskontrollen är riskbaserad, ändamålsenlig och effektiv" samt "Krisberedskapen inom livsmedelsområdet är god".

Intervjuer

Vid intervjuer har vi fått förklarat att måldiskussioner är något som kontinuerligt sker inom miljö- och hälsoskyddsavdelningen. När det kommer till prioritering mellan nämndens mål och nationella mål uppges huvudfokus ligga på de nationella målen. Anledningen till detta är att de upplevs som styrande då de ingår i den nationella tillsynsverksamheten.

Kopplat till målarbetet har vi även fått förklarat att detta kan utvecklas genom att tydligare koppla nämndens mål till de tillsynsplaner som upprättas.

Bedömning

Finns det mål uppsatta för tillsynsverksamheten?

Bedömning: Ja.

Bedömningen grundar sig på att det finns uppsatta mål, resultatindikatorer och nyckeltal för tillsynsverksamheten både på kommunnivå och på nationell nivå. Det saknas dock en tydlig koppling mellan nämndens mål och upprättade tillsynsplaner vilket vi ser som ett utvecklingsområde.

Tillsyns- och kontrollplaner

Revisionsfråga 2: Finns det tillsyns- respektive kontrollplaner och bygger dessa på dokumenterade risk- och behovsanalyser?

lakttagelser

Beslutade dokument

Inom ramen för granskningen har vi fått del av dokumentet *Behovsutredning avseende tillsyn inom miljöbalkens område 2022*⁹ som bland annat specificerar tillsynsbehovet inom miljöbalkens område för åren 2022-2024. Syftet med tillsynsplanen är att visa hur resurserna för operativ tillsyn ska prioriteras samt att visa vilka administrativa uppgifter som ska prioriteras och hur mycket tid det finns för inkommande ärenden. En övergripande beskrivning av tillsynen inom miljöbalkens område finns beskrivet i separata tillsynsplaner för miljöskyddet respektive hälsoskyddet.

De behov som framgår av behovsutredningen uppgår för år 2022 till 6727 timmar, för år 2023 till 6587 timmar och för 2024 till 6727 timmar. I behovsutredningen ingår styrd tillsyn, händelsestyrd tillsyn och behovsbaserad tillsyn samt skattefinansierad tillsyn såsom vattenförvaltning, projekt och miljöövervakning, framtagande av lokala åtgärdsprogram.

I de behov som framgår av behovsutredningen inkluderas inte tid för rådgivning, vidareutbildning, samverkan internt och med andra myndigheter, remisser, tillsynsvägledning, deltagande i detaljplaner samt fysisk planering i övrigt inom kommunen.

⁹ Beslutad av miljö- och hälsoskyddsnämnden 2022-01-25 § 1:7.

Vidare har vi, som nämnt under revisionsfråga 1, fått del av ett antal tillsyns- och kontrollplaner. Nedan redogörs för de behov som framgår av respektive plan.

- *Plan för livsmedelskontrollen år 2022*

Österåkers kommun har kontrollansvar för ca 304 livsmedelsanläggningar inom skola, förskola, restaurang, omsorg, butik, tillverkning, import och dricksvatten, m.fl. I arbetsuppgifterna inom livsmedelskontrollen ingår förutom den löpande kontrollen även handläggning av inkomna ärenden, frågor från allmänheten och livsmedelsföretagare, klagomål och utredningar om misstänkt matförgiftning.

Av den behovsbedömning som framgår av kontrollplanen framgår att behovet av kontrolltimmar för 2022 avseende livsmedel uppgår till totalt 4240 timmar fördelat på olika arbetsområden.

- *Tillsynsplan för hälsoskyddstillsyn år 2022*

Österåkers kommun har 21 skolor, 37 förskolor, 2 solarier, 4 bassängbad, 10 strandbad och cirka 45 hygienlokaler. Tillsynsansvaret gäller även olika typer av offentliga verksamheter och hygienverksamheter som inte är anmälningsskyldiga, exempelvis äldreboenden, idrottshallar och frisörer. Kommunen utövar även tillsyn över hyres- och bostadsrättsfastigheter där ärendena ofta gäller bostadsklagomål eller tillsyn av fastighetsägarens egenkontroll

Av den behovsbedömning som framgår av tillsynsplanen framgår att behovet av tillsynstimmar för 2022 inom området hälsoskydd uppgår till totalt 2151 timmar fördelat på olika arbetsområden.

- *Tillsynsplan för miljöfarlig verksamhet 2022*

I Österåkers kommun finns 247 objekt i registret över miljöfarliga verksamheter. De miljöfarliga verksamheterna avser både tillståndsskyldiga verksamheter (6 stycken s.k. B-verksamheter genom delegation från Länsstyrelsen), anmälningsskyldiga verksamheter (48 stycken s.k. C-verksamheter) samt miljöfarliga yrkesmässiga verksamheter som inte är anmälningsskyldiga (193 stycken s.k. U-verksamheter, exklusive lantbruk och djurhållare).

Av den behovsbedömning som framgår av tillsynsplanen framgår att behovet av tillsynstimmar för år 2022 inom området miljöfarlig verksamhet uppgår till totalt 8839 timmar fördelat på olika arbetsområden.

- *Tillsynsplan för serveringstillstånd år 2022*

I Österåkers kommun finns ca 40 serveringsställen som innehar stadigvarande serveringstillstånd. Årligen hanteras ca 18 ansökningar om serveringstillstånd, varav ca 8 stycken ansökningar gäller stadigvarande serveringstillstånd och resten tillfälliga

serveringstillstånd. Dessutom hanteras anmälningar om cateringstillstånd och ändringar av bolag.

Av den behovsbedömning som framgår av tillsynsplanen framgår att behovet av tillsynstimmar för 2022 inom området serveringstillstånd uppgår till totalt 1060 timmar fördelat på olika arbetsområden.

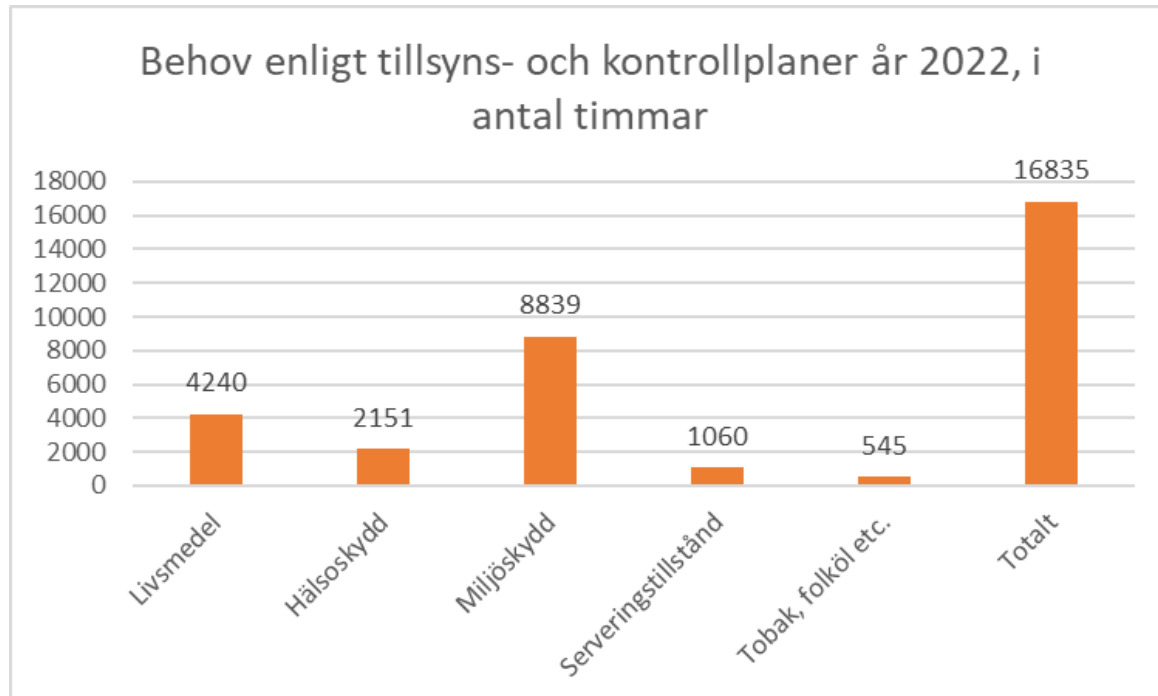
- *Tillsynsplan för tobak, folköl, receptfria läkemedel och elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare år 2022*

I Österåkers kommun finns ca 40 försäljningsställen av tobak, folköl, receptfria läkemedel samt elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare. Tillsyn över rökfria miljöer sker vid livsmedelskontroll och alkoholtillsyn men även i samlad form. Alla försäljningsställen får tillsyn minst en gång per år.

Av den behovsbedömning som framgår av tillsynsplanen framgår att behovet av tillsynstimmar för år 2022 inom områdena tobak, folköl etc. uppgår till totalt 545 timmar omfattandes administration, samverkan och utbildning.

Sammanställning har skett av de behov som illustreras i tillsyns- och kontrollplaner för 2022 i *Diagram 1* nedan.

Diagram 1: Behov enligt av nämnden beslutade tillsyns- och kontrollplaner år 2022, i antal timmar

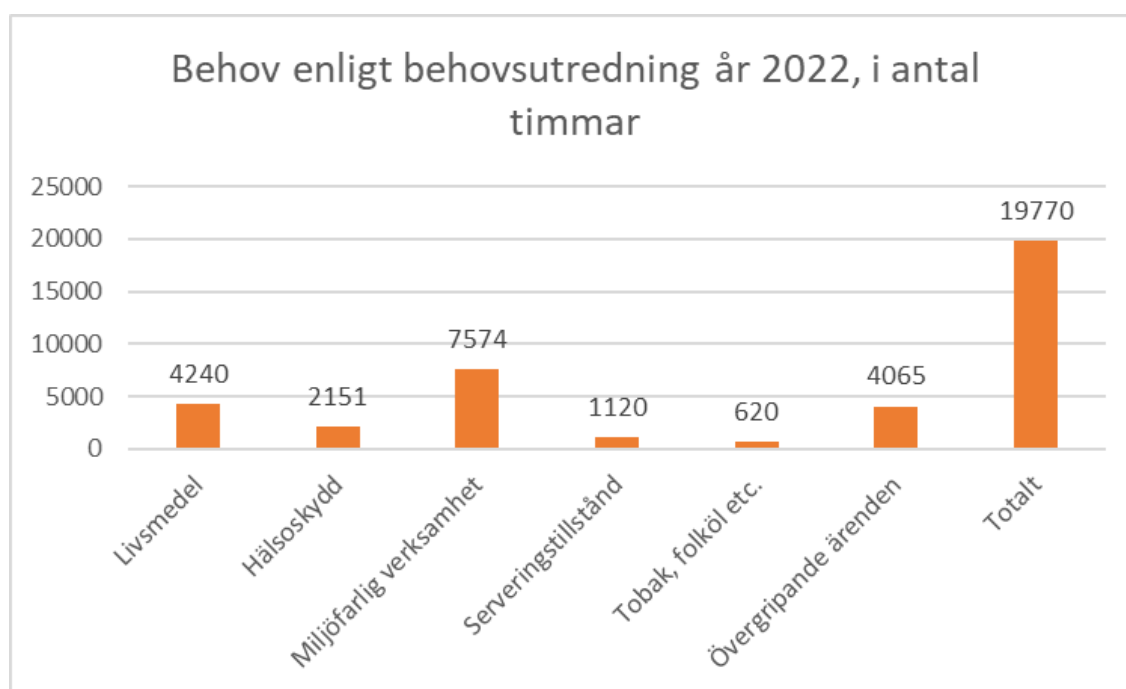


Interna arbetsdokument

Inom ramen för granskningen har vi också fått del av Excel-dokumentet *Behovsutredning 2022*¹⁰ vilket är miljö- och hälsoskyddsavdelningens interna arbets- och planeringsdokument. Av dokumentet framgår bland annat information om områden där tillsyn/kontroll ska utföras, prioritering av respektive område (1-4, 1 är högst), antal planerade och utförda tillsyner/kontroller under 2022, behov i antal timmar under 2022 samt behov i antal timmar totalt för åren 2022-2024. Därutöver framgår även tidsfördelning (per medarbetare och per verksamhet), tidsredovisning och kommunikationsschema.

Sammanställning har skett av de behov som illustreras i av miljö- och hälsoskyddsavdelningens interna arbets- och planeringsdokument för 2022 i *Diagram 2* nedan.

Diagram 2: Behov enligt miljö- och hälsoskyddsavdelningens interna arbets- och planeringsdokument "Behovsutredning 2022", i antal timmar



Jämförelser mellan beslutade dokument och planeringsdokument

Vi har jämfört de behov som framgår av nämndens beslutade dokument (behovsutredning avseende tillsyn inom miljöbalkens område samt tillsyns- och kontrollplaner) med de behov som framgår av miljö- och hälsoskyddsavdelningens interna arbets- och planeringsdokument och kan konstatera följande:

- Behov av timmar för livsmedel överensstämmer mellan kontrollplan och internt arbets- och planeringsdokument för år 2022.

¹⁰ Ej beslutad av miljö- och hälsoskyddsnämnden.

- Behov av timmar för hälsoskydd överensstämmer mellan tillsynsplan och internt arbets- och planeringsdokument för år 2022.
- Behov av timmar för miljöskydd är 1265 timmar högre i tillsynsplan än i internt arbets- och planeringsdokument för år 2022. I internt arbets- och planeringsdokument framgår dock att samlat behov för åren 2022-2024 uppgår till 8839 timmar vilket är det antal timmar som framgår av tillsynsplan.
- Behov av timmar för serveringstillstånd är 60 timmar lägre i tillsynsplan än i internt arbets- och planeringsdokument för år 2022.
- Behov av timmar för tobak, folköl etc. är 75 timmar lägre i tillsynsplan än i internt arbets- och planeringsdokument för år 2022.
- Behov av timmar för övergripande ärenden framgår av internt arbets- och planeringsdokument för år 2022 men inte av behovsutredning avseende tillsyn inom miljöbalkens område eller av tillsyns- och kontrollplaner. Identifierade behov i arbets- och planeringsdokumentet uppgår till 4065 timmar.

Av beslutad behovsutredning framgår enbart behovet avseende tillsyn inom miljöbalkens område vilket uppgår till 6727 timmar. Detta kan jämföras med tillsynsplaner där illustrerat behov avseende miljö- och hälsoskydd uppgår till 10 990 timmar och med miljö- och hälsoskyddsavdelningens interna arbets- och planeringsdokument där illustrerat behov avseende miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd uppgår till 9725 timmar. Vi kan konstatera att det är svårt att följa vad det faktiska behovet av timmar inom miljöbalkens område uppgår till.

Det samlade behovet för år 2022 inom samtliga områden uppgår enligt beslutade tillsyns- och kontrollplaner till 16 835 timmar och enligt miljö- och hälsoskyddsavdelningens interna arbets- och planeringsdokument till 19 770 timmar. Vi noterar att det finns en differens om 2935 timmar.

Intervjuer

Vid intervjuer förklaras att miljö- och hälsoskyddsavdelningens interna arbets- och planeringsdokument (dokumentet *Behovsutredning 2022*) baseras på kända anläggningar, dvs de anläggningar där miljö- och hälsoskyddsavdelningen har vetskap om vilken tillsyn/kontroll som ska utföras. Verksamheter som enligt SKR ingår i gruppen styrd tillsyn prioriteras. Dessa verksamheter har årsavgifter. Även vissa verksamheter som ingår i gruppen behovsbaserad tillsyn prioriteras och har årsavgift. Det finns även viss tid avsatt för att utföra tillsyn på sådana anläggningar som inte var kända vid årets början.

För vissa av anläggningarna finns givna tider och för vissa finns rekommenderade tider, det är dessa som ligger till grund för antalet timmar som läggs in i dokumentet för respektive anläggning. Det finns också behovsbaserade kontroller där miljö- och hälsoskyddsavdelningen kan planera när kontrollen ska ske, dessa behöver inte göras årligen utan läggs in i dokumentet det år de planeras att utföras.

När sammanställningen av behov sker uppges att det brukar synliggöras att det inte finns tillräckligt med personal för att utföra de tillsyner/kontroller som planeras för kommande år.

Utifrån tillgängliga resurser sker då en prioritering, en "balanserad behovsbedömning" som presenteras för nämnden. Detta innebär att den behovsutredning som presenteras för nämnden saknar information om dels det totala tillsynsbehovet som myndigheten identifierat som tillsynens huvudinriktning (efter sammanställning av statens krav och kommunens lokala analys), dels nämndens tillgängliga resurser.

För bedömning av tillsynsbehov uppger miljö- och hälsoskyddsavdelningen ha påbörjat ett arbete utifrån SKR:s vägledning för arbete med behovsutredningar. Vidare uppger att Stockholms läns kommuner genom Nätverket Miljösamverkan Stockholms län arbetar med att ta fram en gemensam modell för behovsutredning. Den gemensamma modellen är inte helt klar och kommer remitteras länets miljö- och hälsoskyddschefer enligt uppgift. En av länets kommuner har dock börjat använda denna modell vilket även är miljö- och hälsoskyddsavdelningens avsikt under slutet av år. Avdelningen räknar med att ha den nya modellen för behovsutredning fullt ut i bruk inför år 2024.

Genom Nätverket Miljösamverkan Stockholms län har det även arbetats fram tre taxebilagor till stöd för de kommuner som vill använda sig av SKRs modell för behovsstyrd taxa¹¹ inom miljöbalkens område .

För ärendehantering, registrering av tillsyn etc. används systemet EDP Vision. I systemet finns bland annat ett register över aktuella tillsynsobjekt.

Bedömning

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

Bedömning: Delvis.

Bedömningen grundar sig på att det finns tillsyns- och kontrollplaner som i huvudsak bygger på dokumenterade risk- och behovsanalyser.

Vi har noterat att det av nämndens beslutade behovsutredning saknas en sammanställning och bedömning av personalresurserna för tillsyn ämnesområdesvis och utifrån det faktiska tillsynsbehovet samt gjorda bedömningar och prioriteringar.

Vi har noterat att behoven som framgår av behovsutredning samt tillsyns- och kontrollplaner inte helt överensstämmer med de behov som framgår av miljö- och hälsoskyddsavdelningens interna arbets- och planeringsdokument "*Behovsutredning 2022*".

Vi har även noterat att tillsynstimmar för åren 2022-2024 som framgår av miljö- och hälsoskyddsavdelningens interna arbets- och planeringsdokument "*Behovsutredning 2022*" är felaktigt uträknat och behöver ses över.

¹¹ Till skillnad från den tidigare taxemodellen (risk- och erfarenhetsbaserade modellen) har den nya behovsstyrda taxan fokus på övergripande processer och tillvägagångssätt, till exempel hur behovsutredning, tillsynsplanering och tillsynsfinansiering hör ihop.

Måluppfyllelse

Revisionsfråga 3: Uppnås målen för tillsynsverksamheten?

Iakttagelser

Dokument

Inom ramen för granskningen har vi fått del av *Miljö- och hälsoskyddsnämndens verksamhetsberättelse helårsbokslut 2021*¹². Av verksamhetsberättelsen framgår dels måluppfyllelsebedömning avseende de nämndmål som nämnden beslutat i verksamhetsplanen för 2021 dels måluppfyllelsebedömning avseende de resultatindikatorer som nämnden beslutat om i verksamhetsplanen för 2021. Både nämndmålen och resultatindikatorerna är desamma för 2022 som de var för 2021.

Av uppföljningen av nämndmål för 2021 kan konstateras att sju av målen uppfylldes och ett uppfylldes delvis. Av uppföljningen av resultatindikatorerna för 2021 kan konstateras att elva bedömdes som uppfyllda (gröna) och en som ej uppfylld (röd).

Av verksamhetsberättelsen framgår också uppföljning av nämndens strategiska nyckeltal för 2021. Någon bedömning av huruvida respektive nyckeltal är uppfyllt eller inte saknas dock. Nyckeltalen är desamma för 2022 som de var för 2021.

Inom ramen för granskningen har vi också fått del av *Miljö- och hälsoskyddsnämndens delårsbokslut per augusti 2022*¹³. Av delårsbokslutet framgår dels att samtliga nämndmål prognostiseras att uppnås för 2022 dels att samtliga resultatindikatorer prognostiseras att uppnås för 2022. Uppföljning sker också av nämndens strategiska nyckeltal för 2022. Någon bedömning av huruvida respektive nyckeltal prognostiseras att uppfyllas eller inte saknas dock.

Avseende övriga mål och nyckeltal, dvs de som framgår av tillsyns- och kontrollplaner, har vi efterfrågat uppföljning. Vi har då informerats om att redovisning av mål- och nyckeltal sker i verksamhetsberättelser samt att de operativa målen sammanställs av Livsmedelsverket och redovisas så. Vi har fått del av Livsmedelsverkets sammanställning av Sveriges kontroll för 2021¹⁴, av denna framgår dock inte någon specifik måluppföljning för Österåkers kommun.

Intervjuer

Vid intervjuer förklaras att stora delar av den tillsyn och de kontroller som framgick av nämndens tillsyns- och kontrollplaner för 2021 klarades av trots pandemin. Vissa delar fick dock skjutas upp då det inte var möjligt att gå in på t. ex äldreboenden. Vissa delar kunde också utföras digitalt.

Avseende tillsynsplaner- och kontrollplaner för 2022 förklaras att miljö- och hälsoskyddsavdelningen vid tidpunkten för granskningen ligger något efter plan

¹² Beslutad av miljö- och hälsoskyddsnämnden 2022-02-22 § 2:7.

¹³ Beslutad av miljö- och hälsoskyddsnämnden 2022-09-20 § 6:7.

¹⁴ Sammanställd av Livsmedelsverket under 2022.

avseende arbetet med dessa. Avdelningen uppges dock ha anställt personal under året vilket ska komma att förbättra situationen framöver.

En utmaning som uppges finnas kopplat till tillsyns- och kontrollplaner är att planera tillsynen så att tid och resurser används på ett effektivt sätt. Är planerna för ambitiösa hinns de inte med och anledningar till detta måste då föredras för nämnden, är planerna inte tillräckligt ambitiösa hinns de med men leder inte till utveckling.

Bedömning

Uppnås målen för tillsynsverksamheten?

Bedömning: Ja.

Bedömningen grundar sig dels på att de mål och resultatindikatorer som framgår av nämndens verksamhetsplan för 2021 i huvudsak bedöms vara uppfyllda och dels på att de mål och resultatindikatorer som framgår av nämndens verksamhetsplan för 2022 prognostiseras att uppfyllas.

Vi kan inte uttala oss om måluppfyllelsen avseende de mål och nyckeltal som framgår av tillsyns- och kontrollplaner då den uppföljning vi erhållit inte möjliggör utvärdering av dessa.

System för utvärdering

Revisionsfråga 4: Har nämnden system för att utvärdera kvalitet och enhetlighet i myndighetsutövningen?

lakttagelser

Dokument

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av Miljö- och hälsoskyddsnämndens internkontrollplan för 2021¹⁵ respektive 2022¹⁶. Av respektive internkontrollplan framgår ett antal kontrollmoment, dels sådana som är mer övergripande och aktuella för alla kommunens nämnder/förvaltningar, dels sådana som är mer specifika för miljö- och hälsoskyddsnämnden. De kontroller som är specifika för miljö- och hälsoskyddsnämnden i internkontrollplanen för 2022 är:

- Kontroll av att delegationsbeslut har fattats med stöd av delegationsordningen,
- Kontroll av att delegationsbeslut har redovisats till Miljö- och hälsoskyddsnämnden.
- Kontroll av att handläggning av sanktionsbeslut inom livsmedelskontroll har handlagts enligt rutin.
- Kontroll av att handläggning av anmälningar om värmepump har handlagts enligt rutin.
- Genomförd utbildning inom ämnet mutor, jäv respektive korruption gentemot samtliga anställda inom miljö- och hälsoskyddsavdelningen.

¹⁵ Beslutad av Miljö- och hälsoskyddsnämnden 2021-01-19 § 1:8.

¹⁶ Beslutad av Miljö- och hälsoskyddsnämnden 2022-01-25 § 1:7.

Kontrollerna saknar tydlig koppling till nämndens övergripande arbete med att utvärdera kvalitet och enhetlighet i myndighetsutövningen.

Vidare har vi fått del av resultaten från Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Stockholm Business Alliance (SBA) servicemätning Insikt¹⁷ som mäter Nöjd Kund Index (NKI) för följande sex myndighetsområden:

- Brandskydd
- Bygglov
- Markupplåtelse
- Miljö- och hälsoskydd
- Livsmedelskontroll
- Serveringstillstånd.

Resultaten för tre av ovan myndighetsområden, miljö- och hälsoskydd, livsmedelskontroll och serveringstillstånd, är av vikt för denna granskning.

För miljö- och hälsoskyddsnämnden mäts NKI hos företag där tillsyn och kontroll har genomförts, privatpersoner och kommuner omfattas inte. Beslutade ärenden samt utförd tillsyn rapporteras månadsvis till SBA som därefter skickar ut en enkät till berörda företag. Det sammanställda resultatet rapporteras årligen, normalt i april och avser föregående års tillsyn och kontroll.

Resultaten av genomförd servicemätning för år 2021 visar att Österåker hade ett totalt NKI på 79 vilket placerar kommunen på plats 34 av 189 kommuner. Inom området miljö- och hälsoskydd har Österåkers NKI ökat från 71 år 2020 till 89 år 2021, resultatet är också det högsta i Sverige inom området. NKI-värdet för Livsmedel har för Österåker ökat från 79 år 2020 till 85 år 2021 vilket placerar kommunen på plats 7 inom SBA-kommunerna och plats 34 i Sverige. Serveringstillstånd har för Österåker ökat från 72 år 2020 till 78 år 2021 och placerar kommunen på plats 18 inom SBA-kommunerna och plats 36 i Sverige.

Av servicemätningen framgår även betygsindex och effektmått per serviceområde. Mått framgår bland annat avseende effektivitet respektive rättssäkerhet vilka för Österåkers kommun uppgår till 80 respektive 84. Vi noterar att detta är högre än måtten för samtliga kommuner totalt som uppgår till 74 avseende effektivitet och 76 avseende rättssäkerhet.

Vi har också fått information om att Österåkers kommun ingår i Miljösamverkan Stockholms läns samverkansprojekt "Nyckeltal och handläggningstider - verktyg i verksamhetsutvecklingen". Projektet innebär att länets miljökontor årligen rapporterar relevanta nyckeltal för benchmarking och verksamhetsutveckling för miljökontorens verksamhet. Vi har fått del av den senaste rapporten *Nyckeltal för miljökontorens*

¹⁷ Undersökningen är en servicemätning av kommunernas myndighetsutövning som genomförs av SKR. I första hand mäts servicen för gruppen företagare, men kommunerna har även möjlighet att mäta nöjdheten hos privatpersoner, ideella föreningar och offentliga organisationer. Undersökningen sker i samarbete med SBA. Österåkers kommun ingår i SBA och genomför därför undersökningen av NKI genom SBA.

miljöbalkstillsyn och livsmedelskontroll 2008-2021 - Miljösamverkan Stockholms Län som redovisar tillsynsnyckeltal avseende år 2021 och kan konstatera att Österåker sticker ut avseende framförallt två nyckeltal. Det gäller dels "Faktiskt debiterade timmar per årsarbetare" där Österåker ligger lägst av alla kommuner avseende livsmedelskontroll, dels "Inspektioner/tillsynsbesök per årsarbetare per år" där Österåker tillsammans med Södertörn och Södra Roslagen har högst värden avseende miljöbalkens tillsynsområden.

Rapporten kan konstateras utgöra bra grund för en mer djupgående analys av orsaker till skillnader mellan kommuner avseende både miljöbalkstillsyn och livsmedelskontroll. De nyckeltal som presenteras i rapporten baseras på data från 23 miljökontor och representerar 26 kommuner i Stockholms län.

Intervjuer

Vid intervjuer uppges att kommunen arbetar aktivt med tydlighet vid tillsyn och kontroller. Det är dels viktigt att verksamheten där tillsynen/kontrollen utförs förstår varför den utförs dels vad syftet är (dvs vad tillsynen/kontrollen ska leda till), dels att inspektören är tydlig och visar förståelse för verksamheten så att verksamheten kan ställa eventuella frågor till inspektören. Arbetet med tydlighet uppges vara en av anledningarna till kommunens goda resultat i undersökningen av NKI.

Tillsynsmetodiken uppges skilja beroende på typ av tillsyn. Generellt görs alltid ett förarbete som syftar till att ta reda på information om verksamheten som behövs för tillsynen. Därtill sker en omvärldsbevakning samt en avstämning av vad tidigare tillsynser visat hos verksamheten. Tillsynen kan ske både genom föranmälda eller oanmälda inspektioner. Systemtillsyn/revision som fokuserar på verksamhetens egenkontroll blir alltid föranmälda. Vid föranmälda besök är det viktigt att träffa rätt person (ansvarig verksamhetsutövare) och att denne måste ha avsatt tid för inspektionen.

Oanmälda inspektioner görs för att få en bättre eller sannare bild av hur det verkligen ser ut på en verksamhet eller att man får ta del av verksamhetens vardag och inte någon tillrättalagd bild.

Vid genomförandet av tillsyn finns en förbestämd plan som inspektören utgår ifrån och som specificerar vad som ska tittas på, vilka frågor som ska ställas, vilka uppgifter som behöver samlas in etc. Efter genomförd tillsyn sker en avrapportering på plats hos verksamheten till verksamhetsutövare. Detta sker i huvudsak muntligt men gällande tillsyn om tobak och liknande produkter lämnas en skriftlig rapport på plats. För övrig tillsyn (utöver tobak)¹⁸ lämnas också en rapport men detta sker i efterhand. Behövs ett föreläggande informerar inspektören om detta på plats.

Enligt uppgift finns dokumenterade rutiner för hur tillsyn ska utföras och dokumenteras vilket vi också verifierat i granskningen. Vi har fått del av miljö- och hälsoskyddsavdelningens *Rutinlista 2022*¹⁹ av vilken det framgår att det finns totalt 105 rutiner inom miljö- och hälsoskyddsområdet vilka utgör stöd och vägledning för bland annat utförande och dokumentation avseende tillsyn. Vid intervjuer uppges dock att

¹⁸ Folköl, receptfria läkemedel och elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare.

¹⁹ Ej beslutad av Miljö- och hälsoskyddsnämnden.

dessa inte efterlevs till fullo samt att de heller inte är helt "up to date". För att säkerställa aktualiteten sker en större genomgång av ett antal rutiner en gång per år. Om det noteras att rutinerna inte efterlevs tas det upp inom avdelningsledningen.

Kopplat till uppföljning av den tillsyn som utförs inom miljö- och hälsoskyddsavdelningen uppges vid intervjuer att miljö- och hälsoskyddsinspektörer utför stickprov med jämna mellanrum för att säkerställa att hantering/bedömning är korrekt och likvärdig. När anställda slutar brukar det upptäckas om förvaring/arkivering skett på rätt sätt då dokumentationen annars kan vara svår att hitta.

För anställda som arbetar med tillsyn sommartid och som inte utfört tillsynsarbete innan finns rutiner att tillgå som syftar till att underlätta arbetet. Dessa finns för både nyanställda och anställda som normalt inte arbetar med tillsyn.

De rutiner som finns kopplat till tillsyn/kontroller uppges vara kända inom miljö- och hälsoskyddsavdelningen. Detta beror dels på att dessa tas upp på APT-möten kontinuerligt dels på att dessa finns sparade digitalt på en gemensam arbetsyta. Rutinerna för att bedöma förfrågningar som kommer in utifrån faktorer såsom vilken typ av tillsyn som krävs, vilka krav som bör ställas etc uppges fungera väl.

För att säkerställa likvärdiga bedömningar/beslut inom miljö- och hälsoskyddsavdelningen sker kontinuerliga dialoger kopplat till detta. Inom avdelningen pratas om olika typer av problem och hur bedömningar/beslut sker inom ramen för dessa. Om en anställd behöver hjälp finns stöd att tillgå av kollegor. Miljö- och hälsoskyddsinspektörerna granskar många bedömningar/beslut för att säkerställa att dessa är jämlika. Inkomna klagomål/synpunkter uppges användas för att förbättra/förebygga framtida fel/brister.

Huruvida det finns tydliga rutiner avseende handläggning av anmälningsärenden uppges variera beroende på ärendetyp. För t. ex vattenärenden uppges att det finns tydliga rutiner. Någon juridisk kompetens uppges inte finnas inom miljöbalkens område, däremot kan tjänster köpas in av jurister vid behov.

Att beslut överklagas uppges vara ovanligt, om överklagan sker avses ofta avloppsanläggningar. Nämnden uppges alltid informeras om överklaganden vilket vi verifierat vid genomgång av nämndens sammanträdesprotokoll.

Bedömning

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

Bedömning: Ja.

Kommunen visar höga NKI resultat som Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Stockholm Business Alliance (SBA) undersökning av Nöjd Kund Index²⁰ har genomfört.

Resultaten av NKI undersökning genomförd år 2022 visar att området miljö- och hälsoskydd kommun har ökat från 71 till 89 för Österåkers kommun vilket är det högsta uppnådda resultatet i Sverige inom området.

Rapportering av resultatet av dessa mätningar sker till till Miljö- och hälsoskyddsnämnden. Nämnden arbetar aktivt med tydlighet vid tillsyn och kontroller. Arbetet med tydlighet uppges vara en av anledningarna till kommunens goda resultat i undersökningen av NKI.

Det finns dokumenterade rutiner för hur tillsyn ska utföras och dokumenteras och dessa är kända inom organisationen. För att säkerställa likvärdiga bedömningar/beslut inom miljö- och hälsoskyddsavdelningen sker kontinuerliga dialoger kopplat till detta samt utförs stickprov med jämna mellanrum för att säkerställa att hantering/bedömning är korrekt och likvärdig.

Kompetens och resurser

Revisionsfråga 5: Säkerställer nämnden att erforderlig kompetens och tillräckliga resurser finns i organisationen?

lakttagelser

Dokument

Inom ramen för granskningen har vi bland annat fått del av miljö- och hälsoskyddsavdelningens kompetensförsörjningsplan för 2021²¹ respektive 2022²². Av respektive kompetensförsörjningsplan framgår först en nulägesbeskrivning kopplat till uppdrag, utmaningar och nuvarande personalsituation. Vidare framgår en beskrivning av yrken samt en analys av risk för brist. Därtill framgår beskrivningar om framtida behov, kompetensgap på kort och lång sikt, aktivitetsplan avseende befintlig personal samt aktivitetsplan avseende nyrekrytering.

Av kompetensförsörjningsplanen för år 2022 framgår att livsmedelsområdet under år 2021 utökats med en tjänst för att kunna bemöta det ökade behovet inom livsmedelskontrollen. Antalet tjänster inom livsmedelskontrollen bedöms vara korrekt men vid oplanerade vakanser framgår att kontrolluppdraget inte klaras.

²⁰ Undersökningen är en servicemätning av kommunernas myndighetsutövning som genomförs av SKR. I första hand mäts servicen för gruppen företagare, men kommunerna har även möjlighet att mäta nöjdheten hos privatpersoner, ideella föreningar och offentliga organisationer. Undersökningen sker i samarbete med SBA. Österåkers kommun ingår i SBA och genomför därför undersökningen av NKI genom SBA.

²¹ Daterad 2021-12-19. Ej beslutad av Miljö- och hälsoskyddsnämnden.

²² Daterad 2022-11-10. Planen ska skickas till HR i december 2022. Ej beslutad av Miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Rekrytering genomfördes av två årsarbetare inom miljö- och hälsoskyddsområdet inför år 2022, varav en var en överanställning. På grund av planerade sjuk-, tjänst-, studie- och föräldraledigheter förväntades inte resursbehovet vara tillgodosett förrän hösten 2022. Till följd av uppsägningar på egen begäran och en långtidssjukskrivning har vakanser ändå uppstått under året. Pågående och planerade vakanser har ersatts med tillsvidareanställd och visstidsanställd personal för att täcka behovet inför år 2023. Tillkommer ytterligare vakanser år 2023 förväntas resurserna vara otillräckliga. Till följd av det ökade resursbehovet inom miljö- och hälsoskyddsområdet behöver området utökas med ytterligare en miljö- och hälsoskyddsinspektör. På längre sikt förväntas det ökade antalet ärenden och tillsynsobjekt som uppkommer på grund av att kommunen växer och av förändrade regelverk medföra att behovet av administrativ personal ökar. Införandet av e-arkiv, e-tjänster och effektivisering av ärendehantering kan inte helt dämpa behovet. Rekrytering förväntas även på sikt behöva göras av miljö- och hälsoskyddsinspektörer på grund av ändrade regelverk och till följd av att kommunen växer. Miljö- och hälsoskyddsavdelningen är organiserad med en chef, en registrator och två samordnare, en för miljö- och hälsoskyddsområdet och en för livsmedel, alkohol, tobak, receptfria läkemedel och folköl. Samordnarnas funktion är att arbetsleda, planera och följa upp verksamheten. På sikt förväntas avdelningen införa enheter eller på annat sätt förändra organisationen. Kompetensutveckling behövs om enhetschefer ska rekryteras internt.

Av dokumentet *Ansvarsområden 2022*²³ framgår vilka anställda inom miljö- och hälsoskyddsavdelningen som är primär, sekundär handläggare och tertiär handläggare samt för vilka områden. Av dokumentet *Rutin för beredskap vid personalbrist under semestertid*²⁴ framgår vilka tillsynsområden som ska prioriteras under semestertid. Vi har även fått del av fyra dokument för *Underlag för planering av kompetens och uthållighet*²⁵. Dokumenten syftar till att för varje område (serveringstillstånd, miljöskydd, livsmedel och försäljningstillstånd) specificera vilken kompetensnivå som finns. Detta för att klargöra vilken kompetens som behöver stärkas upp med externa resurser under en kris samt för att förbereda ett sådant samarbete.

Som tidigare nämnt har vi fått del av Miljö- och hälsoskyddsnämndens verksamhetsberättelse för år 2021. Av verksamhetsberättelsen framgår bland annat att Livsmedelsverket tagit fram ett förslag till ny modell för riskklassning av livsmedelsföretag som ska tillämpas från och med år 2024. Den nya modellen för innebär förändrade prioriteringar av livsmedelskontrollen, förändrade arbetssätt och delvis nya sätt att planera kontrollverksamheten. Modellen medför även att det kommer att bli svårare att bedöma och budgetera intäkter och kostnader för livsmedelskontrollen vilket på sikt kan leda till att den oplanerade kontrollen underfinansieras och att tillräcklig personella resurser saknas.

²³ Ej beslutad av miljö- och hälsoskyddsnämnden.

²⁴ Daterad 2018-07-19. Framgår ej om rutinen är beslutad av miljö- och hälsoskyddsnämnden.

²⁵ Bilagor från beredskapsplanen inom livsmedel.

För att anpassa verksamheten inför år 2024 behöver resurser sättas av under år 2022 och år 2023 för utbildning av personal, implementering av förändrade arbetsätt och delvis nya sätt att planera kontrollverksamheten samt riskklassning av samtliga livsmedelsanläggningar. Miljö- och hälsoskyddsnämnden ska avsätta tillräckliga resurser för ordinarie kontroller och för uppföljande kontroller, händelsestyrda kontroller och annan offentlig verksamhet där till exempel rådgivning till företagare ingår. Den nya modellen innebär att de flesta livsmedelsanläggningar tilldelas mindre kontrolltid än i dag. I jämförelse med nuvarande modell innebär det att den tid som planeras för ordinarie kontroller blir förhållandevis mindre och tiden för oplanerad kontroll mm behöver ökas.

Livsmedelsverket arbetar även med att ta fram en ny modell för att följa upp och granska hur väl den svenska livsmedelskontrollen uppfyller lagstiftningen och dess syften. Den nya uppföljningsmodellen förväntas införas senast i samband med att den nya riskklassningsmodellen införas. Det är i dagsläget oklart vad den nya uppföljningsmodellen kommer att innebära avseende krav på rapportering mm.

Som tidigare nämnt har vi även fått del av miljö- och hälsoskyddsnämndens delårsbokslut per augusti 2022. Av delårsbokslutet framgår att nämnden behöver komma till rätta med den kontrollskuld som uppstått under de senaste två verksamhetsåren för att undvika orättvisor för vissa av företagen i samband med att det nya riskklassningssystemet träder i kraft den 1 januari 2024. För att möjliggöra detta har kommunen valt att inte debitera den riskklassade kontrollavgiften i förväg innevarande år för de anläggningar där nämnden konstaterar en kontrollskuld motsvarande minst den planerade årliga livsmedelskontrollen i timmar. Om kontrollen som genomförs under år 2022 överstiger kontrollskulden för den aktuella anläggningen sker efterhandsdebitering för faktiskt nedlagd tid.

Statistik

Vi har inom ramen för granskningen kontrollerat den statistik som Österåkers kommun har rapporterat in till kommunstatistikdatabasen Kolada med bäring på miljö- och hälsoskydd och jämfört med ett urval av kommuner som tillhör samma kommungrupp (A2 - Pendlingskommun nära storstad) som Österåker i SKR:s kommungruppsindelning²⁶. De kommuner vi har jämfört med är Botkyrka, Ekerö, Håbo, Kungälv och Vallentuna.

Av nedan diagram framgår inrapporterad statistik för Österåker samt för ovan nämnda jämförelsekommuner. All statistik som presenteras nedan avser åren 2019-2021.

Diagram 3: Intäkter miljö- och hälsoskydd, myndighetsutövning, kr/inv²⁷

²⁶ Kommungruppsindelningen används för att underlätta jämförelser och analyser i olika statistiska sammanhang och är framtagen av SKR. Indelningen består av totalt nio grupper fördelade på tre huvudgrupper, där kommunerna grupperats utifrån vissa kriterier som tätortsstorlek, närhet till större tätort och pendlingsmönster. Österåkers kommun tillhör kommungrupp A2 – Pendlingskommun nära storstad.

²⁷ Nyckeltalet avser externa intäkter exklusive intäkter från försäljning till andra kommuner och regioner för miljö- och hälsoskydd, myndighetsutövning, dividerat med antalet invånare 31/12 resp år. Avser intäkter för verksamhet enligt miljöbalken, livsmedelslagen, djurskyddslagen och annan myndighetsutövning enligt övrig lagstiftning inom området.

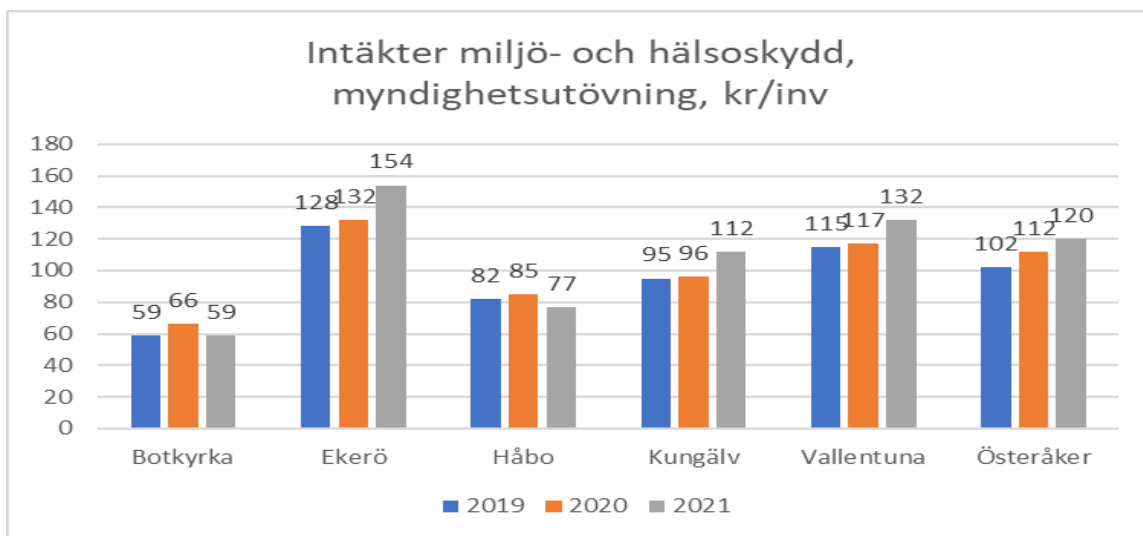


Diagram 4: Kostnad miljö- och hälsoskydd, myndighetsutövning, kr/inv²⁸

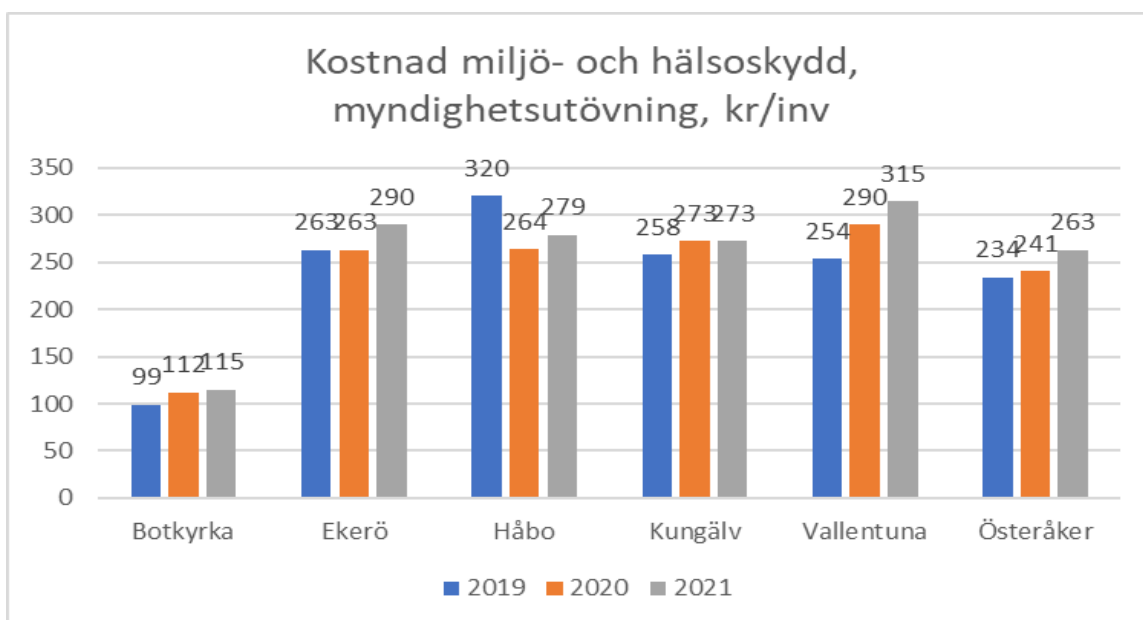


Diagram 5: Nettokostnad miljö- och hälsoskydd, myndighetsutövning, kr/inv²⁹

²⁸ Nyckeltalet avser bruttokostnad minus interna intäkter och försäljning till andra kommuner och regioner för miljö- och hälsoskydd, myndighetsutövning, dividerat med antalet invånare 31/12 resp år. Avser kostnader för verksamhet enligt miljöbalken, livsmedelslagen, djurskyddslagen och annan myndighetsutövning enligt övrig lagstiftning inom området.

²⁹ Nyckeltalet avser nettokostnad för miljö- och hälsoskydd, myndighetsutövning, dividerat med antalet invånare 31/12 resp år. Avser kostnader och intäkter för verksamhet enligt miljöbalken, livsmedelslagen, djurskyddslagen och annan myndighetsutövning enligt övrig lagstiftning inom området.

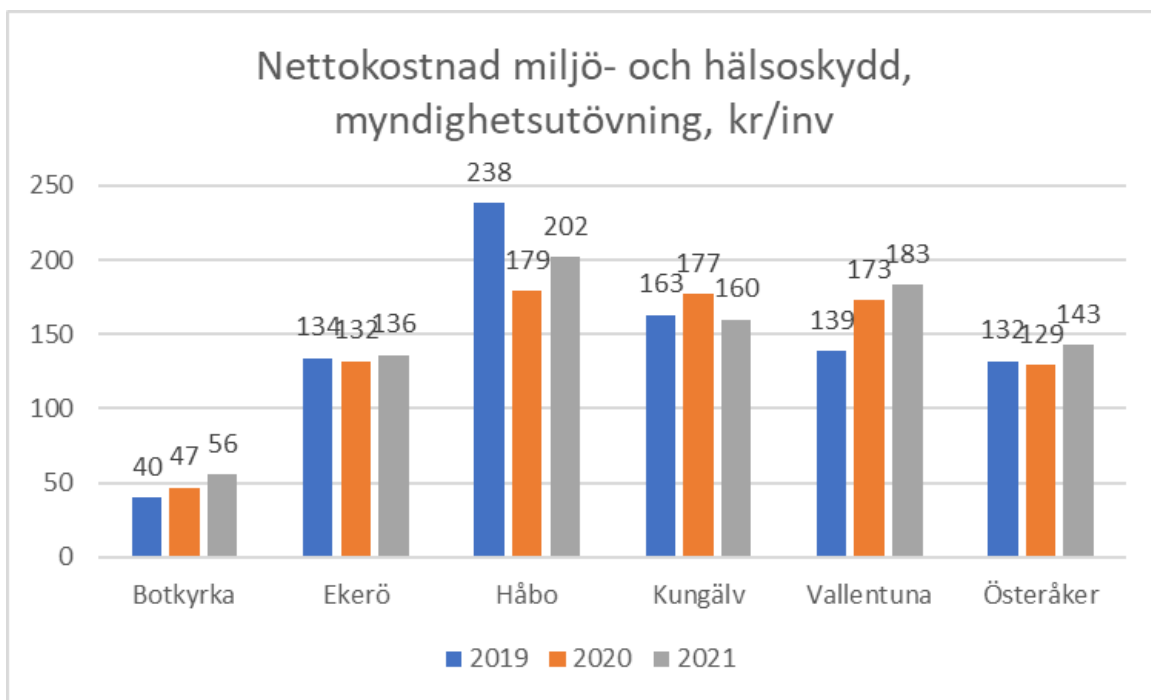
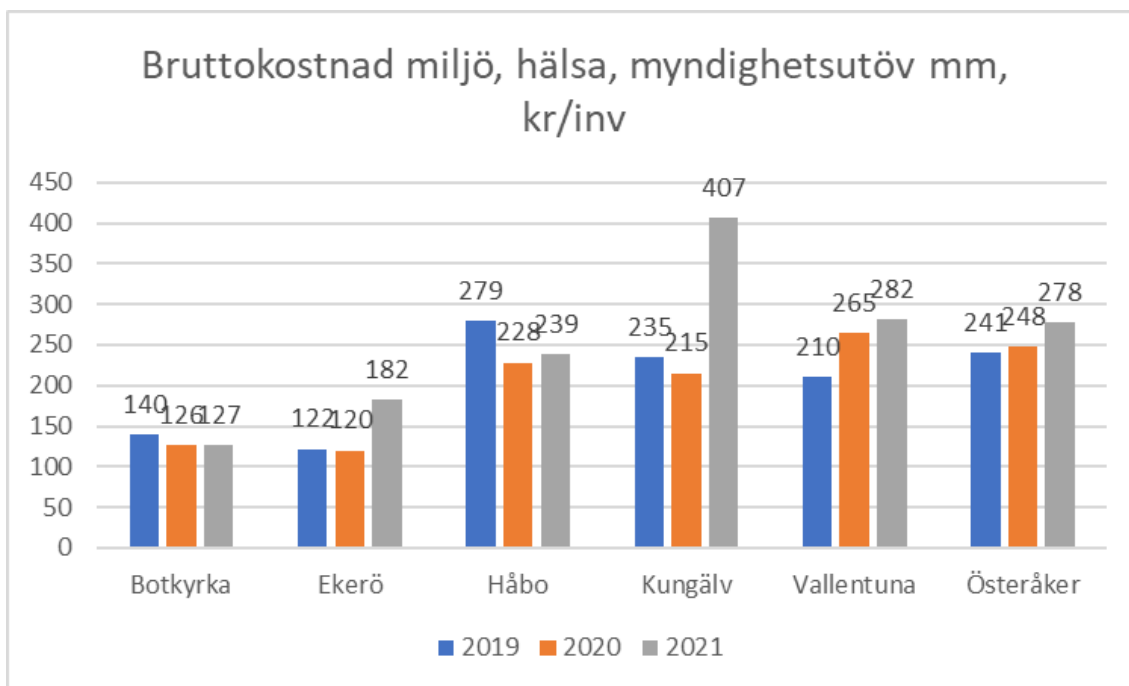


Diagram 6: Bruttokostnad miljö, hälsa, myndighetsutöv mm, kr/inv³⁰



Av statistik presenterad i diagram 3-6 framgår att:

- Intäkter miljö- och hälsoskydd, myndighetsutövning, har ökat från 102 till 120 kr/inv mellan åren 2019-2021 för Österåkers kommun. Kommunens intäkter ligger i mitten av jämförda kommuner.

³⁰ Nyckeltalet avser bruttokostnad minus interna och externa intäkter för åtgärder inom miljö- och hälsoskyddsområdet, inklusive myndighetsutövning, och tillsynsprövning för alkoholservice, spelautomater etc. dividerat med antalet invånare i kommunen den 31/12 resp år.

- Kostnad miljö- och hälsoskydd, myndighetsutövning, har ökat från 234 till 263 kr/inv mellan åren 2019-2021 för Österåkers kommun. Kommunens kostnader är näst lägst av jämförda kommuner.
- Nettokostnad miljö- och hälsoskydd, myndighetsutövning, har ökat från 132 till 143 kr/inv mellan åren 2019-2021 för Österåkers kommun. Kommunens nettokostnader ligger i mitten av jämförda kommuner.
- Bruttokostnad miljö, hälsa, myndighetsutövning mm har ökat från 241 till 278 kr/inv mellan åren 2019-2021 för Österåkers kommun. Kommunens nettokostnader ligger i mitten av jämförda kommuner.

Intervjuer

Vid intervjuer har vi fått information om att de resurser som finns att tillgå för att genomföra tillsyn enligt lagstadgade krav inte är tillräckliga. Ett normalt år uppges det fattas ca en årsarbetskraft. Detta i kombination med att miljö- och hälsoskyddsavdelningen kontinuerligt får fler områden att bedriva tillsyn och kontroller inom medför ökade skulder. Vid tidpunkten för granskningen uppgår kontrollskulden inom livsmedel till ca 460 timmar. Inom miljö och hälsa ges inte något specifikt antal timmar men även här uppges avdelningen ha svårt att hinna med. Ett arbete pågår med att komma ikapp nuvarande kontrollskuld inom livsmedel där nämnden uppges vara aktiv kopplat till resursfrågan.

Kopplat till kompetens uppges att det i dagsläget finns en god mix av olika kompetenser inom miljö- och hälsoskyddsavdelningen. Något som däremot lyfts som ett problem är rekrytering. Många sökanden uppges inte ha de utbildningar som är anpassade för denna yrkesroll som krävs. Sökanden uppges även sakna kunskap om tillsynsmetodik och förvaltning. Inom nämnden pågår ett kontinuerligt arbete med att skapa goda arbetsförhållanden och ett bra arbetsklimat. Medarbetarsamtal uppges vara en viktig del i att få de anställda att trivas, de önskemål som framkommer där tillgodoses i den mån det är möjligt.

För att kompetensutveckla anställda uppges att tid ska avsättas för utbildningar vilket även framgår av verksamhetsplanen. Länsstyrelsen och Livsmedelsverket står för majoriteten av de utbildningar som anställda erbjuds men även Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket uppges erbjuda ett stort utbud av relevanta utbildningar, seminarier och konferenser. Digitala utbildningar uppges vara att föredra då dessa är mindre tidskrävande vilket är väsentligt då resurserna är begränsade. Vi har efterfrågat exempel på utbildningar som de anställda genomfört under de senaste åren och har erhållit en sammanställning över utbildningar som genomförts/ska genomföras under 2022. Ett exempel på genomförd utbildning kopplad till granskningsområdet är "Livsmedelsteknik och livsmedelskontroll" arrangerad av Lunds Universitet.

Vid sjukdom, semester, tjänstledighet eller liknande förklaras av de intervjuade att inspektörerna inom framförallt miljö- och hälsoskyddsområdet besitter kompetens för att täcka upp för varandra. Det är dock endast ett fåtal av dem som kan utföra livsmedelsinspektörernas arbetsuppgifter. Av livsmedelsinspektörerna kan endast ett par utföra arbetsuppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet. Om det skulle saknas

kompetens för att utföra någon typ av tillsyn tas kontakt med verksamheten och ny tid bokas (förutsatt att det är en anmäld tillsyn som avses).

Utöver ovan förklaras att ett antal anställda har slutat under de senaste åren och man har sett en ökad frånvaro. Bakgrunden till detta uppges bland annat vara pandemin samt en bitvis hög arbetsbelastning som följd. Personalsituationen är något som enligt de intervjuade kontinuerligt ses över och rapporteras till nämnden vilket vi också verifierat i bland annat delårs- och årsbokslut.

Bedömning

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

Bedömning: Delvis

Bedömningen grundar sig på att det i dagsläget finns en god mix av olika kompetenser inom miljö- och hälsoskyddsavdelningen. För att kompetensutveckla anställda uppges att tid ska avsättas för utbildningar vilket även framgår av verksamhetsplanen. Vi har efterfrågat exempel på utbildningar som de anställda genomfört under de senaste åren och har erhållit en sammanställning över utbildningar som genomförts/ska genomföras under 2022. Ett exempel på genomförd utbildning kopplad till granskningsområdet är "Livsmedelsteknik och livsmedelskontroll" arrangerad av Lunds Universitet.

Bedömningen grundar sig även på de uppgifter vi fått om otillräckliga resurser för att genomföra tillsyn enligt lagstadgade krav och på den kontrollskuld som finns inom livsmedel om ca 460 timmar. Personalsituationen är något som enligt de intervjuade kontinuerligt ses över och rapporteras till nämnden vilket vi också verifierat i bland annat delårs- och årsbokslut. Det pågår ett arbete med att komma ikapp nuvarande kontrollskuld inom livsmedel där nämnden uppges vara aktiv kopplat till resursfrågan.

Rapportering till nämnd

Revisionsfråga 6: Sker en kontinuerlig rapportering till nämnden?

lakttagelser

Protokollsgenomgång

Vid genomgång av nämndens sammanträdesprotokoll för perioden 2021-11-01 till 2022-10-31 har vi noterat att nämnden kontinuerligt erhåller information om överklagande ärenden, beslut och domar från överprövande myndighet, delegationsbeslut, förelägganden, kurser och konferenser etc. Vi har även noterat att nämnden fått del av och beslutat om följande under granskad period:

- 2022-01-25 § 1:7 - Internbudget och verksamhetsplan inklusive behovsutredning, kontrollplan samt tillsynsplaner för 2022
- 2022-02-22 § 2:7 - Verksamhetsberättelse årsbokslut 2021
- 2022-06-14 § 4:12 - Redovisning av servicemätning, Nöjd Kund Index 2021

- 2022-06-14 § 4:13 - Redovisning av Miljösamverkan Stockholms läns nyckeltal för miljökontorens och miljöbalkens livsmedelskontroll
- 2022-09-20 § 6:7 - Verksamhetsberättelse delårsbokslut 2022

Nämndens verksamhetsberättelser (både delårs- och årsbokslut) innehåller bland annat uppföljning kopplad till utförd tillsyn (miljöbalken) och utförda livsmedelskontroller. Nämndens verksamhetsberättelser (både delårs- och årsbokslut) innehåller även uppföljning avseende personalsituation samt nämndmål, resultatindikatorer och nyckeltal (vilket redan nämnts under revisionsfråga 3).

Intervjuer

Vid intervjuer uppges att rapportering till nämnd, utöver kommunens process för verksamhetsplan och budget samt beslut och uppföljning/redovisning, sker vid avvikelser, viktiga händelser, nyheter och annat som är väsentligt för nämnden att få information om.

Nämnden uppges även erhålla specifik information om trender och kopplingen mellan dessa och behov av resurser. Om en trend minskar under en tid (t. ex minskat antal ansökningar vad gäller tillsyn) ses det som viktigt att inte minska resurserna för detta då det ger tillfälle att beta av annat väsentligt. Trendredovisning uppges möjliggöra god insyn i kommunens utveckling.

Utöver ovan uppges nämnden ha möjlighet att närvara vid informationstillfällen från SKR samt erbjudas utbildningsinsatser med bäring på granskningsområdet. De intervjuade från miljö- och hälsoskyddsavdelningen uppges även att dialogen med nämnden fungerar väldigt bra.

Bedömning

Sker en kontinuerlig rapportering till nämnden?

Bedömning: Ja.

Bedömningen grundar sig på att nämndens verksamhetsberättelser (både delårs- och årsbokslut) innehåller uppföljning kopplad till bland annat utförda tillsyner och kontroller. Nämndens verksamhetsberättelser (både delårs- och årsbokslut) innehåller även uppföljning avseende personalsituation samt nämndmål, resultatindikatorer och nyckeltal. Nämnden erhåller kontinuerligt information om överklagande ärenden, beslut och domar från överprövande myndighet, delegationsbeslut, förelägganden etc. Nämnden får också del av redovisningar (NKI, Miljösamverkan Stockholms läns nyckeltal).

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Österåkers kommun genomfört en granskning. Granskningens syfte är att bedöma om miljö- och hälsoskyddsnämnden bedriver en ändamålsenlig tillsynsverksamhet och säkerställer en tillräcklig intern kontroll vid hanteringen av tillsynsärenden.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att miljö- och hälsoskyddsnämnden **delvis** bedriver en ändamålsenlig tillsynsverksamhet och säkerställer en tillräcklig intern kontroll vid hanteringen av tillsynsärenden.

Rekommendationer

Mot bakgrund av de iakttagelser som framkommit i granskningen lämnar vi följande rekommendationer till Miljö- och hälsoskyddsnämnden:

- Se över arbetet med behovsutredning i syfte att ge en så heltäckande bild av verksamhetens faktiska behov och tillgängliga resurser och därigenom få ett bättre underlag för planering av verksamheten och prioritering av tillsynen.
- Förekommande tillsynsskuld från föregående år bör redovisas separat i behovsutredningen för att synliggöra behov av tillfälliga resursförstärkningar skilt från behovet av varaktiga tillsynsresurser.
- Säkerställ att behovsutredningarna innehåller en bedömning av konsekvenser av tillsyn som prioriteras bort. En alltför stor tillsynsskuld kan på sikt få negativa konsekvenser för verksamhetsutövarnas efterlevnad av lagen och i sin tur på miljön och människors hälsa.

2022-11-29

Henrik Fagerlind

Said Ashrafi

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Österåkers kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 3 mars 2022. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.