

Miljö- och byggnadsnämnden

Revisionsrapport, granskning av miljötillsyn - Remissvar

Förslag till beslut

Miljö- och byggnadsnämndens beslut

Miljö- och byggnadsnämnden beslutar att lämna förvaltningens tjänsteskrivelse som svar till revisionens rapport

Ärendebeskrivning

Bakgrund

På kommunens uppdrag har EY genomfört en granskning av kommunens miljötillsyn.

Revisionens iakttagelser har sammanfattats till följande rekommendationer till nämnden:

- Konkretisera en handlingsplan baserad på översynen av personalbehovet för att säkerställa att denna motsvarar omfattningen av uppdraget.
- Genomföra uppföljande stickprovsmässiga kontroller av tillsynsbeslut.
- Stärka uppföljningen av kostnadstäckningsgraden samt utvärdera om taxan överensstämmer med den faktiska tidsåtgången.

Svar på revisionens rapport och iakttagelser önskas senast 2018-10-31.

Förvaltningens svar

Konkretisera en handlingsplan baserad på översynen av personalbehovet för att säkerställa att denna motsvarar omfattningen av uppdraget

Revisionens granskningsrapport bekräftar Länsstyrelsens tidigare kritik samt förvaltningens konklusioner gjorda i samband med utredningen om bemanningen enligt nämnduppdraget. Enligt dessa är avdelningen underbemannad och saknar personella resurser för att fullgöra nämndes/kommunens ansvar enligt gällande regelverk. Diskussioner om lösning på detta har upprepade gånger förts inom kommunens organisation. En handlingsplan med risk och konsekvensbeskrivning enligt revisionens rekommendationer kommer under hösten att tas fram.

Genomföra uppföljande stickprovsmässiga kontroller av tillsynsbeslut

Nämnden har 2017 beslutat om att årets intern kontroll handlar just om granskning av besluten i syfte att kontrollera och kvalitetssäkra nämndens arbete. Utifrån kontrollens resultat kan kommande former av kvalitetssäkringsarbete komma att utvecklas och appliceras inom organisationen.

Stärka uppföljningen av kostnadstäckningsgraden samt utvärdera om taxan överensstämmer

med den faktiska tidsåtgången

Som en åtgärd för att hålla ekonomin i balans genomfördes i fjor en undersökning av verksamhetens tidsåtgång genom tidmätning av respektive arbetsmoment. Slutsatserna från undersökningen visar dock inte tidsåtgången för respektive tillsynsuppdrag. Djupare undersökning av de enskilda tillsynsuppdragen behövs dock för att säkerställa att debiterad tid motsvarar nedlagd tid inom respektive tillsynsområde. Lämpliga former att genomföra detta kommer att undersökas och följas upp under hösten/våren 2018-2019.

Beslutsunderlag

- Revisionsrapport - Granskning av miljötillsyn, följebrev
- Revisionsrapport - Granskning av miljötillsyn, rapport

Miljö & Teknik

Elektroniskt godkänd av:

Göran Sandberg, samhällsbyggnadschef, 2018-08-14

Beslutet ska skickas till

För kännedom

För verkställighet

KÄVLINGE KOMMUN Kommunkansliet	
2018 -05- 14	
Diarienummer	Diarietplanbeteckning

1(1)

2018-05-14

Miljö- och byggnadsnämnden

Kävlinge kommun

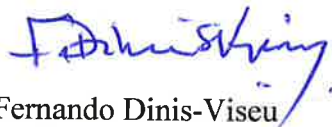
Granskning av miljötillsyn

På vårt uppdrag har EY genomfört en granskning av miljötillsyn. Gjorda iakttagelser har sammanställts i bifogad rapport.

Revisionen har vid sammanträde 2018-05-14 beslutat antaga föreliggande revisionsrapport såsom sin egen. Rapporten översänds härmed.

Vi önskar ett skriftligt svar på revisionens synpunkter senast 2018-10-31.

Kävlinge kommuns revisorer

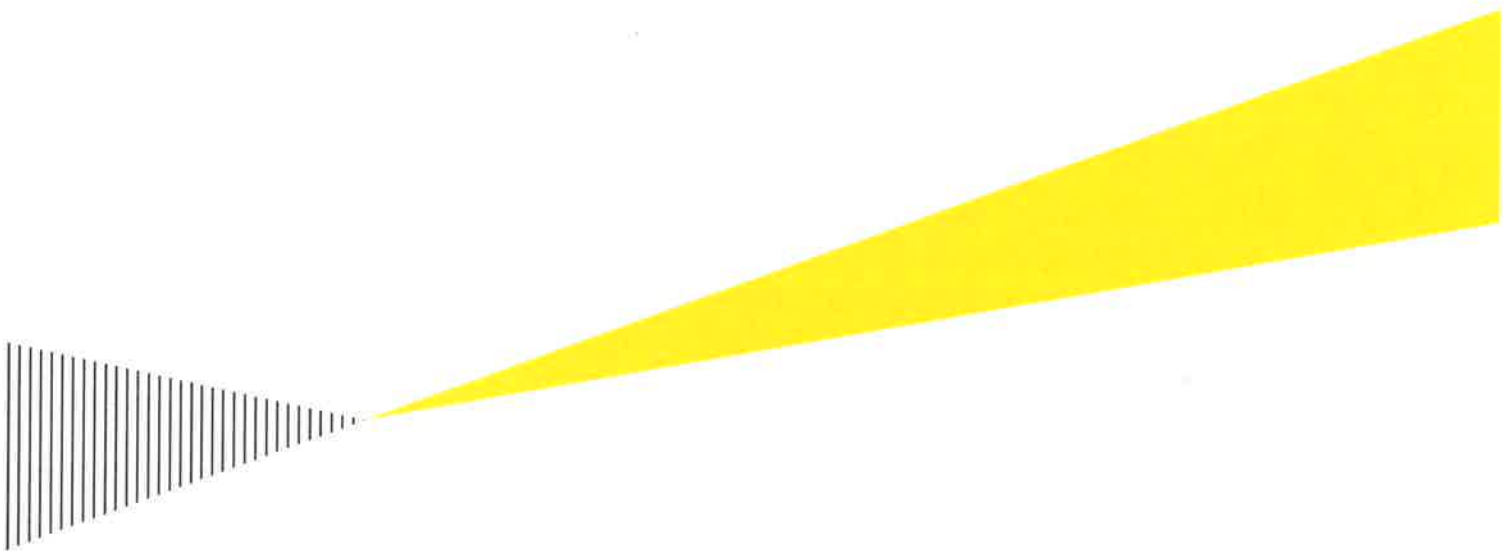


Fernando Dinis-Viscu
Ordförande

Kopia till:
Kommunfullmäktige
Boriana Åberg
Peter Rugarn
Roland Palmqvist
Mats Svedberg

Kävlinge kommun

Granskning av miljötillsyn



Building a better
working world

Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	3
2.1. Bakgrund.....	3
2.2. Syfte och revisionsfrågor	3
2.3. Genomförande	3
2.4. Revisionskriterier.....	3
3. Iakttagelser	5
3.1. Behovsutredning och tillsynsplan	5
3.2. Kompetens och personalresurser.....	7
3.3. Uppföljning och utvärdering av tillsyn	9
3.4. Taxor.....	10
4. Bedömning	12
<i>Bilaga 1: Källförteckning</i>	<i>13</i>

1. Sammanfattning

Det är vår sammanfattande bedömning att miljö- och byggnämnden har ett systematiskt arbetssätt för miljö- och livsmedelstillsynen inom kommunen. På senare år har miljöenheten utvecklat arbetet med behovsutredning- och tillsynsplan efter synpunkter från Länsstyrelsen.

Vi anser däremot att den dokumenterade personalbristen inom förvaltningen är en betydande risk för nämndens förmåga att upprätthålla det lagstadgade ansvaret för information och vägledning. Likaså menar vi att uppföljningen kan stärkas i syfte att säkerställa kvalitet och för att kunna utvärdera taxans utformning på ett ändamålsenligt sätt. Genom att stärka uppföljningen har nämnden också möjlighet att inkludera moment som bidrar till inspektörernas kompetensutveckling.

Vi har bland annat gjort följande iakttagelser:

- ▶ Behovsutredningen baseras på miljöenhetens noteringar från föregående års tillsyn. Utöver detta bedöms också behovet för den händelsestyrda tillsynen.
- ▶ Som ett resultat av Länsstyrelsens tillsynsbesök har miljöenheten utvecklat behovsutredning- och tillsynsplan. Bland annat redovisas numera nedprioriteringar.
- ▶ Miljöenheten använder Livsmedelsverkets vägledning kring riskklassificering av livsmedelsanläggningar.
- ▶ I förhållande till behovsutredningen för 2018 finns ett underskott om personal på 1,5 heltidstjänst.
- ▶ Vid intervju framkommer att informationsprojekt nedprioriteras på grund av personalbrist. Det finns en vilja inom miljöenheten att utveckla det förebyggande arbetet och informationsspridning men att tiden inte räcker till.
- ▶ Varje beslut skrivs under av både inspektör och miljö- och byggchef. Utöver detta finns inga löpande utvärderingar eller kontroller av beslut.
- ▶ Avgiften enligt taxan uppgår till 877 kronor per timme för 2018. Avgiften höjs årligen med en procentsats som motsvarar den genomsnittliga löneökningen för kommunens anställda under föregående år.
- ▶ Det framkommer av intervju att nämnden inte kontinuerligt följer upp kostnadstäckningsgraden för handläggning av tillsynsärenden.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi miljö- och byggnadsnämnden att:

- ▶ Konkretisera en handlingsplan baserad på översynen av personalbehovet för att säkerställa att denna motsvarar omfattningen av uppdraget.
- ▶ Genomföra uppföljande stickprovsmässiga kontroller av tillsynsbeslut.
- ▶ Stärka uppföljningen av kostnadstäckningsgraden samt utvärdera om taxan överensstämmer med den faktiska tidsåtgången.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Ett led i miljöarbetet är den tillsyn som kommunerna ansvarar för enligt miljöbalken och miljötillsynsförordningen. Miljö- och byggnadsnämnden ansvarar för tillsynen i Kävlinge 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 (2006:813)

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. Revisorerna vill förvissa sig om att tillsynen håller tillräcklig kvalitet och effektivitet.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om miljö- och byggnadsnämndens tillsyn och kontroll håller tillräcklig kvalitet och effektivitet. Granskningen ska ge svar på följande revisionsfrågor:

- Finns tillsyns- respektive kontrollplaner och bygger dessa på dokumenterade risk- och behovsanalyser?
- Hur säkerställer nämnden tillräcklig kompetens och tillräckliga resurser inom tillsynsområdet?
- Följs nämndens tillsyn och kontroll upp och utvärderas i vederbörlig ordning?
- Hur säkerställer nämnden korrekta taxor?

2.3. Genomförande

Granskningen grundas på intervjuer och dokumentstudier (se bilaga 1). Samtliga intervjuade har beretts tillfälle att sakgranska rapporten. Granskningen är genomförd april 2018 – juni 2018. Granskningen avser miljö- och byggnadsnämnden.

2.4. Revisionskriterier

- **Kommunallagen (2017:725)**
- **Miljöbalk (1998:808) 26 kap. samt miljötillsynsförordning (2011:13)**

Miljöbalken syftar till att främja en hållbar utveckling. Enligt miljöbalken ska tillsyn säkerställa att balkens syfte följs. Varje kommun utövar, genom den eller de nämnder som fullmäktige bestämmer, tillsyn inom kommunen över miljö- och hälsoskyddet i enlighet med lagens bestämmelser om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd samt om avfallshantering.

Kommunen ansvarar för att på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning kontrollera att miljöbalken, samt de föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken, efterlevs. Kommunen ska även vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. Kommunen ska dessutom, genom rådgivning, information och liknande, skapa förutsättningar för att balkens ändamål ska kunna tillgodoses. Kommunfullmäktige får meddela föreskrifter om avgift för sin tillsyn.

Miljötillsynsförordningen gäller tillsyn enligt miljöbalken och fastställer att en verksamhet, en åtgärd, ett område eller en djur- eller växtart kan vara föremål för tillsyn. Den kommunala nämnd som kommunfullmäktige utser ska ansvara för operativ tillsyn, dvs. tillsyn som utövas direkt gentemot den som bedriver/har bedrivit verksamhet eller vidtar/har vidtagit en åtgärd.

Hos kommunen ska det finnas en utredning om tillsynsbehovet för myndighetens hela ansvarsområde enligt miljöbalken. Behovsutredningen ska avse en tid om tre år och ses över vid behov, dock minst en gång årligen. Nämnden ska föra ett register över de tillsynsobjekt som behöver återkommande tillsyn. Med utgångspunkt i behovsutredningen och registret ska myndigheten upprätta en tillsynsplan som ska beslutas av nämnd. Nämnden ska göra tillsynsbesök hos de verksamheter som är tillståndspliktiga enligt miljöprövningsförordningen (2013:251). Verksamheter som innebär betydande risker för miljön ska få besök minst en gång per år. Övriga ska få besök minst vart tredje år.

Tillsynsmyndigheten ska årligen följa upp och utvärdera sin tillsynsverksamhet.

• **Livsmedelslag (2006:804) och Livsmedelsförordning (2006:813)**

Livsmedelslagen syftar till att säkerställa en hög skyddsnivå för människors hälsa och för konsumenternas intresse när det gäller livsmedel. Enligt livsmedelslagen utövas den offentliga kontroll som kommunen ansvarar för av den eller de nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet. Den myndighet som utövar offentlig kontroll ska genom rådgivning, information och på annat sätt underlätta för den enskilde att fullgöra sina skyldigheter samt verka för att överträdelser av lagen beivras. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet att betala avgift för offentlig kontroll.

Livsmedelsförordningen stadgar att den kommunala nämnd som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet ansvarar för kontroll av anläggningar för dricksvattenförsörjning och anläggningar för tillverkning av snus och tuggtobak samt sådant som definieras som "andra livsmedelsanläggningar", vilket i praktiken består av butiker, restauranger, skolkök och mindre livsmedelsföretag. Nämnden ska föra förteckning över de godkända och registrerade anläggningar som den utövar kontroll över.

3. Iakttagelser

3.1. Behovsutredning och tillsynsplan

3.1.1. Iakttagelser

Miljö- och byggnadsnämnden beslutade 2017-12-07 om behovsutredning och tillsynsplan 2018-2020. Av dokumentet framgår att behovsutredning och tillsynsplan har tagits fram av miljöenheten samt att den även har behandlats av nämndens presidium.

3.1.1.1 Miljö- och hälsoskyddstillsyn

Utredningen tar sin utgångspunkt i de nationella miljömål, där miljöenheten har bedömt att tre stycken är särskilt viktiga för Kävlinge kommun:

- Giffri miljö: Minska exponering för kemiska ämnen som är skadliga för miljön eller hälsan. Avser bland annat försäljning och märkning av kemiska produkter, användning av hälsopåverkande kosmetiska och hygieniska produkter samt hantering av farligt avfall.
- Ingen övergödning: Att vattendrag ska uppfylla kvalitetsnormen för god ekologisk status. Avser bland annat enskilda avlopp, hantering av gödsel samt användning av bekämpningsmedel.
- God bebyggd miljö: Att den dagliga livsmiljön ska vara god och hälsosam både gällande inomhus och utomhusmiljö. Avser bland annat hälsoskydd, planering och uppförande av bostäder.

Miljötillsynsförordningen (2011:13) anger att tillsynsplanen ska beskriva hur myndigheten har avvägt fördelningen av resurser inom och mellan olika ansvarsområden enligt miljöbalken. Utöver detta är det upp till myndigheten att göra prioriteringar utifrån lokala förutsättningar.

I behovsutredningen för Kävlinge kommun beskrivs miljöenhetens uppdrag uppdelat mellan miljöskydd och hälsoskydd. Vid underrubriker beskrivs det specifika området och hur Kävlinge kommun utövar tillsyn samt delvis vilka anläggningar som berörs. Behovsutredningen baseras på miljöenhetens noteringar från föregående års tillsyn. Utöver detta bedöms också behovet för den händelsestyrda tillsynen¹. Vissa verksamheter inspekteras årligen då de innebär betydande risker för miljön, andra med ett visst intervall inom en 3-års period.

Tillsyn bedrivs både på anmälningspliktiga och icke-anmälningspliktiga verksamheter. Miljöenheten måste därför göra viss inventering och genomföra uppsökande arbete.

Länsstyrelsen har genomfört tillsynsbesök i Kävlinge kommun under 2014 och 2016 och lämnat synpunkter gällande arbetet med behovsutredning och tillsynsplan. Som ett resultat av detta har miljöenheten arbetat in även den händelsestyrda tillsynen i planen för 2018-2020. Enligt uppgift har miljöenheten arbetat mycket med detta under 2017, genom att gå igenom tidigare tidsredovisning gällande den händelsestyrda tillsynen.

Det beräknade behovet för Kävlinge kommun uppgår till cirka 4600 timmar per år. I dessa timmar ingår planerad och händelsestörd tillsyn samt övriga myndighetsuppgifter (se avsnitt 3.1.3). Fördelningen per inspektör är uppdelat på 600 timmar/år för planerad tillsyn och 400 timmar/år för händelsestörd tillsyn. Utöver detta avsätts 600 timmar/år och inspektör för bland annat utbildning, kontakter med andra myndigheter och interna möten.

¹ Oplanerad tillsyn som uppkommer genom anmälningar och klagomål eller nytillkomna verksamheter.

I tillsynsplanen framgår vilka prioriteringar miljöenheten kommer att ha under 2018, nedan nämns ett antal av dessa områden:

- Hälsoskydd i form av tillsyn på fastighetsägares egenkontroll, städning och ventilation i skolor och förskolor
- Projekt med Miljösamverkan Skåne gällande utemiljö på skolor och förskolor
- Tillsyn på anmälningspliktiga hygienlokaler
- Tillsyn på lantbruk och hästgårdar
- Tillsyn på enskilda avlopp
- Tillsyn av bekämpningsmedel på golfbanor, lantbruk och växthus
- Länsstyrelsens projekt om energieffektivisering

Prioriteringar görs med bakgrund i behovsutredningen men tar också hänsyn till personella resurser och kompetens. Av detta följer att man också gör nedprioriteringar i tillsynsplanen, i förhållande till behovsutredningen. Enligt uppgift saknar Kävlinge kommun 0,8 tjänst inom området för miljö- och hälsoskydd för 2018. I tillsynsplanen är nedprioriteringarna markerade med antal verksamheter och timmar. Totalt nedprioriteras 841,7 timmar för år 2018.

3.1.1.2 Livsmedelskontroll

På samma sätt som för miljö- och hälsotillsyn beskriver behovsutredningen Kävlinge kommuns uppdrag inom livsmedelstillsyn genom ett antal underrubriker. Miljöenheten använder Livsmedelsverkets vägledning kring riskklassificering av livsmedelsanläggningar. Varje verksamhet utvärderas utifrån typ av verksamhet, storlek, typ av konsumentgrupper samt eventuellt märkningsansvar².

När en verksamhet har fått en specifik riskklass (1-8) genereras ett antal timmar för kontroll. Sedan sker även en bedömning, med bakgrund av tidigare års tillsyn, kallad erfarenhetsklass. En indelning sker i A, B och C enligt nedan:

A	Minskad kontroll i förhållande till normalläget
B	Normalläget
C	Förstärkt kontroll i förhållande till normalläget

Dessa två klasser tillsammans utgör den totala planerade tiden för kontroll, för en enskild verksamhet. Miljöenheten kontrollerar de verksamheter som har en årlig kontrolltid på 3 timmar/år eller mer, en gång om året. De verksamheter som har en kontrolltid på under 3 timmar/år kontrolleras vartannat eller vart tredje år.

Sedan 1 januari 2017 finns övergripande nationella mål för alla myndigheter i livsmedelskedjan. Målen är nerbrutna i fyra effektmål baserade på fyra fokusområden:

Fokusområde	Effektmål
Säkert dricksvatten	För att få säkert dricksvatten måste de negativa hälsoeffekterna orsakade av kemiska och mikrobiologiska ämnen i dricksvatten minska
Mikrobiologiska risker	Minska antalet livsmedelsburna sjukdomar med fokus på campylobakter, listeria, ehc/vtec och norovirus

² Kontroll gällande livsmedelsinformation på förpackningar och dylikt.

Kemiska risker	Minska hälsoeffekterna till följd av miljöföroreningar (fokus dioxiner och PCBer), tungmetaller och mykotoxiner i livsmedelskedjan
Information om livsmedelskedjan	Information om livsmedel och om livsmedelsproducerande djur och växter kan säkerställas genom hela livsmedelskedjan

Under varje effektmål finns operativa mål, totalt 17 stycken, som tillsammans utgör utgångspunkten i Kävlinge kommuns prioritering för livsmedelskontrollen.

Även inom livsmedelskontroll finns den så kallade händelsestyrda kontrollen, vilken beaktas i behovsutredning och tillsynsplan. Det bedömda resursbehovet för livsmedelskontrollen bedöms till 1547 timmar för 2018 vilket innefattar planerad kontroll, händelsestyrd kontroll, registreringar, klagomål och övriga administrativa uppgifter. Av dessa timmar utgör den totala planerade kontrollen för livsmedel 534 timmar. I likhet med miljö- och hälsotillsyn beräknas en inspektör kunna lägga 1000 timmar per år på kontroll. Totalt finns ett behov av 1,5 inspektör.

I tillsynsplanen för 2018 framgår att det planeras 512 timmar till kontroll, jämfört med behovsutredningens 534 timmar. Till skillnad från miljö- och hälsotillsynen redovisas inte nedprioriteringar och det framgår inte heller vad som utgör händelsestyrd kontroll respektive planerad kontroll.

3.1.1.3 Övriga myndighetsuppgifter

Eftersom ett tillsynsbesök och efterföljande beslut kan bli överklagat, måste miljöenheten överlämna yttrande och eventuellt begära utdömning av miljöstraffavgift. Vidare kallas miljöenheten ibland till samråd med Länsstyrelsen och lämnar yttrande över nya verksamheter eller tillstånd. Miljöenheten är även remissinstans för Länsstyrelsen, övriga centrala myndigheter och för Kävlinge kommuns byggenhet. Enligt tillsynsplan för miljöbalkstillsyn är remisser beräknade till 160 timmar för 2018. Den största posten för i tillsynsplanen rörande 'övriga myndighetsuppgifter' är klagomål som är beräknat till 376 timmar för 2018. I behovsutredningen är de nämnda uppgifterna uppräknade till 1648 timmar för miljö- och hälsoskydd samt 743 timmar för livsmedelskontroll.

Likaså deltar enheten i framtagande av översiktsplan och detaljplaner eller vid upprättande av avtal inom enhetens tillsynsområde (exempelvis städning eller utformning av skola).

Av miljöbalken och livsmedelslagstiftningen samt förvaltningslagen framgår att myndigheten ska bistå med rådgivning. Detta ingår i det förebyggande arbetet, för att förebygga risker och innefattar att besvara frågor från allmänhet och verksamhetsutövare.

3.1.2. Bedömning

Nämndens behovsutredning och tillsynsplan tydliggör hur nämndens tillsynsansvar ska fullgöras. Risk och behovsanalysen är tillräcklig för en ändamålsenlig miljö- och livsmedelstillsyn.

3.2. Kompetens och personalresurser

3.2.1. Iakttagelser

Miljöenheten är en del av miljö- och byggavdelningen som organisatoriskt är en del av samhällsbyggnadsförvaltningen. Fram till årsskiftet 2016-2017 fanns det en specifik

miljöavdelning med en egen avdelningschef samt en plan- och byggavdelningen med sin avdelningschef. När miljöchefen gick i pension hösten 2016, genomfördes en omorganisation och år 2017 skapades en gemensam myndighetsavdelning, miljö- och byggavdelningen, med en gemensam miljö- och byggchef.

3.2.1.1 Personalresurser

Vid tiden för rapporten finns totalt 4 heltidstjänster inom miljö- och hälsoskydd varav en inspektör är föräldraledig på 50 %. En inspektör har en samordnande roll i sitt uppdrag inom miljöbalkstillsyn. Inom enheten finns också en administratör som arbetar 50 % med fakturahantering, arkiv, blanketter och enhetens bilar.

I behovsutredningen bedöms ca 4,5 heltidstjänster krävas, vilket innebär att det i praktiken finns ett underskott om en 1 tjänst då en inspektör är föräldraledig. Rekryteringen för resterande 50 % är enligt uppgift pågående.

Avseende livsmedelskontrollen finns endast en inspektör, som också har en samordnande roll på 20 % av sin tjänst. Detta innebär att det endast finns en person som ska utföra samtlig kontroll av livsmedel och även alla andra myndighetsuppgifter inom området. Vid intervju framkom att en utav miljöinspektörerna även har kompetens inom livsmedelskontroll och att denne ibland får hoppa in och stötta upp vid behov. I förhållande till behovsutredningen saknas 0,5 heltidstjänst inom livsmedelskontroll. Under sommaren och hösten 2017 fanns ytterligare en livsmedelsinspektör som jobbade under en projektanställning. I samband med intervju uppgavs att det påbörjats en anställningsprocess för att tillsätta vakanstjänsten på 50 %, i syfte att stärka upp livsmedelskontrollen.

Intervjupersonerna uttrycker personalbristen som påfrestande. Dels i förhållande till de nedprioriteringar som måste göras och även till den kvalitet som levereras. Vidare utgör det en risk, som även påpekas i behovsutredningen, att verksamheten är så personalberoende. Det uppmärksammas även att det inom kommunen saknas juridisk kompetens inom miljö och livsmedel. Detta leder till att inspektörerna får använda informella kontaktvägar för att kunna få svar på dessa frågor och för att kunna utföra vissa arbetsuppgifter.

I samband med att nämnden beslutade om den nuvarande behov- och tillsynsplanen gavs förvaltningen också i uppdrag att se över personalresurserna för att kunna uppfylla behovet enligt utredningen.

Av tillsynsplanen för miljöbalkstillsyn framgår att man kommer lägga ner hälften av den beräknade tiden på information till allmänheten. Vid intervju framkommer att informationsprojekt nedprioriteras på grund av personalbrist. I tidigare behovsutredningar och tillsynsplaner har inte denna nedprioritering markerats men inför 2018 har enheten, efter påpekande från Länsstyrelsen, tydliggjort detta. Enligt uppgift har miljöenheten dock lyft frågan löpande med förvaltningschef och nämnd. Det finns en vilja inom miljöenheten att utveckla det förebyggande arbetet och informationsspridning men enligt deras utsago räcker tiden inte till.

3.2.1.2 Kompetensutveckling

Inom både livsmedel och miljö finns samverkansformer med närliggande kommuner så som Miljösamverkan Skåne³ och 5Yeskommunerna⁴. Det finns även ytterligare grupper som är indelade efter specialistområde så som miljö, hälsa och avlopp. Vid intervju framhölls dessa grupper och kontaktnät som en väldigt viktig funktion i både det löpande arbetet och vid specifika utbildningsinsatser. Internt håller miljöenheten ett möte varje vecka för att gå igenom

³ Skånes kommuner, kommunförbundet Skåne, Länsstyrelsen och Region Skåne.

⁴ Kävlinge, Lomma, Burlöv, Staffanstorps och Svedala.

planering och utbyta erfarenheter kring enskilda ärenden. Utöver detta har inspektörerna nära till varandra och har daglig kontakt.

Det åligger varje inspektör att hålla sig uppdaterad gällande regelverk och praxis inom tillsyn. Vidare är det upp till varje inspektör att bedöma vilka utbildningar som är relevanta att delta vid. I samband med intervjun uppgavs att inspektörerna får gå på de flesta utbildningar de efterfrågar. Däremot framkom att en tung arbetsbelastning kan medföra att inspektörerna väljer bort vissa utbildningar då de upplever att de inte har tid. I den årliga uppföljningen av tillsynsplanen framgår en kortare text som beskriver vilka utbildningar som har genomförts under året.

Som stöd i arbetet har miljöenheten checklistor och färdiga mallar som har inhämtats från centrala myndigheter. Stödmaterial samlas på enhetens gemensamma mappsystem som samtliga inspektörer använder.

3.2.2. Bedömning

Baserat på nämndens behovsutredning framgår att nämnden är underbemannad med motsvarande 1,5 heltidstjänster i dagsläget. Det framgår vidare att personalbristen är påfrestande för organisationen. Det är vår bedömning att det är av vikt att uppdraget om att se över personalbemanningen också konkretiseras i en handlingsplan för att säkerställa en tillräcklig bemanning för uppdraget. Det är därvidlag vår bedömning att nämnden bör införa kontrollmoment för att tillförsäkra att den rådande personalbristen inte påverkar inspektörernas möjlighet att upprätthålla de lagstadgade, och enligt tillsynsplanen, beslutade uppgifterna som avser information och vägledning. Likaså att personalbristen inte påverkar inspektörernas möjlighet att fortbilda sig i nödvändig utsträckning.

3.3. Uppföljning och utvärdering av tillsyn

3.3.1. Iakttagelser

Miljö- och byggnadsnämnden tar del av en årlig uppföljning av tillsynsplanen där ekonomi, personal, brukarundersökningar, utbildning och tillsynsverksamheten behandlas.

Inom miljöenheten pågår ett arbete med att förbättra tidsredovisningen, för att på ett bättre sätt kunna åskådliggöra hur mycket tid som läggs på respektive arbetsuppgift. Ambitionen är att detta ska förbättra arbetet med behovsutredning och tillsynsplan, samt även förbättra möjligheterna till uppföljning av verksamheten.

För att skapa enhetlighet i bedömningarna av tillsynen har de samordnade funktionerna inom enheten i ett stödande uppdrag. Det uppges att det finns en god samverkan inom enheten och att frågor löses genom interna diskussioner. Vid nyanställningar tillämpas samgranskning i utbildande syfte. Varje beslut skrivs under av både inspektör och miljö- och byggchef. Miljö- och byggchefen saknar dock formell utbildning för miljö- och livsmedelstillsyn. Tvåmannabeslutet ska verka som ett kontrollinstrument för att säkerställa korrekta beslut.

Utöver detta finns inga löpande utvärderingar eller kontroller av beslut. I årets intern kontrollplan finns inget moment som berör tillsyn eller livsmedelskontroll. Uppföljning och utvärdering av kvaliteten uppges vara ett stort utvecklingsområde för enheten och det finns önskemål om att införa system för att förbättra kvalitetssäkringen.

3.3.2. Bedömning

Det finns anledning att införa kontrollmoment som ett led i kvalitetssäkringen av tillsynsbeslut. Detta kan även verka som en del av inspektörernas löpande kompetensutveckling. Vi bedömer att nämnden i detta avseende kan stärka uppföljningen av miljö- och livsmedelstillsynen genom stickprovskontroller av genomförda beslut.

3.4. Taxor

3.4.1. Iakttagelser

Miljö och byggnadsnämndens taxor för miljötillsyn gäller sedan 2015-07-01 och avser prövning, tillsyn och kontroll avseende:

- ▶ Miljöbalken
- ▶ Strålskyddslagen
- ▶ Livsmedelslagen
- ▶ Lagen om handel med vissa receptfria läkemedel
- ▶ Tobakslagen
- ▶ Lagen om foder och animaliska biprodukter
- ▶ EU-förordningar

Avgift enligt taxan tas ut för:

- ▶ Handläggning och andra åtgärder med anledning av ansökningar om tillstånd, godkännande, dispens eller undantag.
- ▶ Handläggning och andra åtgärder med anledning av anmälan av verksamhet eller åtgärd samt registrering av livsmedelsanläggningar samt handel med vissa receptfria läkemedel.
- ▶ Handläggning och andra åtgärder vid övrig tillsyn och kontroll.

Avgift tas inte ut för tillsyn eller kontroll som föranletts av klagomål som visat sig obefogad samt handläggning som föranletts av ett beslut i nämnd har överklagats.

Avgiften enligt taxan uppgår till 877 kronor per timme för 2018. Avgiften höjs årligen med en procentsats som motsvarar den genomsnittliga löneökningen för kommunens anställda under föregående år.

I taxan redogörs för vilka arbetsmoment som en avgift utkrävs samt i vilken utsträckning som timavgift krävs. Beroende på typ av åtgärd debiteras avgift antingen i löpande räkning baserat på tidsåtgång alternativt genom förutbestämd tidsåtgång. Detta avser miljötillsyn, prövning och kontroll. Vad gäller livsmedelskontroll finns, i enlighet med lagstiftning, ett mål om att taxan ska täcka 100 procent av tillsynskostnaderna.

Avseende livsmedelskontroll tas avgiften ut i enlighet med den fasta årliga avgiften. Denna beräknas genom att multiplicera kontrolltiden enligt livsmedelsverkets utarbetade riskklassificering med timavgiften.

Handläggarna redovisar den tid som de lagt ner på respektive ärende i verksamhetssystemet Vision. Tidsredovisningen ligger till grund för debiteringen av tillsynsärenden. Det framkommer att nämnden genom budgetprocessen fått ett effektiviseringskrav i form av att en större del av verksamheten ska finansieras av intäkter från taxor i förhållande till den kommunalt finansierade verksamheten. Det framförs vid intervju att detta innebär att en större andel av handläggarnas tid förläggs till den intäktgrundande verksamheten. Likt tidigare nämnt sker på bekostnad av informations- och vägledningssuppgifterna inom ramen för tjänstemännens uppdrag.

Det framkommer av intervju att nämnden inte kontinuerligt följer upp kostnadstäckningsgraden för handläggning av tillsynsärenden. Det finns dock en intention att genomföra mätningar av den faktiska tiden som tillsynsärende tar i förhållande till vad som enligt taxan är möjligt att kräva i ersättning. Detta för att undersöka om det finns differenser mellan debiterad tid och faktisk utförd tid. Det är de intervjuades uppfattning att det finns en differens på miljösidan.

Det framkommer att den beslutade avgiften har överklagats vid enstaka tillfällen. Beslutet i förvaltningsrätten har dock varit att kommunen tagit ut korrekt taxa.

3.4.2. Bedömning

Det är vår bedömning att nämnden kan stärka uppföljningen av kostnadstäckningsgraden avseende miljötillsynen. En sådan uppföljning syftar till att på ett mer detaljerat sätt följa hur väl intäkter från avgifterna täcker kostnaderna för utförandet av tillsyn. Det kan åskådliggöra tidsåtgång, intäkter och kostnader för specifika moment i ett ärende. Vidare kan nämnden med fördel utvärdera om taxans utformning överensstämmer med den faktiska tidsåtgången för tillsynen.

4. Bedömning

Det är vår sammanfattande bedömning att miljö- och byggnämnden har ett systematiskt arbetssätt för miljö- och livsmedelstillsynen inom kommunen. Vi anser däremot att den dokumenterade personalbristen inom förvaltningen är en betydande risk för nämndens förmåga att upprätthålla det lagstadgade ansvaret för information och vägledning. Likaså menar vi att uppföljningen kan stärkas.

Revisionsfrågor	Svar
Finns tillsyns- respektive kontrollplaner och bygger dessa på dokumenterade risk- och behovsanalyser?	Ja.
Hur säkerställer nämnden tillräcklig kompetens och tillräckliga resurser inom tillsynsområdet?	Nämnden bedömer personalbehovet i behovsutredningen. Det framgår att nämnden saknar 1,5 tjänster totalt vilket skapar påfrestningar inom organisationen.
Följs nämndens tillsyn och kontroll upp och utvärderas i vederbörlig ordning?	Delvis. Det genomförs årligen en uppföljning av behovsutredningen och tillsynsplanen. Det genomförs dock inte någon form av kontroller av tillsynsbeslut för att säkerställa att dessa är tagna på korrekta grunder.
Hur säkerställer nämnden korrekta taxor?	Nämnden tillämpar verksamhetssystemet Vision för debitering av avgifter i enlighet med taxan. Det genomförs inte uppföljningar av kostnadstäckningsgraden.

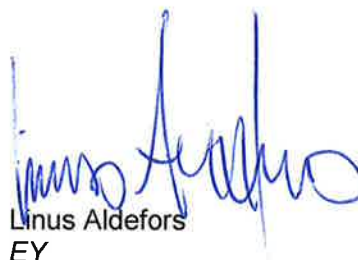
Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi miljö- och byggnadsnämnden att:

- Konkretisera en handlingsplan baserad på översynen av personalbehovet för att säkerställa att denna motsvarar omfattningen av uppdraget.
- Genomföra uppföljande stickprovsmässiga kontroller av tillsynsbeslut.
- Stärka uppföljningen av kostnadstäckningsgraden samt utvärdera om taxan överensstämmer med den faktiska tidsåtgången.

Kävlinge den 14 maj 2018



Emmy Lundblad
EY



Linus Aldefors
EY

Bilaga 1: Källförteckning

Intervjuade funktioner:

- ▶ Miljö- och byggchef
- ▶ Miljöinspektör
- ▶ Livsmedelsinspektör

Medverkat vid intervjuerna:

- ▶ Fernando Dinis-Viseu, förtroendevald revisor
- ▶ Dan Gillheim, förtroendevald revisor
- ▶ Dietmar Olbrich, förtroendevald revisor

Dokument:

- ▶ Behov- och tillsyns plan 2018-2020
- ▶ Miljö- och byggnadsnämndens nämndplan 2018
- ▶ Uppföljning av tillsynsplan 2017
- ▶ Uppföljning av Länsstyrelsens tillsynsbeslut
- ▶ Miljö- och byggnadsnämndens beslut avseende miljötaxa 2013-10-04
- ▶ Kommunstyrelsens beslut avseende miljötaxa 2013-11-21
- ▶ Tjänsteskrivelse avseende miljötaxa inkl bilagor 2013-10-02