

Kommunfullmäktige

Granskning av kommunens miljö- och hälsoskyddstillsyn

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna granskat kommunens miljö- och hälsoskyddstillsyn. Granskningens syfte har varit att bedöma om miljö- och byggnadsnämnden bedriver tillsynsverksamheten på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att miljö- och byggnadsnämnden **inte helt** bedriver tillsynsverksamheten på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

Resultatet av granskningen redovisas i bifogad rapport.

Utifrån genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer till miljö- och byggnadsnämnden:

- Som komplement till nämndens målstyrning fastställa nyckeltal eller mätetal till samtliga nämndens antagna mål. Dessa nyckeltal och mätetal kan med fördel knyta an till indikatorer i tillsyns- och kontrollplan.
- Se över behovet av att ta fram en dokumenterad och systematiserad rutin eller instruktion för att genomföra behovsutredning och att denna implementeras i syfte att tydliggöra att tillsynsplanen bygger på behovsutredningen.
- Säkerställa att förekommande prioriteringar och nedprioriteringar av tillsynsområden tydligt framgår av nämndens beslut.
- Se över behovet av att införa rutin för efterkontroller eller aktgranskning avseende ett stickprovsurval av tillsynsbeslut.
- Säkerställa att förvaltningen får möjlighet att fullt ut implementera och anpassa systemstödet utifrån verksamhetens behov.
- Säkerställa att rutin för regelbunden och systematisk uppdatering av kompetenskartläggning och kompetensutvecklingsplan tas fram och implementeras.
- Se över behovet av att äska ytterligare medel för att säkerställa att tillräckliga resurser tillsätts för att uppfylla den lagstadgade och rekommenderade tillsynen av större lantbruk och enskilda avlopp enligt nämndens uppdrag.

Kommunfullmäktige

- Säkerställa att uppföljning av tillsynsplan sammanställs och delges nämnd vid minst ett tillfälle under verksamhetsåret.

Revisionen översänder rapporten för kännedom till kommunstyrelsen samt miljö- och byggnadsnämnden.

För Enköpings kommuns revisorer

Tony Forsberg
Ordförande

Bengt-Åke Gelin
vice ordförande

För kännedom:

Kommunstyrelsen
Miljö- och byggnadsnämnden

Deltagare

ENKÖPINGS KOMMUN 212000-0282 Sverige

Signerat med Svenskt BankID

Namn returnerat från Svenskt BankID: TONY FORSBERG

Tony Forsberg
Förtroendevald revisor

2022-06-22 18:47:06 UTC

Datum

Leveranskanal: E-post

Signerat med Svenskt BankID

Namn returnerat från Svenskt BankID: BENGT-ÅKE GELIN

Bengt-Åke Gelin
Förtroendevald revisor

2022-07-02 12:51:54 UTC

Datum

Leveranskanal: E-post

Granskning av kommunens miljö- och hälsoskyddstillsyn

Enköpings kommun

Juni 2022

Jesper Häggman, projektledare







Jens Westin, projektmedarbetare

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Enköpings kommun genomfört en granskning av kommunens miljö- och hälsoskyddstillsyn. Granskningens syfte är att bedöma om miljö- och byggnadsnämnden bedriver tillsynsverksamheten på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att miljö- och byggnadsnämnden **inte helt** bedriver tillsynsverksamheten på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

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

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

Rekommendationer

Efter genomförd granskning rekommenderar vi miljö- och byggnadsnämnden att:

- Som komplement till nämndens målstyrning fastställa nyckeltal eller mätetal till samtliga nämndens antagna mål. Dessa nyckeltal och mätetal kan med fördel knyta an till indikatorer i tillsyns- och kontrollplan.
- Se över behovet av att ta fram en dokumenterad och systematiserad rutin eller instruktion för att genomföra behovsutredning och att denna implementeras i syfte att tydliggöra att tillsynsplanen bygger på behovsutredningen.
- Säkerställa att förekommande prioriteringar och nedprioriteringar av tillsynsområden tydligt framgår av nämndens beslut.

- Se över behovet av att införa rutin för efterkontroller eller aktgranskning avseende ett stickprovsurval av tillsynsbeslut.
- Säkerställa att förvaltningen får möjlighet att fullt ut implementera och anpassa systemstödet utifrån verksamhetens behov.
- Säkerställa att rutin för regelbunden och systematisk uppdatering av kompetenskartläggning och kompetensutvecklingsplan tas fram och implementeras.
- Se över behovet av att äska ytterligare medel för att säkerställa att tillräckliga resurser tillsätts för att uppfylla den lagstadgade och rekommenderade tillsynen av större lantbruk och enskilda avlopp enligt nämndens uppdrag.
- Säkerställa att uppföljning av tillsynsplan sammanställs och delges nämnd vid minst ett tillfälle under verksamhetsåret.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	4
Bakgrund	4
Syfte och revisionsfrågor	4
Revisionskriterier	5
Avgränsning	5
Metod	5
Granskningsresultat	6
Mål för tillsynsverksamheten	6
Tillsynsplaner, kontrollplaner och behovsutredning	8
Tillsynsverksamhetens måluppfyllelse	11
System för kvalitet och enhetlighet i myndighetsutövningen	15
Organisationens kompetens och resurser	17
Rapportering till nämnden	22
Samlad bedömning	24
Rekommendationer	24
Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	25

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

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

Tillsynen utövas genom tillsynsbesök, rådgivning och information. 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.

Syfte och revisionsfrågor

Med bakgrund av revisorernas risk- och väsentlighetsbedömning har tillsynsverksamheten identifierats som ett väsentligt område att granska vidare. Syftet med granskningen är att bedöma om miljö- och byggnadsnämnden bedriver tillsynsverksamheten på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

Revisionsfrågor:

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

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

Revisionskriterier:

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

Avgränsning

Granskningen avgränsas till miljö- och byggnadsnämnden.

Metod

Inom ramen för granskningen har vi gått igenom relevanta underlag (styrande och stödjande dokument, beslutsunderlag). Vi har även inhämtat och analyserat statistik avseende kundnöjdhet och verksamhetsutfall. Intervjuer har skett med följande funktioner:

- Förvaltningschef
- Miljöchef
- Enhetschef miljötillsyn
- Enhetschef livsmedelstillsyn och hälsoskyddstillsyn
- Förvaltningsekonom/controller
- Urval av handläggare/inspektörer inom miljötillsynen
- Urval av handläggare/inspektörer inom livsmedelstillsynen

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Granskningsresultat

Mål för tillsynsverksamheten

Revisionsfråga 1: Finns det mål uppsatta för tillsynsverksamheten?

lakttagelser

Enligt gällande reglemente antaget av kommunfullmäktige 2020-04-02 § 28 ska miljö- och byggnadsnämnden ansvara för att dess organisation är tydlig och ändamålsenlig med hänsyn till av fullmäktige fastställda mål och styrning samt lagar och andra författningar för verksamheten. Miljö- och byggnadsnämnden formulerar sina verksamhetsmål i långsiktig plan 2020-2023. Nämndens långsiktiga plan utgår från kommunfullmäktiges målformuleringar och konkretiseras för nämndens verksamhet. Därtill antar nämnden en årsplan för varje verksamhetsår i vilken den långsiktiga planen bryts ned ytterligare.

I miljö- och byggnadsnämndens långsiktiga plan 2020-2023 formuleras att nämnden särskilt bidrar till fyra av fullmäktiges mål och delmål enligt nedan:

- Skapa förutsättningar för delaktighet i samhällsutvecklingen och tilltro till demokratin.
Delmål: Det finns ändamålsenliga sätt att komma i kontakt med kommunen och man får snabbt svar på sina frågor.
- Skapa förutsättningar för ett livslångt lärande.
Delmål: Enköping är en attraktiv skolkommun för både personal, elever och föräldrar.
- Skapa förutsättningar för en hållbar och trygg livsmiljö.
Delmål: I kommunen tar vi ansvar för vår natur och bidrar till hållbara miljöer.
- Skapa förutsättningar för ett mångfasetterat näringsliv och en bred arbetsmarknad.
Delmål: Enköping är en attraktiv kommun för företag och organisationer.

Planen gör gällande att målen för nämnden innebär att;

- (a) Fortsätta utveckla kontaktvägar och olika kommunikationskanaler i syfte att förenkla och effektivisera handläggningen och på så vis öka servicegraden och tillgängligheten gentemot invånarna.
- (b) Genom lov, tillsyn och kontroll bidra till att säkerställa utomhus- och inomhusmiljö i skolorna så att de är säkra, tillgängliga och hälsosamma att vistas och utvecklas i.
- (c) Genom kvalitetsgranskning av kommunens och andra verksamhetsutövares miljö- och hälsopåverkande verksamheter, samt med geografisk information.
- (d) Bidra till målet genom att kunderna upplever ärendehanteringens rättssäker, effektiv och stödjande samt är nöjda med verksamhetens kompetens, information, karttjänster, tillgänglighet och bemötande.

Till målet om att skapa förutsättningar delaktighet i samhällsutvecklingen och tilltro till demokrati finns tre indikatorer med formulerade målvärden som mäter NKI

(nöjdkundindex) för tillgänglighet bygglov, tillgänglighet miljö- och hälsa och tillgänglighet livsmedel. Till målet om att skapa förutsättningar för ett mångfasetterat näringsliv och en bred arbetsmarknad finns tre NKI-indikatorer avseende bygglov, miljö- och hälsoskydd och livsmedel. Vi noterar att uppföljningen av fullmäktiges mål inom ramen för den ordinarie uppföljningen i delårsrapportering och årsredovisning i huvudsak består av kvalitativa bedömningar utan fastställda indikatorer eller mätetal.

Vidare framgår av nämndens årsplan att nämnden anser sig ha ett väl fungerande samarbete med utbildning- och arbetsmarknadsnämnden, tekniska nämnden och andra nämnder där processer är gemensamma samt att nämnden i tidiga skeden bidrar med kompetens för att minska risk för negativ miljöpåverkan och behov av omfattande tillsyn. Det framgår att nämnden ser att samspel mellan nämnderna utifrån respektive ansvarsområde kräver att förvaltningarna skapar möjlighet att processa information så att effekten blir konkret påverkan på verksamheten.

Det finns fyra formulerade medarbetarmål:

- ökat medarbetarengagemang
- ledare/chefer känner att de har rätt förutsättningar att göra ett bra jobb och utvecklas i sin roll
- minskad sjukfrånvaro
- minskad personalomsättning

Målen mäts genom medarbetarenkät, sjukfrånvarostatistik samt procentuell årlig personalomsättning.

Nämnder har också finansiella mål vilka består i att följa sin budget samt kostnadstäckningsgrad inom de respektive verksamhetsområdena miljö- och hälsa, livsmedel, bygg och kart/GIS.

I nämndens antagna tillsynsplan med tillhörande bilagor framgår vilken tillsyn verksamheten ska bedriva under verksamhetsåret. Av tillsynsplanen framgår att miljöbalkens portalformuleringar (MB, kap 1 § 1) samt miljötillsynsförordningens formuleringar om vad som åligger en operativ tillsynsmyndighet är styrande för verksamheten. Således är uppfyllelse av den lagstadgade tillsynen att betrakta som verksamhetsmål för nämnden. Av intervjuer framgår även att det är i tillsyns- och kontrollplan med bilagor som tillämpliga avdelningsmål formulerade i nämndens årsplan bryts ned på enhetsnivå. Vi noterar att kopplingen mellan nedbrutna aktiviteter på enhetsnivå specificerade i tillsyns- och kontrollplan med bilagor och målformuleringarna i nämndens årsplan inte tydligt framgår.

Nämnden antar årligen en kontrollplan för livsmedel som sträcker sig tre år framåt i tiden i enlighet med Livsmedelsverkets föreskrift om offentlig kontroll av livsmedel (LIVSFS 2005:21). I kontrollplan för perioden 2022-2024 antagen 2021-12-15 § 238 framgår de tre övergripande nationella målen för livsmedelstillsynsverksamheten fastställda inom ramen för livsmedelskedjan, fyra myndighetsgemensamma effektmål och samtliga 21

operativa nationella mål för livsmedelstillsynen. Elva av dessa operativa mål anses beröra Enköpings kommun vilka i kontrollplanen redogörs för i detalj. Därtill framgår av kontrollplanen att miljö- och byggnadsnämnden fastställt tio mål för tillsynsmyndigheten under perioden 2022-2024.

Bedömning

Finns det mål uppsatta för tillsynsverksamheten?

Ja.

Bedömningen grundar sig på att nämndmål finns formulerade och antagna av nämnden. Vidare konstaterar vi att de tillsyns- och kontrollplaner som fastställs av nämnd är att betrakta som operativa mål för nämndens tillsynsverksamhet. Däremot noterar vi att nämndmålen inte brutits ned i verksamheten på ett tydligt sätt och att de i ett par fall saknar tydliga och mätbara indikatorer för uppföljning och bedömning av måluppfyllnad. Utifrån detta resonemang lämnar vi rekommendationen till nämnden att som komplement till nämndens målstyrning fastställa nyckeltal eller mätetal till nämndens samtliga antagna mål. Dessa nyckeltal och mätetal kan med fördel knyta an till indikatorer i tillsyns- och kontrollplan.

Tillsynsplaner, kontrollplaner och behovsutredning

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

lakttagelser

Enligt gällande reglemente för miljö- och byggnadsnämnden beslutat av kommunfullmäktige 2020-04-02 § 28 ska nämnden fullgöra kommunens uppgifter inom miljö- och livsmedelstillsyn samt att ansvara för tillsyn, information, rådgivning, prövning och övriga uppgifter som framgår av i huvudsak följande lagar med tillhörande förordningar och föreskrifter med bäring på miljö- och hälsoskyddstillsynsverksamheten. Dessa lagar specificeras till miljöbalken, plan- och bygglagen, livsmedelslagen, smittskyddslagen, strålskyddslagen, samt de delar av tobakslagen som enligt reglemente inte faller under socialnämndens ansvar.

Vi noterar att tillsyns- och kontrollplaner för samtliga tillsynsområden finns och antas av nämnden, samt att dessa bygger på risk- och behovsutredningar som redogör för den kommande planerade tillsynen i detalj, samt att behovsutredningarna biläggs tillsyns- och kontrollplanerna då dessa antas av nämnd. Av intervjuer framgår att behovsutredningarna med den detaljerade redogörelsen för tillsynen ses som levande dokument som löpande uppdateras och revideras av verksamheten.

Vi noterar att förvaltningens arbetet med framtagande av behovsutredningar och den detaljerade planering som antas av nämnd inte utgår från dokumenterade rutiner eller riktlinjer. Från intervjuer framgår att arbetet med att uppdatera behovsutredningen påbörjas under tidig höst och slutförs under december för att nämnden ska kunna besluta om tillsyns- och kontrollplanerna innan verksamhetsåret börjar. Vid sakgranskning framgår att en rutin för framtagande av behovsutredning tidigare har diskuterats inom förvaltningen men att en sådan inte bedömts vara värdeskapande.

Istället poängteras att Enköping har valt att vidareförädla SKRs modeller med statistik från tidigare år samt komplettera med omvärldsbevakning.

Behovsutredning och tillsynsplan enligt miljötillsynsförordning

Miljötillsynsförordningen (SFS 2011:13) ålägger en operativ tillsynsmyndighet att:

- utreda vilket tillsynsbehov som föreligger i en behovsutredning, vilken ska avse en tid om tre år, men behovet ska ses över minst en gång varje år,
- föra ett register över de tillsynsobjekt som behöver återkommande tillsyn, samt
- varje verksamhetsår upprätta en samlad tillsynsplan vilken ska grundas på genomförd behovsutredning och det register som förs över tillsynsobjekt.

2021-12-15 § 237 beslutar miljö- och byggnadsnämnden att anta miljöavdelningens behovsutredning och tillsynsplan för 2022. Genomförd behovsutredning finns bifogad antagen tillsynsplan. Vi noterar att behovsutredningen visar att miljö- och byggnadsnämnden är i behov av ytterligare tre heltidstjänster för att klara tillsynsuppdraget enligt miljöbalken och dess föreskrifter 2022 samt att förvaltningen i behovsutredning och tillsynsplan konstaterar att man med befintliga resurser och budget inte kan leverera hela uppdraget. Vidare framgår av tillsynsplanen att vid konflikt mellan tid och tillgängliga resurser prioriteras anmälningar och ansökningar, rådgivning, de tillsynsobjekt som debiteras årsavgifter samt ärenden som i övrigt bedöms som särskilt viktiga, vilket i tillsynsplanen exemplifieras med klagomålsärenden där direkt fara eller lidande kan uppstå för människor, miljö eller verksamheter. Tillsynsplanen gör gällande att den operativa tillsynen utifrån befintliga resurser prioriteras enligt tabell 1.

Tabell 1: Prioritering av tillsynsverksamheten utifrån befintliga resurser enligt miljöavdelningens behovsutredning och tillsynsplan, antagen av miljö- och byggnadsnämnden 2021-12-15 § 237.

Tillsynsområde	Prioritering	Nedprioritering
Miljöskydd- och lantbruk	Tillsynen prioriteras för de objekt som har fast årlig tillsynsavgift. Fast tillsynsavgift finns för B-, C-, och U-objekt samt verksamheter med köldmedier. Även lantbrukstillsyn är prioriterad.	Tillsyn på många timobjekt samt inventeringar, egeninitierad tillsyn samt det förebyggande arbetet kring olyckor.
Hälsoskydd	Tillsyn för skolor, förskolor, strandbad, tillfälligt boende, idrottsanläggningar och vårdlokaler som betalar en årlig tillsynsavgift. Tillsynsprojekt för verksamheter som betalar en timavgift planeras för massörer, ej anmälningspliktiga nagel- och pedikyrsalonger samt tillfälliga boenden. I övrigt prioriteras händelsestyrd tillsyn i form av handläggning av anmälningsärenden, klagomål, dispenser och liknande. Tid finns även avsatt för deltagande i tillsynsprojekt via Mitt Miljösamverkan.	Ingen uttalad nedprioritering inom tillsynsområdet framgår.

Enskilda avlopp	I tillsynen prioriteras tillståndsskrivning för fastigheter med utsläppsförbud inom det pågående projektet Södra Örsundaån och Ryssjön. Arbete med inventering och utsläppsförbud inom ett nytt avrinningsområde påbörjas.	Ingen uttalad nedprioritering inom tillsynsområdet framgår, dock noteras att det förs diskussioner om att långsiktigt nedprioritera avloppstillsynen till förmån för annan tillsyn som påverkar vattenkvaliteten.
Tobak och strålskyddslagen	Tillsyn av kommunala och privata lekplatser samt inkommande klagomål.	Ingen uttalad nedprioritering inom tillsynsområdet framgår. Tillsyn enligt strålskyddslagen kommer ske på händelsestyrd basis.
Oplanerad operativ tillsyn	Inkommande ärenden prioriteras i största möjliga mån. Remisser i form av tillståndsansökningar av Enköpingsbaserade verksamheter är prioriterade.	Allmänna myndighetsremisser med många svaranden nedprioriteras. Tillsynsarbetet är mer prioriterat än remisser på grund av den budget som getts.

Av behovsutredning och tillsynsplan 2022 framgår även att förvaltningen ser ett uppdämt behov av att inventera kommunen på nya eller ändrade tillsynsobjekt samt att man har en omfattande ackumulerad tid i inventeringsbehov för miljöskydd.

Intervjuer gör gällande att det sker en dialog mellan förvaltning och nämnd om vilka prioriteringar som ska göras avseende tillsynsverksamheten, bland annat genom den ordinarie budgetprocessen. Som framgår av tabell 1 ovan anges prioriteringar för vissa tillsynsområden samt nedprioriteringar för områden där förvaltningen bedömer att det finns risk för att hela tillsynen inte kan genomföras. Vi noterar att nedprioritering för exempelvis enskilda avlopp inte tydliggörs på annat sätt än en notering om att diskussioner förs inom förvaltningen. Vidare framgår av intervju att nämnden inte beslutat om övergripande prioriteringsprinciper för tillsynsverksamheten inom miljötillsynsområdet.

Behovsutredning och tillsynsplan enligt Livsmedelsverkets föreskrifter om offentlig kontroll av livsmedel

Enligt Livsmedelsverkets föreskrift om offentlig kontroll av livsmedel (LIVSFS 2005:21) ska kontrollmyndigheten årligen fastställa en plan för myndighetens livsmedelskontroll som avser en period om minst tre år och omfatta samtliga områden som myndigheten ansvarar för. Vid sammanträde 2021-12-15 § 238 beslutar miljö- och byggnadsnämnden att anta miljöavdelningens kontrollplan 2022-2024 för livsmedel, med hänvisning till Livsmedelsverkets föreskrift om offentlig kontroll. Prioritering inom livsmedelstillsynen utgår från Livsmedelsverkets riskklassificeringsmodell. Riskklassificeringen uppdateras varje verksamhetsår i samband med framtagande av kontrollplanen. Till kontrollplanen biläggs en detaljerad Excel-fil som redogör för de planerade kontrollerna som ska utföras under kommande verksamhetsår.

Bedömning

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

Ja.

Bedömningen grundar sig på att tillsynsplaner och kontrollplaner finns och antas av nämnd i enlighet lagstiftningens krav. Bedömningen grundar sig vidare på att antagna tillsyns- och kontrollplaner bygger på genomförda risk- och behovsanalyser. Vi noterar att det inte finns någon dokumenterad rutin eller riktlinjer för hur risk- och behovsanalyser ska tas fram och dokumenteras. Vi rekommenderar därför nämnden att se över behovet att ta fram en dokumenterad och systematiserad rutin eller instruktion för att genomföra behovsutredning och denna implementeras i syfte att tydliggöra att tillsynsplanen bygger på behovsutredningen.

Vidare noterar vi att nämndens prioriteringar av tillsynsverksamheten med fördel kan förtydligas i nämndens beslutsunderlag eller i tillsynsplanen. Det bör även med tydlighet framgå att det är den politiska nämnden som fastställer prioriteringsordningen av tillsynsverksamheten för det fall att förvaltningen inte bedömer sig kunna genomföra den totala tillsynsverksamhet som åligger nämnden att utföra i sitt uppdrag. Vi rekommenderar därför nämnden att säkerställa att förekommande prioriteringar och nedprioriteringar av tillsynsområden tydligt framgår av nämndens beslut.

Tillsynsverksamhetens måluppfyllelse

Revisionsfråga 3: Uppnås målen för tillsynsverksamheten?

lakttagelser

Vi noterar att uppföljning av nämndsmål sker inom ramen för den ordinarie rapporteringen vid delårsrapportering och årsredovisning, samt att nämnden enligt årsredovisning 2021 bedömer att man är på rätt väg för måluppfyllnad i samtliga fyra utvalda fullmäktigemål samt medarbetarmål. Av årsredovisning samt intervjuer framgår att verksamheten har behövt pausa vissa utvecklingsprojekt som syftar till måluppfyllelse av fullmäktiges mål till följd av pandemins effekter på verksamheten, men att arbetet fortgår i takt med att verksamheten återgår till en mer normal situation.

Som noterats under revisionsfråga två genomförs ingen formell återrapportering av tillsyns- eller kontrollplanerna vilket medför att granskningen inte kan bedöma huruvida verksamheten uppfyller de verksamhetsmål som framgår av dessa planer. Vi noterar att uppföljning av de tretton operativa mål för livsmedelstillsynen som framgår av kontrollplan för livsmedel 2021-2023 sker till Livsmedelsverket, men att uppföljning inte görs till miljö- och byggnadsnämnden.

Tillsynsplanen för 2022¹ gör gällande att det inom tillsyn enligt miljöbalken finns behov av 30 859 tillsynstimmar under verksamhetsåret. Vidare framgår att nämndens resurstilldelning motsvarar 26 557 timmar vilket genererar ett underskott om 4 302 timmar eller 2,9 heltidstjänster enligt förvaltningens schablonberäkning om 1500 timmar per år per heltidstjänst. I behovsutredningens konsekvensanalys konstateras att miljöavdelningens uppdrag i form av den totala efterfrågan på service och tillsyn från kunder samt internt kommunalt arbete är större än vad de personella resurserna kan tillgodose.

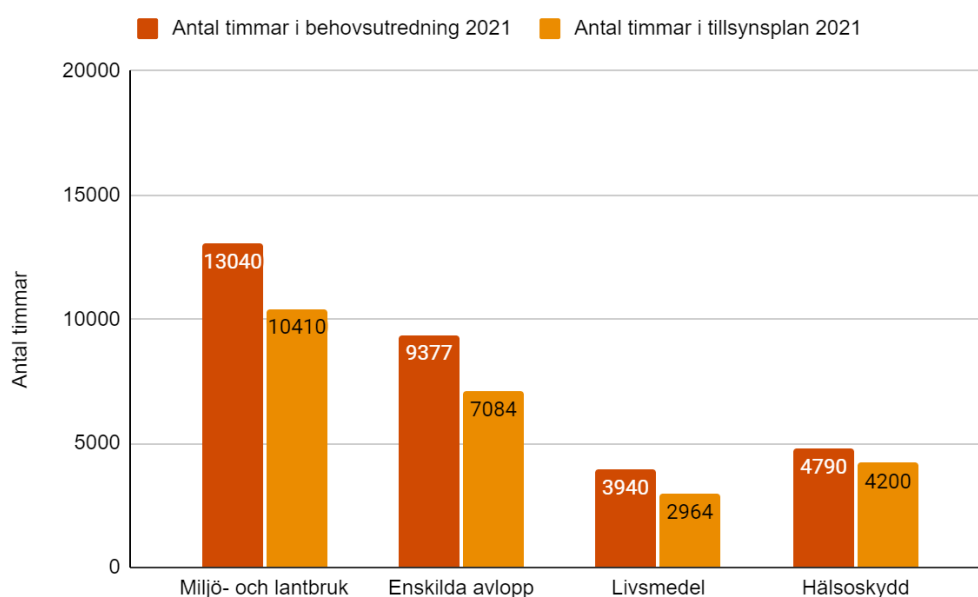
Av intervjuer framgår att förvaltningen inom tillsynen enligt miljöbalken inte har en fullständig bild av det totala tillsynsbehovet i kommunen då prioriteringar i verksamheten till följd av personalomsättning på chefsnivå och pandemieffekter medfört att man inte kunnat genomföra fullständig inventering av tillsynsbehovet. Vidare framgår att då inga ytterligare resurser för att beta av tillsynsskulden inom miljöbalkens område tillsatts under 2022 så kommer skulden följa med till nästa verksamhetsår.

Enligt kontrollplan för livsmedelstillsyn 2022-2024 har nämnden en tillsynsskuld från tidigare år som delvis arbetades bort under 2019. Under 2020 medförde oplanerade personalbortfall samt pandemins effekter på verksamheten att tillsynsskulden inom området inte kunnat arbetas bort i planerad utsträckning. Kontrollplanen redogör vidare för att inget av tillsynsskulden arbetats av under år 2021 till följd av sjukfrånvaro, personalomsättning, pandemieffekter såsom genomförande av trängselkontroller och ett större antal oplanerade resurskrävande ärenden. Förvaltningen har dock kunnat genomföra samtliga planerade tillsynsbesök under verksamhetsåret och förvaltningen har erhållit utökade resurser för att arbeta av tillsynsskulden till följd av nämndens beslut att under 2023 införa efterhandsdebitering.

Tabell 2 redogör för det bedömda behovet av antal tillsynstimmar per tillsynsområde samt antal planerade timmar i tillsynsplan utifrån de resurser som förvaltningen har att tillgå under 2021. Noterbart är att behovsutredningen ger uttryck för mer behov än tillgängliga resurser för samtliga områden.

¹ Tillsynsplanen antas av nämnden vid sammanträde 2021-12-15 § 237. Vid intervjuer framgår att bilagorna till tillsynsplanen är levande dokument som används löpande av förvaltningen vilket medför att fördelningen av timmar revideras under verksamhetsåret till följd av exempelvis oplanerad frånvaro eller sjukskrivningar.

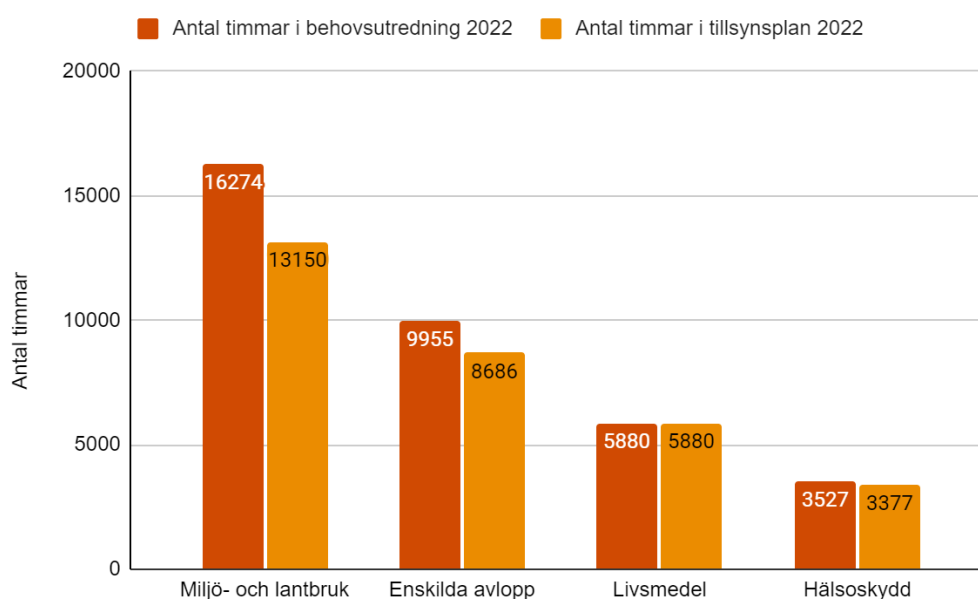
Tabell 2: Sammanställning över antal tillsynstimmar i behovsutredning och antal timmar utifrån tillgängliga resurser i tillsynsplan 2021.²



Tabell 3 redogör för det bedömda antal tillsynstimmar per tillsynsområde och antal planerade timmar i tillsynsplan utifrån de resurser förvaltningen har att tillgå under 2022. Noterbart är att de tillförda resurserna som nämnden äskat för livsmedelstillsynen år 2022 gör att behovsutredningens timangivelse ryms inom kontrollplanen.

² Enligt uppgift från förvaltningen var det till och med år 2021 inte möjligt för miljöavdelningen att fullt ut redovisa 1500 timmar varför man i sin planering gjorde avsteg från SKRs modell och istället räknade med 1350 timmar per år. Ambitionen var att över tid identifiera kvarstående timmar och då öka planeringsmålen vilket förvaltningen lyckades med inför 2022. Således är 2021 för miljö- och lantbruk räknad utifrån grundprincipen 1 FTE (full time equivalent) = 1350 timmar och för 2022 räknad utifrån 1 FTE = 1500 timmar.

Tabell 3: Sammanställning över antal tillsynstimmar i behovsutredning och antal timmar utifrån tillgängliga resurser i tillsynsplan 2022.



Av intervjuer framgår att det i huvudsak är tillsynen av lantbruk som nedprioriteras till följd av resursbristen inom miljö- och lantbruk. Vi noterar att det inom detta tillsynsområde finns en princip för riskklassificering som kopplar an till de prioriteringar som beskrivs i tillsynsplanen (se tabell 1 ovan).

Bedömning

Uppnås målen för tillsynsverksamheten?

Delvis.

Bedömningen grundar sig på att uppföljning av nämndsmål sker inom ramen för den ordinarie rapporteringen vid delårsrapportering och årsredovisning och att måluppfyllelsen för de fyra utvalda fullmäktigemål samt medarbetarmål överlag bedöms god. Däremot noterar vi att ingen formell återrapportering av tillsyns- eller kontrollplanerna görs, vilket medför att granskningen inte kan bedöma huruvida verksamheten uppfyller de verksamhetsmål som relaterar till dessa planer. Vi noterar att viss uppföljning av kontroll- och tillsynsplanerna sker genom förvaltningens framtagande av behovsutredningarna som ligger till grund för tillsyns- och kontrollplanerna. Vidare konstaterar vi att uppföljning av de tretton operativa mål för livsmedelstillsynen som framgår av kontrollplan för livsmedel 2021-2023 sker till Livsmedelsverket, men att uppföljning inte görs till miljö- och byggnadsnämnden.

En tillsynsskuld från tidigare år finns avseende livsmedelstillsynen, enskilda avlopp och miljö- och lantbruk. Vi bedömer det positivt att nämnden har tillsett att extra resurser anslås för att arbeta av tillsynsskulden avseende livsmedel men konstaterar att samma åtgärd inte vidtagits för att adressera tillsynsskulder avseende enskilda avlopp och miljö- och lantbruk.

System för kvalitet och enhetlighet i myndighetsutövningen

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

lakttagelser

Samtliga intervjuade tjänstepersoner inom ramen för granskningen ger uttryck för att det är förhållandevis få beslut i tillsynsärenden som överklagas till högre instans, och att när så sker är det ovanligt att högre instans upphäver eller ändrar nämndens eller förvaltningens beslut.

Som stöd i sin administrativa verksamhet har miljöavdelningen tagit fram en kvalitetshandbok bestående av dels en intern mappstruktur i vilken varje grupp lägger in sådan information som de anser är central för att kvalitetssäkra gruppens arbete och dels en omfattande rutinhandbok som verkar som ett stöd för medarbetare vad gäller administrativa rutiner och interna arbetsprocesser. Rutinhandboken innehåller även hänvisning till centrala dokument kopplade till verksamhetsplaneringen såsom förvaltningens reglemente, delegationsordning, taxor, nämndens årsplan, miljöavdelningens vision och strategier, gällande behovsutredningar och tillsyns- och kontrollplaner samt avdelningens detaljerade interna planeringsdokument. Av intervjuer framgår att rutinhandboken används löpande i det dagliga arbetet. Uppdateringar av rutinhandboken sker enligt etablerad process där enskild medarbetare kan upprätta förslag till förändring av rutin som sedan tas upp på gruppmöte, varpå ansvarig chef ser över förslag och utsedd administratör uppdaterar rutinhandboken.

Förvaltningen använder systemstödet Castor i sin ärendehantering av tillsynsärenden inom miljöområdet som administreras av två systemansvariga på förvaltningen. Intervjuer gör gällande att systemstödet överlag upplevs fungera tillfredsställande vad gäller handläggningen men att systemfunktioner för uppföljning inte fullt ut implementerats. Det innebär att excel-dokumenterna som biläggs tillsyns- och kontrollplanerna är centrala dokument i den interna tillsynsuppföljningen.

Representanter för förvaltningen gör vid intervjuer gällande att tillsynsgrupperna i regel håller samsynsmöten varannan vecka, vilket bekräftas av miljöavdelningens övergripande planeringsdokument "årsklockan". Samsynsmötena beskrivs som ett forum för att diskutera ärenden som inspektörerna anser vara särskilt komplexa samt övergripande frågor kopplat till omvärldsbevakning och ajourhållning av lagar, rättsläget och likvärdighet i beslutsärenden. Chefer håller även enskilda avstämningar med medarbetarna i de olika grupperna med två veckors-intervaller. Intervjuerna ger uttryck

för en samlad bild av att ärendehanteringens generellt präglas av korta kontaktvägar och löpande informella samtal avseende bedömningar kollegor emellan.

Förvaltningen har ingen praktik eller inarbetad rutin för efterkontroller eller aktgranskningar av kollegors fattade beslut. Av intervju med miljötillsynsgruppen framgår att det inte genomförs efterkontroller av kollegors beslut, men att samtliga kollegors ärenden finns tillgängliga för alla i gruppen genom ärendehanteringssystemet Castor. Av intervjuer framgår också att ärendehanteringens är upplagt på så sätt att det i verksamheten ibland krävs att påbörjade ärenden förs till annan kollega, och att det därigenom sker en viss kontroll av kollegors arbete i sådana ärenden. Det framgår vidare av intervjuer att miljöavdelningen tidigare haft ett delvis formaliserade arbetssätt för att säkerställa att flera inspektörer/handläggare läser alla beslut men att detta inte setts som resurseffektivt varför fokus istället har landat i gemensamma genomgångar av checklistor och saminspektioner vid nya typer av tillsyner. Relaterat detta beskrivs i samband med sakgranskning att chef löpande läser och diskuterar ärenden och återkopplar med handläggare direkt på avstämningsmöten. Vi noterar att det inte finns fastställda rutiner eller annan dokumentation kring vilken typ av ärenden, med vilken frekvens eller hur sådan inspektion ska genomföras.

Delegationsordning

Gällande delegationsordning antogs av nämnden 2020-10-07 § 142. I delegationsordningen anges att samtliga beslut som är fastställda med stöd av delegation ska anmälas till miljö- och byggnadsnämnden. Av protokollgenomgång framgår att det i nämndens protokoll redogörs för fattade delegationsbeslut³ och att dessa ärenden innehåller uppgifter om beslutens diarienummer, beslutsdatum, beslutsfattare och kortfattad redovisning av vad beslutet avser i enlighet med angivelser i antagen delegationsordning. Granskningen omfattar inte kontroll av fattade delegationsbeslut.

Vid intervjuer framgår att förvaltningen generellt är nöjd med delegationsordningen och att den ger förvaltningen det handlingsutrymme som de anses är lämpligt i sin myndighetsutövning. Medarbetare inom tillsynsverksamheten har delegation och formell rätt att fatta beslut enligt delegationsordningen från dag ett av anställningen. Dock poängteras vid intervjuer att egna beslut av ny handläggare eller inspektör inte fattas förrän den nyanställdes handläggare bedömer att kompetensnivån hos den nye är på en tillfredsställande nivå vilket minst inkluderar en två veckors introduktionsperiod. Enligt uppgift varierar det i hur lång tid som en nyanställd inte fattar egna beslut beroende på tidigare erfarenhet.

Samverkan med andra aktörer

³ Ärenden avseende beslut fattade på delegation noteras för perioderna 2021-05-06 till och med 2021-06-08, 2021-06-09 till och med 2021-08-31, 2021-09-01 till och med 2021-10-05 samt 2022-01-26 till och med 2022-03-08 och redogörs för i kallelsen till respektive nämndsammanträde.

Inom livsmedelstillsynen bedrivs samverkan med länsstyrelsen och andra kommuner i Uppsala län samt genom smiley-nätverket. Vidare framgår av intervjuer att det inom förvaltningen finns kontaktpersoner för specifika tillsynsområden i flera närliggande kommuner som används för de fall en enskild inspektör bedömer att kompetensutbyte eller rådgivning behövs inom ett tillsynsområde eller för ett tillsynsärende.

Det formaliserade forum för regional samverkan inom livsmedelstillsynsområdet som lyfts av förvaltningen är Mitt Miljösamverkan. I Mitt Miljösamverkan ingår Uppsala-, Dalarna- och Västmanlands län och bland annat finns en gemensam provtagningsplan för livsmedel samt en kontrollgrupp för dricksvatten som inbegriper de större kommunerna i Stockholmsområdet. Även inom miljötillsynen lyfts Mitt Miljösamverkan fram som det primära forumet för regional samverkan. I samband med sakgranskning framgår att förvaltningen även har olika former av samverkan inom ramen för Viable Cities med bland annat RISE, European, STUNS och Energikontoret.

Bedömning

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

Delvis.

Bedömningen grundar sig på att det finns dokumenterade rutiner för administrativa processer som hålls ajour, är välkänt och används löpande i det dagliga arbetet inom förvaltningen. Vidare finns ett implementerat systemstöd i ärendehantering som möjliggör för transparens och kontroll av handlagda ärenden samt etablerade arbetsrutiner i form av samsynsmöten och forum skapade för att lyfta svårare ärenden internt för att säkerställa enhetlighet och kvalitet i myndighetsutövningen. Beslut fattade på delegation redovisas nämnden i enlighet med i delegationsordning föreskrivna rutiner.

Däremot noterar vi att förvaltningen inte har dokumenterade eller fastställda rutiner för efterkontroll och erfarenhetsåterföring av handlagda ärenden och fattade tillsynsbeslut vilket vi identifierar som ett utvecklingsområde. Vi rekommenderar utifrån det nämnden att se över behovet att införa rutin för efterkontroller eller aktgranskning avseende ett stickprovsurval av tillsynsbeslut. Vi konstaterar vidare att förvaltningens systemstödet inte fullt ut implementerats avseende uppföljning, vilket gör att excel-dokumenterna som biläggs tillsyns- och kontrollplanerna är centrala dokument i den interna tillsynsuppföljningen. Vi rekommenderar därför att nämnden säkerställer att förvaltningen får möjlighet att fullt ut implementera och anpassa systemstödet utifrån verksamhetens behov.

Organisationens kompetens och resurser

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

lakttagelser

Vid intervjuer med representanter för verksamheten framgår att förvaltningen genomförde en större omorganisation under 2019. På grund av Covid-19 pandemin samt en stor rotation på chefspositioner de senaste 1,5 åren har den nya organisationsstrukturen först börjat nyttjas fullt ut under verksamhetsår 2022. Av

intervjuer framgår en entydig bild att den utdragna organisationsförändringen samt rotationen på chefspositioner bidragit till ökad upplevd stress bland medarbetarna och att utvecklingsprojekt försvårats eller behövts nedprioriteras. Av intervjuer framgår även att den generella bedömningen är att tillsynsarbetet i huvudsak fungerat väl under perioden, utmaningarna till trots.

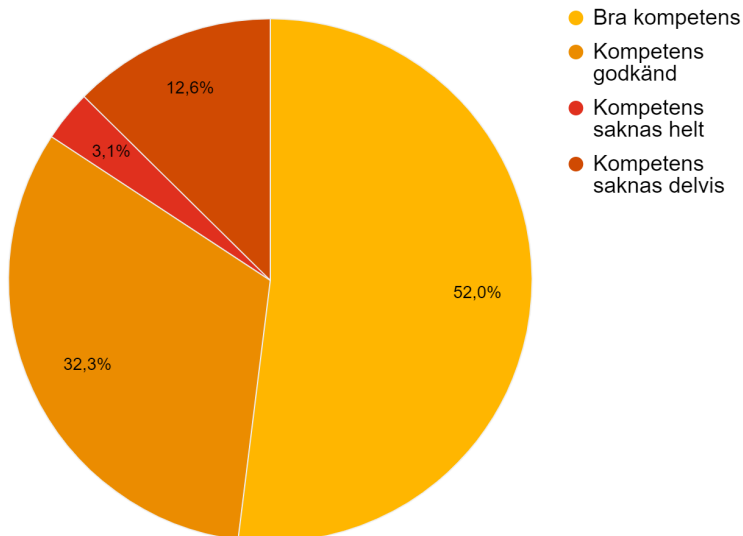
Kompetens

Miljöavdelningen genomförde en kompetenskartläggning under 2019 vilken sammanställts i en kompetensutvecklingsplan. Kartläggningen omfattar en självskattning av den samlade kompetensen inom avdelningen uppdelat på samtliga verksamhets- och tillsynsområden samt arbetsgrupperna administration, avlopp, miljö, lantbruk, hälsoskydd och livsmedel. Kartläggningen i kompetensutvecklingsplanen täcker även kännedom om övergripande förvaltningslagstiftning, kommuninterna styrdokument såsom verksamhetsplaner, budgetdokument och relevant policy samt förvaltningsspecifika rutiner och riktlinjer. Kompetensbedömningen består av självskattning av kompetens inom tillsynsområdet samt skattning av sårbarhet och förekomst av rutin. Vi noterar att kompetensutvecklingsplanen endast i ett fåtal fall har specificerat åtgärder för de områden som visar bristande eller delvis bristande kompetens inom avdelningen. Kompetensutvecklingsplanen har inte uppdaterats sedan dess framtagande år 2019.

Diagram 1 redogör för den självskattade kompetensen från kompetensutvecklingsplanen från 2019. Av sammanställningen framgår att kompetens saknas helt eller delvis i 15,7 procent av verksamhetsområdena samtidigt som bra eller godkänd kompetens finns i 84,3 procent av verksamhetsområdena. Totalt redogör sammanställningen för 127 kompetensområden. Vi noterar att samtliga kompetensområden inte nödvändigtvis är relevanta för kommunen att hålla kompetens inom då tillsynsobjekt behöver finnas för samtliga områden. Huruvida kompetensområden är relevanta för kommunen framgår inte med tydlighet från kompetensutvecklingsplanen.

Diagram 1: Självskattad kompetens enligt kompetensutvecklingsplan 2019, samtliga verksamhetsområden.

Självskattad kompetens enligt kompetensutvecklingsplan 2019, samtliga verksamhetsområden.



Vid intervjuer med förvaltningen framgår att det finns en informell rutin om att kompetenskartläggningen ska revideras och uppdateras en gång per verksamhetsår men att detta inte har gjorts sedan 2019. Vi noterar att kompetensutvecklingsplanen ändå innehåller redogörelser för planerat deltagande och datum för utbildningskurser för verksamhetsår 2020, 2021 och 2022.

Förvaltningen har en praxis där de tar fram individuella utvecklingsplaner för samtliga medarbetare. Utvecklingsplanerna tas fram i dialog mellan medarbetare och ansvarig chef samt undertecknas av båda. Av intervjuer med förvaltningen framgår att utbildningar beslutas av ansvarig chef och fördelas utifrån intresse och en bedömning om utbildningens relevans från fall till fall. Inom ramen för granskningen har vi tagit del av en individuell utvecklingsplan för de respektive arbetsgrupperna administration, avlopp, hälsoskydd, livsmedel och miljöskydd. Av intervjuer framgår att den individuella utvecklingsplanen revideras årligen.

Introduktion, så kallad onboarding, av nyanställda sker utifrån etablerad kommunövergripande rutin. Vid intervjuer med förvaltningen framgår att rutinen till viss del har anpassats till miljöavdelningens verksamhet, men att anpassningen kan utvecklas för att göra introduktionen mer heltäckande för nyanställda. Inom ramen för granskningen har vi tagit del av checklista för introduktion av nyanställda innehållande avsnitt specifikt för miljöavdelningen. Vidare framgår att mentorskap där nyanställda får vägledning av erfarna kollegor avseende förvaltningsspecifika rutiner och arbetssätt tillämpas. Vi noterar att det inte finns några styrande principer kring hur länge, till vilken omfattning eller hur mentor tilldelas. Vid intervjuer framgår att hur mentorskapet utformas är personberoende och anpassas efter den nyanställdes upplevda behov av vägledning. Från intervjuer med förvaltningen framgår att introduktion av nyanställda

försvårats av distansarbete under pandemin.

Resurser

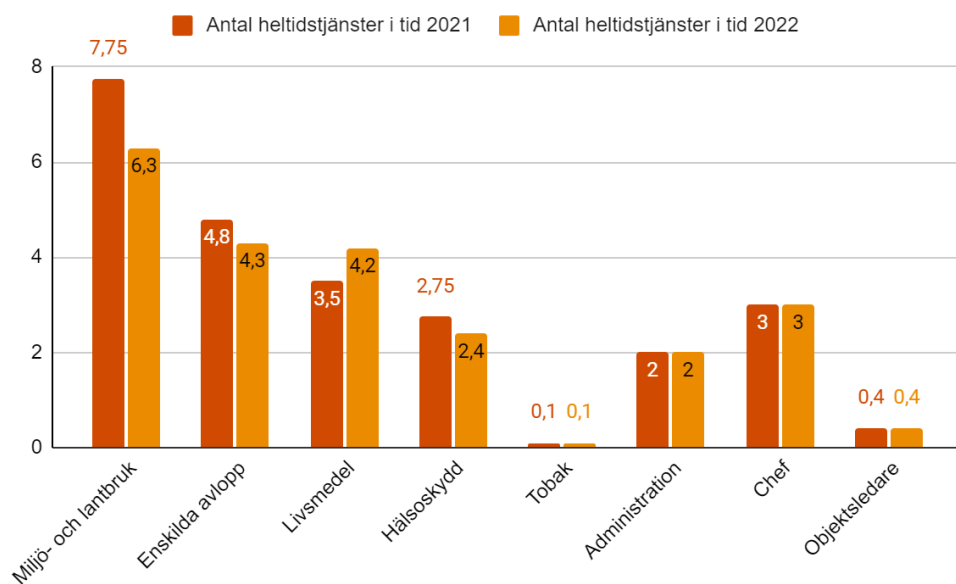
Vid ingången till verksamhetsår 2022 finns tillsynsskuld inom verksamhetsområdena livsmedelstillsyn och tillsyn enligt miljöbalken, vilket mer utförligt redogörs för under revisionsfråga 3 ovan. Som tidigare noterats bedömer förvaltningen i behovsutredningen att tillsynsskulden inom området kommer följa med till nästkommande verksamhetsår om inte ytterligare resurser tillsätts under 2022. Vidare framgår av kontrollplan för livsmedel 2022-2024 att nämnden har en tillsynsskuld inom livsmedelsområdet som delvis hanterades 2019, men som på grund av oplanerad personalfrånvaro, personalomsättning och pandemi-relaterade effekter på tillsynsverksamheten och stora inkommande ärenden inte hanterats under 2020 eller 2021.

Till följd av nämndens beslut om att införa efterhandsdebitering har förvaltningen under 2022 erhållit utökade resurser för att avverka tillsynsskulden inom livsmedelsområdet. Av intervjuer framgår att tillskottet motsvarar en heltidstjänst. Totalt uppgår antalet planerade tillsynstimmor under 2022 till 5 880 fördelat på 4,2 heltidstjänster. Förvaltningen har även resurser i form av verksamhetsstöd genom administratör och chef motsvarande 0,7 heltidstjänster. Av bilaga till kontrollplan för livsmedel 2022-2024 framgår att den totala tillsynsskulden inom livsmedelsområdet inför 2022 uppgick till 1195 timmar, vilket enligt den schablonberäkning förvaltningen använder motsvarar 0,8 heltidstjänster. Av bilagan framgår att det samlade behovet inom livsmedelslagens tillsynen uppgår till 3,92 heltidstjänster, att den planerade tillsynen för 2022 uppgår till 4,0 heltidstjänster samt att resurstillsättningen uppgår till 4,2 heltidstjänster.

Av tillsynsplan och behovsutredningar för 2021 och 2022 framgår att förvaltningen inte har tillräckliga resurser för att möta upp det uppskattade behovet av tillsyn av enskilda avlopp inom kommunen. Det framgår även av intervjuer att förvaltningen inte hinner med den tillsyn av enskilda avlopp som de nationella riktlinjerna anger för tillsynen inom området vilket enligt uppgift varit situationen under ett antal år då området inte varit prioriterat.

Tabell 4 redogör för den personaltillgång som framgår av tillsynsplan för 2021 respektive 2022 i tid (dvs. inte i budget). Noterbart är att livsmedelstillsynen ökar i antal heltidstjänster i tid mellan 2021 och 2022 medan hälsoskydd, miljö och lantbruk samt avlopp sjunker i antal heltidstjänster i tid.

Tabell 4: Sammanställning över antal heltidstjänster per tillsynsområde i tid, hämtat från tillsynsplan 2021 respektive 2022.



I tabell 5 nedan redovisas en sammanställning över antal tillsynstimmar som framgår av tillsynsplan och behovsutredning för 2021 och 2022, antal planerade tillsynstimmar för respektive år samt resurstäckningen i tid.

Tabell 5: 2021 och 2022 års tillsynsplan och behovsutrednings sammanställning över antal heltidstjänster per tillsynsområde i tid.

Tillsyn enligt miljöbalken	2021	2022
Antal timmar i behovsutredning	26 327	30 859
Antal timmar i tillsynsplan	19 585	26 557
Antal oplanerade tillsynstimmar	6 742	4 302
Antal heltidstjänster som fattas*	4,5	2,9
Tillsyn enligt livsmedelslagen	2021	2022
Antal timmar i behovsutredning	4 790	5 875
Antal timmar i tillsynsplan	4 200	5 875
Antal oplanerade tillsynstimmar	590	0
Antal heltidstjänster som fattas*	0,4	0,0

* Förvaltningen använder schablonberäkning om 1 500 timmar per heltidstjänst.

Noterbart är att tillsynen inom miljö- och lantbruk har fler planerade timmar 2022 jämfört med 2021 trots färre resurser i termer av heltidstjänster i tid men att dagens resursfördelning kommer leda till fortsatt tillsynsskuld under nästkommande

verksamhetsår. Det framgår även tydligt att förvaltningen bedömer att tillsatta resurser inom livsmedelstillsynen möjliggör för förvaltningen att komma i fas med skulden inom det området.

Vid intervju med nämndens presidie framgår att resurstillsättningen inom tillsynsområdet präglats av en prioriteringsordning där politiken är medveten om att resurser inom kommunen inte finns för att åtgärda tillsynsskulden inom samtliga områden på en gång, utan att resurstillsättning i syfte att hantera tillsynsskulden behöver tillsättas utifrån en politisk och verksamhetsmässig prioritering. Tillsynsskulden inom livsmedelstillsyn beskrivs vara prioriterad i och med den planerade övergången till efterdebitering.

Bedömning

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

Delvis.

Bedömningen grundar sig på att det finns en kompetenskartläggning över förvaltningens samlade kompetenser inom de relevanta verksamhetsområdena genom kompetensutvecklingsplanen samt en inarbetad rutin avseende individuell kompetensutveckling för medarbetare. Vi noterar att det inte finns någon fastställd rutin för revidering av kompetensutvecklingsplanen och rekommenderar nämnden att säkerställa att rutin för regelbunden uppdatering och uppföljning tas fram och implementeras.

Bedömningen grundar sig även på att förvaltningen har tillsynsskulder inom miljö- och livsmedelstillsynen samt att nämnden vidtagit vissa åtgärder för att komma tillrätta med skulden genom att ytterligare resurser tillsatts inom livsmedelsområdet. Vi noterar att nämnden inte har tillsatt resurser för fullständig inventering av tillsynsbehovet av enskilda avlopp vilket medför svårigheter för nämnd och förvaltning att bedöma om resurserna är tillräckliga, eller för att fullt ut åtgärda den ackumulerade tillsynsskulden inom tillsyn enligt miljöbalkens krav. Vi rekommenderar nämnden att se över behovet av att äska ytterligare medel för att säkerställa att tillräckliga resurser tillsätts för att uppfylla den lagstadgade och rekommenderade tillsynen av större lantbruk och enskilda avlopp enligt nämndens uppdrag.

Rapportering till nämnden

Revisionsfråga 6: Sker en kontinuerlig rapportering till nämnden?

lakttagelser

Av miljö- och byggnadsnämndens reglemente framgår att nämnden kontinuerligt ska följa upp sin egen verksamhet samt rapportera till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under året. Vidare framgår av reglemente att rapporteringen ska göras på det sätt som kommunstyrelsen har bestämt.

Nämnden tar del av formell rapportering vid delår per april, delår per augusti samt per helår i nämnd efterkommande verksamhetsår. Delårsrapporter samt årsredovisning

innehåller översiktlig uppföljning av nämndens urval av kommunfullmäktiges verksamhetsmål. Av intervjuer framgår att formell återrapporteringsrutin inte finns fastställd av nämnd. Tabell 6 redogör för den rapportering nämnden får från förvaltningen under 2021 och 2022 fram till och med nämndsammanträde i mars.

Tabell 6: Formell rapportering till nämnden enligt nämndsammanträdesprotokoll.

Typ av rapportering	2022 (tom mars)	2021
Delårsrapport per april		2021-05-19 § 75
Delårsrapport per augusti		2021-09-15 § 139
Årsredovisning	2022-02-09 § 7*	2021-02-10 § 4**
Uppföljning internkontrollplan	2022-02-09 § 8*	2021-02-10 § 5***
NKI-mätning		2021-05-19 § 73**, 2021-12-15 § 259
Information grupp miljöskydd och lantbruk		
Information grupp livsmedel	2022-03-16 § 38	2021-03-10 § 33, 2021-10-13 § 176
Information grupp avlopp		2021-09-15 § 138
Information grupp hälsoskydd		2021-05-19 § 72

* Avser 2021. ** Avser 2020. *** Beslutsparagraf saknas i sammanställt protokoll granskningen erhållit, underlag för uppföljning har delgivits granskningen.

Det genomförs ingen formell uppföljning av tillsynsplaner som delges nämnd. Från intervjuer framgår att tillsyns- och kontrollplanerna följs upp i nämnden genom att tillsynsgrupperna presenterar status för nämnden vid ett nämndsammanträde var under verksamhetsåret. Protokoll styrker att avdelningsgrupperna livsmedel, avlopp och hälsoskyddstillsyn har informerat nämnden om sitt arbete vid minst ett tillfälle var under 2021 i enlighet med informell rutin som framkommit vid intervjuer. Protokoll styrker inte att sådan rapportering genomförts för miljötillsynsgruppen men vi noterar att enhetschef varit i nämnden ett flertal gånger under 2021 och vid ett tillfälle 2022 och informerat om verksamheten under den stående punkten "förvaltningen informerar". Utöver detta sker uppföljning till nämnden genom att tillsynsskuld och icke-genomförd planerad tillsyn följer med i nästkommande verksamhetsårs behovsutredning och detaljerade planering. Vi noterar att förvaltningen genomför annan uppföljning av tillsyns- och kontrollplanerna inom ramen för sin löpande verksamhet, vilket redogörs för under revisionsfråga fyra, men att detta arbete inte sammanställs och delges nämnden utöver ovan beskrivning.

Information om löpande verksamhet och aktuella ärenden delges nämnden genom informationsärenden.

Nämnden tar även del av uppföljning av NKI-undersökning som genomförs inom ramen för kommunens medlemskap i Stockholm Business Alliance som drivs av Invest Stockholm och är en del av Stockholm Business Region. Vi har tagit del av omfattande rapportering av NKI som delgavs nämnden 2021-05-19 § 73 samt en mindre presentation som delgavs nämnden 2021-12-15 § 259. Av intervjuer framgår att

nämnden lägger ett stort fokus på denna mätning. Det framgår även av intervjuer att nämnden tar del av vissa nyckeltal avseende personalfrågor vid informationsärenden. Andra nyckeltal eller mätetal återrapporteras inte till nämnden. Intervjuer gör gällande att nämnden inte heller har efterfrågat detta.

Vid intervjuer framgår att förvaltningen bedriver ett löpande arbete för att utbilda nämndens ledamöter i förvaltningsfrågor. Vidare beskrivs att dialog mellan förvaltning och nämnd avseende gränsdragning i beslut och uppdrag sker kontinuerligt och att dessa hanteras iterativt och löpande både genom formella och informella kanaler, vilket upplevs fungera för både förvaltningen och politiken.

Bedömning

Sker en kontinuerlig rapportering till nämnden?

Delvis.

Bedömningen grundar sig på att protokoll inte styrker att uppföljning och utvärdering av tillsyns- och kontrollplaner delges nämnden annat än som aggregerad tillsynsskuld per tillsynsområde, samt att målformuleringar i kontroll- och tillsynsplaner inte utvärderas systematiskt. Vi rekommenderar nämnden att säkerställa att uppföljning av tillsynsplan sammanställs och delges nämnd vid minst ett tillfälle under verksamhetsåret.

Bedömningen grundar sig även på att rapportering till nämnden till största del sker enligt inarbetad rutin genom den formella rapporteringen av delårs- och årsredovisningar och internkontrollplan samt genom informationsärenden där den löpande verksamheten avhandlas.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Enköpings kommun genomfört en granskning av kommunens miljö- och hälsoskyddstillsyn. Granskningens syfte är att bedöma om miljö- och byggnadsnämnden bedriver tillsynsverksamheten på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att miljö- och byggnadsnämnden **inte helt** bedriver tillsynsverksamheten på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.





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

Rekommendationer

Efter genomförd granskning rekommenderar vi miljö- och byggnadsnämnden att:

- Som komplement till nämndens målstyrning fastställa nyckeltal eller mätetal till samtliga nämndens antagna mål. Dessa nyckeltal och mätetal kan med fördel knyta an till indikatorer i tillsyns- och kontrollplan.
- Se över behovet av att ta fram en dokumenterad och systematiserad rutin eller instruktion för att genomföra behovsutredning och att denna implementeras i syfte att tydliggöra att tillsynsplanen bygger på behovsutredningen.
- Säkerställa att förekommande prioriteringar och nedprioriteringar av tillsynsområden tydligt framgår av nämndens beslut.
- Se över behovet av att införa rutin för efterkontroller eller aktgranskning avseende ett stickprovsurval av tillsynsbeslut.
- Säkerställa att förvaltningen får möjlighet att fullt ut implementera och anpassa systemstödet utifrån verksamhetens behov.
- Säkerställa att rutin för regelbunden och systematisk uppdatering av kompetenskartläggning och kompetensutvecklingsplan tas fram och implementeras.
- Se över behovet av att äska ytterligare medel för att säkerställa att tillräckliga resurser tillsätts för att uppfylla den lagstadgade och rekommenderade tillsynen av större lantbruk och enskilda avlopp enligt nämndens uppdrag.
- Säkerställa att uppföljning av tillsynsplan sammanställs och delges nämnd vid minst ett tillfälle under verksamhetsåret.

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Finns det mål uppsatta för tillsynsverksamheten?	Ja Nämndmål finns formulerade och antagna av nämnden. Vidare konstaterar vi att de tillsyns- och kontrollplaner som fastställs av nämnd är att betrakta som operativa mål för nämndens tillsynsverksamhet. Däremot noterar vi att nämndmålen inte brutits ned i verksamheten på ett tydligt sätt och att de i ett par fall saknar tydliga och mätbara indikatorer.	
2. Finns det tillsyns- respektive kontrollplaner och bygger dessa på dokumenterade risk- och behovsanalyser?	Ja Tillsynsplaner och kontrollplaner finns och antas av nämnd i enlighet lagstiftningens krav. Antagna tillsyns- och kontrollplaner bygger på genomförda risk- och behovsanalyser.	
3. Uppnås målen för tillsynsverksamheten?	Delvis Uppföljning av nämndsmål sker inom ramen för den ordinarie rapporteringen. Ingen formell uppföljning av kontrollplanen för livsmedels operativa mål eller återrapportering av tillsyns- eller kontrollplanerna utöver revideringen i samband med framtagande av behovsutredningarna genomförs.	
4. Har nämnden system för att utvärdera kvalitet och enhetlighet i myndighetsutövningen?	Delvis Det finns dokumenterade rutiner för administrativa processer som hålls ajour, är välkänt och används samt implementerat systemstöd i ärendehantering. Vidare finns arbetsrutiner i form av interna forum att lyfta svårare ärenden. Däremot finns det inga dokumenterade eller fastställda rutiner för efterkontroll av	

handlagda ärenden och fattade tillsynsbeslut. Vidare konstateras att förvaltningens systemstödet inte fullt ut implementerats avseende uppföljning, vilket gör att excel-dokumenterna som biläggs tillsyns- och kontrollplanerna är centrala dokument i den interna tillsynsuppföljningen.

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

Delvis

Kompetenskartläggning finns men det saknas rutin för revidering och uppföljning. Individuella utvecklingsplaner fastställs på medarbetarnivå. Nämnden har inte tillsatt resurser för fullständig inventering av tillsynsbehovet av enskilda avlopp eller för att fullt ut åtgärda den ackumulerade tillsynsskulden inom tillsyn enligt miljöbalkens krav. Nämnden har vidtagit vissa åtgärder för att komma tillrätta med skulden genom ytterligare tillsatta resurser inom livsmedelsområdet.



6. Sker en kontinuerlig rapportering till nämnden?

Delvis

Rapportering sker till största del enligt inarbetad rutin genom formell rapportering av delårs- och årsredovisningar och internkontrollplan samt informationsärenden där den löpande verksamheten avhandlas. Protokoll styrker inte att uppföljning och utvärdering av tillsyns- och kontrollplaner delges nämnden annat än som aggregerad tillsynsskuld per tillsynsområde, samt att målformuleringar i kontroll- och tillsynsplaner inte utvärderas systematiskt.



2022-06-21

Kristian Damlin

Jesper Häggman

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Enköpings kommuns revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2022-02-09. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.