

Öhrlings

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

Revisionsrapport

# Granskning av tillsynsarbetet avseende miljöfrågor inom bygg- och miljönäm- dens verksamhetsområde

Krokoms kommun

3 juni 2009

Therese Runarsdotter

Revisionskonsult

Öhrlings

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

2009-06-03

---

*Therese Runarsdotter - projektledare  
Revisionskonsult*

---

*Maj-Britt Åkerström – kundansvarig  
Certifierad kommunal revisor*

## Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>INLEDNING.....</b>	<b>1</b>
1.1	REVISIONSFRÅGA .....	1
1.2	METOD OCH AVGRÄNSNING.....	1
<b>2</b>	<b>BYGG- OCH MILJÖNÄMNDENS VERKSAMHETSOMRÅDE.....</b>	<b>2</b>
2.1	ANSVAR OCH UPPGIFTER .....	2
2.2	NÄMNDENS ARBETSSÄTT OCH MÅL FÖR TILLSYNSVERKSAMHETEN.....	3
2.2.1	<i>Ansvarsfördelning/delegationer.....</i>	<i>3</i>
2.2.2	<i>Mål för verksamheten.....</i>	<i>3</i>
2.3	MILJÖ- OCH HÄLSOSKYDDSAVDELNINGEN .....	4
<b>3</b>	<b>PLANERING FÖR TILLSYNSARBETET .....</b>	<b>5</b>
3.1	VERKSAMHETSPLANERING .....	5
3.2	ÄRENDEHANTERING - RUTINER FÖR ARBETET .....	7
3.3	BEDÖMNING .....	8
<b>4</b>	<b>RAPPORTERING OCH UPPFÖLJNING TILL NÄMNDEN .....</b>	<b>10</b>
4.1	LÖPANDE RAPPORTERING UNDER VERKSAMHETSÅRET .....	10
4.2	ÅRSREDOVISNING/VERKSAMHETSBERÄTTELSE .....	11
4.3	KUNDUNDERSÖKNING .....	11
4.4	BEDÖMNING .....	11
<b>5</b>	<b>EKONOMI.....</b>	<b>12</b>
5.1	BUDGET OCH RESULTAT .....	12
5.2	TILLSYNSAVGIFTER OCH KOSTNADSTÄCKNING .....	13
5.3	BEDÖMNING .....	13
<b>6</b>	<b>SAMMANFATTANDE REVISIONELL BEDÖMNING.....</b>	<b>13</b>
6.1	TILLSYNSPLANERING OCH ÄRENDEHANTERING .....	13
6.2	UPPFÖLJNING OCH RAPPORTERING .....	14
6.3	FÖRSLAG TILL ÅTGÄRDER .....	14

Bilaga 1: Nytt avgiftssystem för kommunernas livsmedelskontroll

## 1 Inledning

Kommunernas tillsynsarbete på området styrs i första hand av Miljöbalken och Livsmedelslagen. Lagstiftningen anger vilket ansvar den kommunala myndigheten har.

En stor del av kommunens miljöarbete utgörs av tillsynsarbete och en omfattande myndighetsutövning. Tillsynsbegreppet är vitt och inkluderar en mängd arbetsuppgifter. Revisorerens möjlighet att granska myndighetsutövning mot enskild är begränsad enligt kommunallagen. Däremot är det möjligt att granska utifrån allmänna utgångspunkter, såsom t.ex. planering och uppföljning av verksamheten.

### 1.1 Revisionsfråga

Utgångspunkten för revisionsfrågan är ändamålsenlighet och intern kontroll inom bygg- och miljönämndens verksamhetsområde, utifrån de krav som ställs i miljöbalken liksom livsmedelslagen. Den övergripande revisionsfrågan är:

- Har nämnden säkerställt att förvaltningen har tillfredsställande rutiner för ärendehantering, planering och tillsyn av miljöverksamheten?

Granskningen omfattar:

- Genomgång av skriftliga och muntliga handläggningsrutiner
- Genomgång av tidsplanering
- Bedömning av handläggningstider
- Genomgång av avgiftstäckning
- Kontroll av hur uppföljning och rapportering av handläggningsrutiner samt avvikelserapportering sker inom förvaltningen och till nämnden

### 1.2 Metod och avgränsning

Granskningen berör bygg- och miljönämndens förvaltning med avgränsning på verksamhetsområdet miljö (livsmedel, hälsoskydd, miljöskydd). Djurskyddstillsynen har sedan 2009-01-01 överförts till staten och ingår inte i granskningen. Det har inte heller ingått att närmare granska nämndens budget, redovisning, taxesättning och finansiering m.m.

Granskningen bygger på intervjuer med nämndsordförande, bygg- och miljöchef och miljö- och hälsoinspektörer. Dessutom har studier/analys genomförts av bl.a. nämndens reglemente och delegationsordning, lagstiftning, aktuella rutiner/riktlinjer, verksamhetsplan, tillsynsplan, behovsutredning, budget och årsredovisning.

Rapporten är sakgranskad av berörda tjänstemän.

## 2 Bygg- och miljönämndens verksamhetsområde

### 2.1 Ansvar och uppgifter

Sedan 2008-01-01 är bygg- och miljönämnden en egen nämnd med bl.a. budget- och personalansvar. Nämnden var innan en myndighetsnämnd och personalen ingick i samhällsbyggnadsförvaltningen (undantaget en inspektör som var anställd under kommunstyrelsen). Underställd bygg- och miljönämnden bildades en ny avdelning för bygg- och miljöfrågor. Avdelningen leds av en bygg- och miljöchef, tillika förvaltningschef.

Nämndens reglemente är antaget av kommunfullmäktige 2008-02-13. Av reglementet framgår att nämnden ska fullgöra kommunens myndighetsuppgifter enligt särskild lagstiftning inom plan- och byggnadsväsendet, miljö- och hälsoskyddsområdet samt som trafiknämnd. Nämnden ska vidare följa utvecklingen inom kommunen, arbeta för övergripande mål inom nämndens verksamhetsområde, arbeta för en bättre hälsa och miljö samt verka för en god byggnadskultur och en god stads- och landskapsbild.

Omfattningen av den lokala tillsynen inom miljö- och hälsoskyddsområdet och livsmedelslagstiftningen är idag stor. Sedan 2006 har Sverige antagit en ny livsmedelslag. Lagen innebär ökade krav på redovisning m.m. från de enskilda verksamhetsutövarna, vilket även medfört ökade arbetsuppgifter för tillsynsmyndigheterna. Den nya lagen kräver att de flesta befintliga verksamheter med lokalgodkännande ska omgodkännas för verksamheten i sin helhet. I och med den nya lagen har även en ny avgiftsförordning på livsmedelsområdet antagits<sup>1</sup>. Kommunen kan använda andra modeller för taxesättning under förutsättning att man följer avgiftsförordningen. Den nya taxan innebär väsentligt ökade kostnader för många av företagen/verksamheterna.

Bygg- och miljönämnden har enligt lag viss obligatorisk tillsyn. Det är bl.a:

- Miljöfarlig verksamhet som inte är tillståndspliktig
- Hälsoskydd
- Livsmedel
- Naturvård, natur- och kulturresevat och naturminne som bildas av kommunen
- Förorenade områden
- Hantering av kemiska produkter
- Handläggning enligt renhållningsordningen

I tillsynsmyndighetens uppgifter ingår att:

- Kontrollera att miljöbalken, livsmedelslagen och övrig lagstiftning följs
- Vidta åtgärder så att rättelse sker

---

<sup>1</sup> Se bilaga 1 för mer information kring nytt avgiftssystem för kommunernas livsmedelskontroll.

- Åtalsanmäla straffbara överträdelser samt påföra miljöstraffavgifter
- Handlägga anmälnings- och tillståndsärenden
- Informera och rapportera till tillsynsmyndigheter regionalt och centralt
- Informera och ge råd
- Planera och utreda det egna tillsynsbehovet och upprätta tillsynsplan respektive kontrollplaner

## 2.2 Nämndens arbetssätt och mål för tillsynsverksamheten

Bygg- och miljönämnden har idag 7 ledamöter och 7 ersättare (tidigare 5) och sammanträder ca 10 gånger/år. Två veckor före sammanträde hålls en beredning<sup>2</sup>, utan beslutsfattande och protokollskrivning. Av intervjuer med ordföranden och chef framgår att rutinerna för detta arbetssätt och dialogen dem emellan överlag fungerar bra.

### 2.2.1 Ansvarsfördelning/delegationer

Nämnden har antagit ett delegationsreglemente som reviderades 2008-12-04. Nämnden har en långtgående delegation inom miljöbalkens och livsmedelslagens områden och delegationsbeslut ska anmälas till nämnden vid nästkommande sammanträde. Nämnden beslutar framför allt i ärenden där föreläggande med vite ska beslutas samt i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Nämnden har vidare delegerat brådskande beslut till ordföranden. Av intervjuer framkommer också att fördelningen av arbetsuppgifter och befogenheter är tydligt fördelat på de olika funktionerna i organisationen.

### 2.2.2 Mål för verksamheten

I och med att nämnden är relativt ny är ansvarsområdena ekonomi- och personalfrågor nya för politikerna. Som ett resultat av detta har den årliga verksamhetsplaneringen och upprättandet av en verksamhetsplan varit mycket försenat och därmed inte sammanfallit med verksamhetsåret. Verksamhetsplan för 2008 upprättades av förvaltningschef och antogs av nämnden i oktober 2008. Planen för 2009 antogs av nämnden 2009-03-27.

Processen i övrigt när det gäller verksamhetsplanens tillkomst är att bygg- och miljöchefen har diskuterat dess innehåll med inspektörerna innan materialet gått till nämnden för beslut. Planen är relativt kortfattad och i sin utformning beskrivande.

Det fanns inga övergripande nämndsmål för verksamhetsåret 2008 utan målarbetet påbörjades först inför verksamhetsåret 2009. Nämnden har, i verksamhetsplan 2009, antagit fyra övergripande mål och planen innehåller även prioriteringar för minst två år framåt. Av

---

<sup>2</sup> Medverkande är nämndens ordförande, de två vice ordförandena, förvaltningschef och sekreterare. Handläggare kommer och redovisar aktuella ärenden.

verksamhetsplanen framgår inte tillsynsbehovet för verksamheten, hur utvärdering av måluppfyllelsen ska ske eller med vilken periodicitet målen ska mätas. Däremot framgår i protokoll när de övergripande målen ska följas upp.

Bygg - och miljöchefen beskriver att kontoret framöver ska bryta ner övergripande mål i effektmål för verksamheten. Effektmålen ska även utgå från kommunfullmäktiges och kommunstyrelsens mål.

Nämndens vision för verksamheten, engagemang i mål på miljöområdet, prioriteringar för verksamheten och uppföljningsfrågor upplevs från kontoret som begränsat vilket ibland har inneburit att tjänstemännen i praktiken själva får tolka nämndens viljeinriktning. Från politikens sida menas att politiska prioriteringar kräver att tjänstemännen visar vad som är obligatoriskt och absolut nödvändigt att utföra för att utifrån detta kunna prioritera bland arbetsuppgifterna.

## 2.3 Miljö- och hälsoskyddsavdelningen

Miljö- och hälsoskyddsavdelningens verksamhet är främst inriktad på kontroll och tillsyn inom miljö- och hälsoskydd, livsmedel samt arbete med frågor som rör miljöförbättrade åtgärder. Avdelningen arbetar också med information och rådgivning inom de olika verksamhetsområdena. Avdelningen består idag av totalt 5 personer; bygg- och miljöchef, 0,5 tjänst, miljö- och hälsoskyddsinspektörer, 3,0 tjänst (varav en person är nyanställd miljö- och hälsoskyddsinspektör, främst med inriktning livsmedelstillsyn) och assistent, 0,3 tjänst. Den nyanställde inspektören arbetar deltid under 2009 och när denne går upp i tjänst kommer det totala antalet årsarbetare för kontoret, inkl assistent, att vara 3,8 tjänst.

Av intervjuer med tjänstemännen framkommer att personalresurserna inom miljöområdet konstant har minskat under flertalet år, trots att arbetsbelastningen ökat. Detta har påverkat både arbetsmiljön, prioriteringar och arbetsområden.

Enligt uppgift arbetade inspektörerna tidigare med samtliga områden inom miljöområdet vilket lett till att inspektörerna har breda kompetensområden. I och med nyanställningen är förhoppningen framöver att kunna fördela arbetet så att en inspektör arbetar med miljöskydd, en med hälsoskydd och en med livsmedel. Intervjuade beskriver dock att detta kommer att fungera under förutsättning att prioriteringar och arbetsbelastning tillåter denna fördelning.

Inspektörerna arbetar i stor utsträckning ensamma, självständigt och med hög grad av specialisering och frihet under ansvar. Att inspektörerna är specialiserade och oftast jobbar själva inom ett område vilket beskrivs fungera både på gott och ont. Inspektörerna beskriver dock att de för många diskussioner mellan varandra och chef och kan rådfråga varandra uppkomna vid problem.

Under 2008 genomförde kontoret inga strukturerade arbetsträffar. Detta efterfrågades bl.a. på grund av avsaknad av tillräcklig ärendesamordning, kollegiala ärendediskussioner, gemensam planering, bedömning och handledning. Under 2009 har kontoret åter börjat med arbetsplatsträffar varannan vecka. Under dessa träffar går man igenom registreringar i Ecos, verksamhetsplanering, särskilda ärenden/frågeställningar/beslut m.m. Träffarna beskrivs som värdefulla och "ett steg i rätt riktning" men att de kan utvecklas ytterligare.

### 3 Planering för tillsynsarbetet

En stor del av bygg- och miljönämndens verksamheter är myndighetsutövning och därmed inte något en kommun/nämnd kan välja att arbeta med. Nämnden kan ändå aktivt ta del i planering och prioritering av verksamheten. Enligt förordning till miljöbalken ska varje tillsynsmyndighet:

- Utredda tillsynsbehovet, regelbundet återkommande
- Föra register över verksamheterna
- Ha en tillsynsplan för varje år
- Följa upp och utvärdera tillsynsarbetet

Liknande regler gäller även för myndighetsutövning inom livsmedelslagstiftningens område. Noteras kan dock att begreppet tillsyn här har ersatts med begreppet kontroll. I rapporttexten används dock för enkelhetens skull "tillsyn" genomgående.

#### 3.1 Verksamhetsplanering

Som ovan nämnts föreskriver Miljöbalken att kommunernas miljöenheter regelbundet ska bedöma aktualiteten i behovsutredning och vid behov uppdatera den.

Till grund för verksamhetsplaneringen avser kontoret att årligen uppdatera sedan tidigare framtagen behovsutredning för verksamhetsområdena miljöskydd, hälsoskydd och livsmedel. Denna utredning innefattar även kontorets tillsynsplan och visar på övergripande nivå tillsynsbehovet i antal tjänster, tillsynsplanen (vad som planeras) samt vad som utförts under året. Under respektive verksamhetsområde är utredningen/tillsynsplanen mer detaljerad och visar bl.a. antal objekt, intervall för tillsyn, antal tillsyner per år, planerade timmar vid respektive anläggning och föreliggande behov. Tjänstemännen beskriver att arbetsrutinen för uppdatering av behovsutredningen inte har fungerat tillfredsställande under 2008, främst p.g.a. omorganiseringen och förseningar i planeringsarbetet. Inspektörerna har därför till stor del arbetat utifrån egna rutiner/arbetssätt.



Behovsutredning/tillsynsplan för verksamhetsåret 2009 var vid tidpunkten för denna granskning slutförande inte uppdaterad. Sammantaget visar såväl behovsutredning/tillsynsplan för 2008 samt genomförda intervjuer på stora svårigheter att klara de mål som finns fastställda eftersom de personella resurserna ligger långt under det behov som utredningen visat på. Behovet är enligt utredning 2008 beräknat till 6,02 tjänster och befintliga resurser är vid samma tidpunkt 2,54 vilket visar att det saknades 3,48 tjänster. Vidare framkommer att situationen när det gäller behov kontra resurser har blivit marginellt bättre för 2009 då djurskyddstillsynen har övergått till länsstyrelsen och en livsmedelsinspektör har anställts på deltid. Dock ligger de personella resurserna fortsatt långt under behoven. Nämnden har inte under 2008 genomfört någon djupare analys av befintliga resurser i förhållande till behovet. Detta kan dock variera inom de tre olika områdena.

Bygg- och miljöchefen presenterar inte för nämnden behovsutredningen i sin befintliga form utan skriver om materialet så att innehållet/informationen ska bli mer tydligt och överskådligt.

I övrigt föreslår tjänstemännen själva de prioriteringar som kan behövas för årets arbete. Nämnden fattar sedan beslut om dessa prioriteringar vid antagandet av verksamhetsplanen. Under 2008 prioriterade kontoret livsmedelstillsynen och inkommande ärenden. Lägst i prioriteringsgrad ligger bl.a tillsyn på förskolor (hälsoskydd), vårdlokaler, offentliga lokaler, hotell, campingplatser och idrottsplatser. Vid dessa anläggningar beskrivs tillsynen nästan ha varit obefintlig. Tjänstemännen framställer att den planerade tillsynen fortsatt kommer att ligga på en miniminivå p.g.a. det stora antalet inkommande ärenden som måste behandlas direkt. Ibland hinner inspektörerna knappt handlägga dessa inkommande ärenden vilket i praktiken innebär att det inte finns så många arbetsuppgifter att prioritera mellan. Detta varierar dock mellan verksamhetsområdena.

Inspektörerna har 1 200 timmar planeringsbar tillsynstid per år (debiterbar tid) och de utformar själva sin årsplanering så att den blir ändamålsenlig. Det görs bl.a. utifrån befintligt antal fasta tillsynsobjekt som finns registrerade i det IT-baserade verksamhetssystemet Ecos. Kontrolltiden är baserad på en riskbedömning och erfarenheter från tidigare tillsyner samt prognoser beträffande inkommande ärenden under året. Enligt uppgift är det inte alltid tillsynsplanen efterlevs i praktiken vilket har sin förklaring i tjänstledigheter, inspektörer som slutat och att vissa ärenden tagit lång tid i anspråk.

Ny lagstiftning inom livsmedelsområdet har även aktualiserat nödvändigheten av förändrad planering av arbetet då tillsynsobjekten i det nya systemet ska riskklassificeras. Detta har inneburit en ökning, både av det administrativa arbetet och för tillsynsarbetet. Klassningen avgör hur mycket tillsynstid som ska läggas på verksamheten och därmed också hur hög tillsynsavgift som respektive verksamhet ska ha. I och med den nya livsmedelslagen har kontrollen förändrats på så sätt att varje verksamhet, utifrån sin riskklassning, be-

talar för ett visst antal kontrolltimmar (tillsynstid). Detta medför att den totala tillsynstiden måste bokföras på varje enskilt tillsynsprojekt.

Efter beslut i kommunfullmäktige, 2007-04-04, ska den årliga tillsynen genomföras. Enligt tjänstemännen har inte livsmedelstillsynen kunnat utföras i den omfattning det var tänkt på grund av hög arbetsbelastning inom andra områden, under 2008 bl.a. på djurskyddssidan.

Ny lagstiftning inom livsmedelsområdet har även inneburit att fler verksamheter/livsmedelslokaler (t.ex. daghem, systembolag, bed & breakfast) ska betraktas som anläggningar som ska godkännas eller registreras. När det gäller omgodkännanden har kontoret endast mäktat med godkännanden på nya verksamheter eller de som genomgått förändring, inte på övriga verksamheter.

Dialog/uppföljning inom miljö- och hälsoskyddsområdet avseende bl.a. avstämning av behovs- och tillsynsplaner och tidsredovisning beskrivs idag vara bristfällig. Det finns ännu ingen inarbetad rutin för hur ofta avstämning ska ske per handläggare och vad som ska följas upp till nämnd. Till viss del sker uppföljning/avstämning vid arbetsplatsträffar. Enligt bygg- och miljöchefen är detta ett prioriterat område framöver då det krävs en bättre kontroll för styrning och uppföljning. Avvikelse från tillsynsplan togs tidigare av nämnden. Bygg- och miljöchefen beskriver att avvikelser från plan inte gick upp till nämnden under 2008 men att de, när det är möjligt, fortsättningsvis ska göra det.

Som nämnts tidigare beskriver samtliga tjänstemän att arbetsbelastningen är mycket hög. Inspektörerna beskrivs ha den kompetens som krävs för uppdraget men de skulle behöva vara fler till antalet för att kunna utöva en fullt acceptabel/tillfredsställande tillsyn utifrån lagens krav, trots nyanställningen. Av tjänstemännen framgår att det inte helt säkert går att säga att det är bristande personella resurser som gör att verksamheten inte kan genomföras på det mest ändamålsenliga och effektiva sättet. En kombination av resursbrist och en organisation som förändrats mycket under flertalet år och som inte till fullo haft ordentlig styrning och struktur beskrivs vara samverkande orsaker. En fortsatt strukturering av miljö- och hälsoskyddsverksamheten är, enligt bygg- och miljöchefen, högt prioriterat.

## 3.2 Ärendehantering - rutiner för arbetet

Tillsynsmyndighetens uppgifter innebär sammantaget att det är av stor vikt att handläggningen dokumenteras och planeras på ett tillfredsställande sätt.

Miljö- och hälsoskyddskontoret använder ärendehanteringssystemet Ecos i handlägningsprocessen. Där förs bl.a. inkommande dokument, rapporter, beslut och drift in. Merparten av registreringen av inkommande handlingar utförs av assistent i Ecos och viss scanning förekommer. En del av inkommande ärenden sker via telefon som registreras då

av inspektörer. Systemet beskrivs överlag vara ett förhållandevis bra och lätthanterligt och det används i den mån drivkraften och resurserna räcker till. Förvaltningen beskriver att det som upplevs som ett problem gällande systemet är att ECOS inte uppdateras i tid vilket får konsekvenser för avdelningen. Konsekvenserna är bl.a. ökade arbetsinsatser vid fakturering av fasta tillsynsavgifter samt problem vid periodisk uppföljning av utfört arbete till nämnden.

Miljö- och hälsoskyddskontoret har ingen enhetlig, dokumenterad rutin för tidsredovisning för arbetsuppgifter vilket bekräftas av intervjuade inspektörer och av chef. Eftersom verksamhetsplan för 2008 togs av nämnden i oktober samma år var det först då som inspektörerna visste vad de skulle utföra under året. Därför skedde ingen tidsredovisning under 2008. Tidsredovisningens utformning varierar mellan inspektörerna och en rutin för redovisningen är att den genomförs när inspektörerna tar betalt av verksamhetsutövarna. Tidrapportering sker i Excel och/eller i kalender.

Inom kontoret finns en dokumenterad rutinbeskrivning, upprättad för några år sedan. Av den framgår delegationsbeslut, hur/när inspektionsrapporter, skrivelser och yttranden ska användas och direktiv om uppföljande provtagning. Det beskrivs dock vara oklart i vilken omfattning dessa rutiner används i det vardagliga arbetet. I övrigt är kontoret i sin myndighetsutövning styrd av förvaltningslagen, mallar i Ecos och delegationsordningen. Inspektörerna beskriver att de i mycket stor utsträckning arbetar individuellt, främst p.g.a. att de mestadels jobbar inom olika områden.

Nämnden har inte antagit några målsättningar för tillsynsarbetets genomförande inom miljö- och hälsoskyddsområdet och förvaltningen har inte antagit mål för handläggningstider. Bygg- och miljöchefen beskriver att de försökt skatta handläggningstider i behovsutredningen och utifrån fastställd taxa, dvs. den tid inspektörerna lägger ner. I övrigt arbetar kontoret utifrån förvaltningslagen och miljöbalken. Tjänstemännen upplever inte att det inom miljö- och hälsoskydd har inkommit många klagomål kring långsamma handläggningstider. Vidare beskrivs att handläggningstider också i stor utsträckning beror på objektet/verksamhetsutövarna själva och om kontoret får in kompletta ärenden för att kunna påbörja handläggningen omgående.

### 3.3 Bedömning

Nämndens delegationsordning är omfattande och ger i de flesta fall möjlighet till effektiv handläggning och beslut gentemot enskilda och företag/verksamheter. Det är positivt att nämnden delegerat brådskande beslut till ordföranden eftersom detta hindrar att viktiga beslut fördröjs. Vi uppmanar dock nämnden att omgående revidera delegationsordningen utifrån de förändringar som skett, bl. a. lagförändringar.

Nämnden har de planer och styrdokument som gällande lagar och förordningar kräver för myndighetsrollen och tillsynsarbetet. Vi bedömer dock att bygg- och miljönämndens ledning och styrning av tillsynsverksamheten har brister och därför inte är fullt tillfredsställande i dagsläget. Den årliga verksamhetsplaneringen har varit mycket försenad vilket resulterat i att avdelningen i stort saknat direktiv, mål och planering för verksamheten under 2008. Detta bekräftas även av intervjuer med avdelningen där personalen flertalet år har saknat en tydlig vision från nämndens sida för miljö- och hälsoskyddsområdet och ett tydligt ställningstagande kring vad nämnden vill ha ut av verksamheten.

Vi finner det positivt att förvaltningen nu har prioriterat och påbörjat målarbetet. Framtiden verksamhetsplan för 2009 innehåller nämndsövergripande mål för verksamheten, dock är inte samtliga mål mätbara. Avdelningen planerar nu att bryta ner dessa mål till konkreta, mätbara effektmål för verksamheten vilket vi anser är bra och nödvändigt för att utveckla ledning, styrning och uppföljning av verksamheten. Detta arbete kan med fördel ske i nära samarbete med nämnden och vi menar att för att planen ska kunna vara ett styrande dokument måste den antas av nämnden betydligt tidigare än de två senaste åren.

Arbetsrutinen för uppdatering av behovsutredning/tillsynsplan beskrivs inte ha fungerat fullt tillfredsställande tidigare år, pga dåvarande organisation. Verksamheten beskriver dock att behovsutredningen uppdaterats och att uppdatering även kommer att ske under 2009. Vi anser däremot att avdelningens behov tydligare kan framgå av verksamhetsplanen. Dessutom är det så att både behovsutredning/tillsynsplan och genomförda intervjuer med avdelningen indikerar att det inte finns tillräckliga resurser vilket inte är tillfredsställande. Miljö- och hälsoskyddsavdelningen har nyanställt en inspektör under våren med inriktning mot livsmedelsområdet men vi menar att nämnden, trots detta, närmare måste analysera om verksamheten har tillräckliga resurser för att klara lagstadgat tillsyn.

När det gäller verksamhetens arbetssätt anser vi att avdelningens personal i alltför stor utsträckning arbetar självständigt och individuellt. Avdelningen arbetar i dagsläget bl.a. med att utveckla rutiner för planering och uppföljning och vi menar att nämnden och kanske främst ledningen fortsatt bör utveckla fasta former för löpande planering av verksamheten. Vi bedömer vidare att nämndens engagemang i styrningen av verksamheten och framförallt i verksamhetens prioriteringar måste tydliggöras/utvecklas ytterligare. Samtidigt är det tjänstemännens uppgift att i god tid tillhandahålla nämnden det underlag som krävs för detta. Idag behandlas inte detaljplaneringen av förvaltningens årliga verksamhet, exempelvis tillsynsplaner, i nämnden vilket i praktiken resulterar i att personalen själva gör de prioriteringar som måste till då behov och tillgängliga resurser inte är i nivå med varandra.

Det är positivt att avdelningen, i den mån resurserna tillåter, nyttjar verksamhetssystem för ärendehantering. Vi uppfattar dock att verksamheten till viss del har arbetat utifrån olika rutiner och arbetssätt men att förvaltningen påbörjat arbetet med att åtgärda de "brister" som man sett. Vi menar att det är viktigt att verksamheten, i den mån det går, hittar till-

fredsställande lösningar så att det inte påverkar resultatet av tillsynsarbetet. Vi bedömer även att fortsatt prioritering bör ligga på att fortsatt upprätta dokumenterade rutinbeskrivningar för ärendehandläggning/dokumentation och för tidsredovisning.

## **4 Rapportering och uppföljning till nämnden**

### **4.1 Löpande rapportering under verksamhetsåret**

Både politiker och tjänstemän ger en samstämmig bild av att rapportering och uppföljning till nämnden under 2008 har varit ostrukturerad och till stora delar bristfällig. Den uppföljning som dåvarande myndighetsnämnden gjorde innan 2008 gällde verksamhetsplan och behovsutredning. Det framgår av samtliga intervjuer att det kommer att ta viss tid för nya nämnden att hitta en bra uppföljningsrutin för verksamheten.

Delegationsåterrapportering sker vid varje nämndssammanträde. Chefstjänsteman närvarar alltid vid nämndens sammanträden för att föredra ärenden, svara på frågor och vid behov informera nämnden. Enligt bygg- och miljöchefen och ordföranden i nämnden efterfrågas inte formell uppföljning av verksamhetsplan/tillsynsplan vid dessa tillfällen utan fokus ligger främst på ekonomi.

Delårsbokslut och verksamhetsplan för 2008 och dess resultat/måluppfyllelse har inte återrapporterats till nämnden. Miljö- och byggchef framställer att rutinen nu är ändrad och att återrapportering av planerna ska ske framöver. Nämndens ordförande beskriver att beslut ännu inte tagits om hur ofta verksamhetsplanen ska följas upp.

Nämnden har, 2009-03-27, antagit en internkontrollplan. Den innehåller 11 moment och ska revideras i samband med bokslutet. Av den framgår att löpande verksamhet och ekonomi ska rapporteras till nämnden i samband med annan ekonomisk uppföljning (metoden är sammanställning av beräknade intäkter och kostnader för innevarande år). Vidare anges att uppföljning av kvalitetsmål och budget ska ske till kommunstyrelsen och nämnden vid delårsbokslut och årsbokslut. Nämndens ordförande bedömer att internkontrollplanen kommer leda till en uppföljningsrutin med en bra styrning av verksamheten.

Av uppföljningsrapport per halvår 2008 framgår bl.a. att avdelningen under det första halvåret arbetat med att se över rutiner för verksamheten och att utveckla service- och bemötandefrågor, finna former för samarbete med övriga nämnder och myndigheter samt att kvalitetssäkra verksamheten. Det framgår inte om nämndsövergripande mål uppnåtts eller i vilken omfattning tillsynsverksamheten bedrivits utifrån tillsynsplan.

## 4.2 Årsredovisning/verksamhetsberättelse

Bygg- och miljönämndens verksamhetsberättelse beskriver kortfattat händelser under året, den ekonomiska redovisningen och ett antal nyckeltal för respektive verksamhetsområde. Verksamhetsberättelsen saknar en beskrivning och analys av verksamhetens måluppfyllelse, bl.a i förhållande till tillsynsplan, ekonomi, resurser och behov. Det framgår inte heller hur många tillsynsobjekt som har inspekterats under året. Till viss del återrapporteras detta muntligt till nämnden. Däremot framkommer av intervjuer med avdelningen att målsättningen i tillsynsplanen inte uppnåtts, främst p.g.a. många inkommande ärenden och att prioriteringar/fokus har ändrats under året.

## 4.3 Kundundersökning

Enligt intervjuer genomförs inte kontinuerliga brukarundersökningar inom miljö- och hälsoskyddsområdet för att mäta hur nöjda medborgare och verksamhetsutövare är med miljökontorets verksamhet och myndighetsutövning och för att kunna utveckla kvalitén i verksamheten.

## 4.4 Bedömning

Vi bedömer att nämndens uppföljning under 2008 har varit bristfällig vilket även bekräftas av intervjuer och dokumentation. Den främsta anledningen beskrivs vara nytt ansvar och arbetssätt för nämnden. Löpande redovisning av ekonomi och verksamhet sker vid nämndens sammanträden (främst muntligt) och vid delårs- och årsbokslut. Vår uppfattning är att nämnden inte kontinuerligt efterfrågar uppföljning av verksamhet och tillsyn i lika stor omfattning som det ekonomiska utfallet. Uppföljningsrapporter/information på sammanträdena som enbart eller till största delen redovisar det ekonomiska läget och inte verksamheten och dess kvalitet samt delegationsåterrapportering är enligt vår uppfattning inte tillräckligt för att säkerställa att en god myndighetsutövning och tillsynsverksamhet bedrivs. Vi konstaterar, utifrån protokoll, att nämnden under 2008 inte heller formellt följde upp verksamhetsplanens eller tillsynsplanens måluppfyllelse. Nämnden bör omgående fatta beslut om hur ofta verksamhetsplanen ska följas upp.

I och med framtagandet av internkontrollplanen har uppföljningsrutinen till viss del formaliserats där nämnden gentemot förvaltningen har beslutat hur viss löpande rapporteringen ska gå till, och med vilken periodicitet den skall ske. Vi bedömer dock att nämnden än tydligare kan precisera vad uppföljningen ska innehålla och detta bör ge nämnden möjlighet att under verksamhetsåret kunna göra de omprioriteringar för arbetet som krävs.

Vi efterfrågar en tydligare dokumenterad redovisning av i vilken utsträckning tillsynsplanen följts upp, dvs. i vilken utsträckning antalet planerade tillsynsbesök enligt tillsynsplan

överensstämmer med genomförd tillsyn, bl.a. i antal timmar. Antalet objekt i planen bör tydligare stämmas av mot antalet genomförda tillsyner samt frekvens.

Den kontinuerliga och löpande verksamhetsuppföljningen av arbetsläge, måluppfyllelse och ekonomi bör sammantaget intensifieras i organisationen och förutsättningarna för detta bör förbättras då förvaltningen framöver tänkt upprätta effektmål för verksamheten. Vid avstämningstillfällena bör det ske en löpande intern kontroll av verksamheten, arbetsplanering, utfört arbete, arbetsfördelning, prioritering m.m.

Att verksamheten innan 2009 inte upprättat mål för tillsynsverksamheten samt avsaknaden av analys av måluppfyllelse hänger troligen samman. Utan ett tydligt uppdrag till förvaltningen är det svårare att veta med vad och hur avdelningen ska arbeta, liksom det blir svårare att utvärdera styrkor och svagheter i det arbete som utförs.

Vi uppmuntrar även nämnden att påbörja arbetet med synpunktshantering för ökad delaktighet hos medborgarna. Resultatet av sådana undersökningar är ett bra verktyg för att utveckla kvalitén i verksamheten.

## 5 Ekonomi

### 5.1 Budget och resultat

Budget fördelar sig så att nämnden redovisar de intäkter som miljökontoret förväntas få utifrån de avgifter som verksamheterna betalar för insyner. Enheterna redovisas utifrån de kostnader som respektive verksamhetsområde genererar. Nämnden redovisade för år 2008 en budgetavvikelse på 191 tkr. Miljö- och hälsoskyddsområdet redovisade för 2008 ett underskott på ca 670 Tkr gentemot budget:

*Källa: Förvaltningens ekonomisystem.*

Miljö- och hälsa	Kostnader		Intäkter		Budgetavvikelse		Resultat
	Budget	Redovisning	Budget	Redovisning	Kostnad	Intäkt	
Tkr							
Personal	1 605,9	1 996	0	162,7	-390,1	162,7	-227,4
Livsmedel	0	0,4	575	302,8	-0,4	-272,4	-272,6
Miljötillsyn	0	0,4	150	160,9	-0,4	10,9	10,5
Hälsoskydd	0	0	140	100,7	0	-39,3	-39,3
Djurskydd	0	0	155	14,4	0	-140,6	-140,6
<b>Totalt</b>							<b>-669,4</b>

## 5.2 Tillsynsavgifter och kostnadstäckning

Kommunfullmäktige antog år 2007 en taxa avseende tillsynsavgifter för livsmedelskontrollen. Nämnden räknar årligen upp taxan med konsumentprisindex. Gällande taxa för 2009 är 706 kr och inom livsmedelsområdet har i stort samtliga verksamheter en årlig tillsynstaxa. Detta gäller även för delar av tillsynen inom miljöbalken.

I och med att bygg- och miljönämnden fr.o.m. 2008-01-01 är en egen nämnd har förvaltningen/ekonomiavdelningen enbart kunnat ta fram statistik/underlag rörande kostnadstäckningsgraden på totala intäkter och kostnader för tillsynsarbetet och inte per verksamhetsområde. Det har inte heller varit möjligt att jämföra mellan åren. Den totala kostnadstäckningsgraden för 2008 är enligt statistik från ekonomiavdelningen ca 37 %.

## 5.3 Bedömning

Den ekonomiska redovisningen visar att det enbart är miljötillsynen som under 2008 hållit budget och att avdelningens intäkter är betydligt lägre än budgeterat. Vi anser att nämnden djupare bör analysera anledningen till detta och koppla detta till behov och resurser.

Kostnadstäckningen för tillsynen inom miljö- och hälsoskyddsområdet samt livsmedelskontrollen var år 2007 knappt 40 % i medeltal i landet. Nu finns inga jämförbara siffror för Krokoms kommun detta år men vi uppmanar nämnden att fortsatt följa upp och analysera kostnadstäckningsgraden mellan verksamhetsområdena. Vi uppmanar särskilt att detta bör ske inom livsmedelsområdet då denna tillsyn ska vara avgiftsfinansierad.

## 6 Sammanfattande revisionell bedömning

Den övergripande revisionsfrågan är om nämnden har säkerställt att verksamheten har tillfredsställande rutiner för ärendehantering och planering av verksamheten samt om rapportering och uppföljning sker på ett strukturerat sätt.

### 6.1 Tillsynsplanering och ärendehantering

Vi bedömer att nämndens tillsynsverksamhet, inte till fullo, bedrivs på ett effektivt och ändamålsenligt sätt och att nämnden inte i tillräcklig omfattning har säkerställt tillfredsställande rutiner för ärendehantering och tillsyn av miljöverksamheten. Det saknas en del tydliga rutiner för planering och genomförande av tillsynsarbetet och det har inte funnits en uppdaterad behovsutredning/tillsynsplan under 2008.

Vidare framkommer att förvaltningen inte hinner utföra all lagstadgad tillsyn och att det är svårt att nå upp till målen i tillsynsplanen, trots att de är lågt satta. Det är dock positivt att förvaltningen påbörjat arbetet med att upprätta effektmål för verksamheten och att priori-



teringen fortsatt ligger på kvalitets- och verksamhetsutveckling samt framtagandet av riktlinjer och rutinbeskrivningar.

## 6.2 Uppföljning och rapportering

Vi bedömer att uppföljning/rapportering av tillsynsverksamheten i dagsläget inte är tillfredsställande. Vi saknar bl.a. en tydlig uppföljning av verksamheten och dess kvalitet och i vilken mån verksamheten har uppnått tillsynen i enlighet med tillsynsplanen. Vidare menar vi att det inte kan betraktas som ändamålsenligt, utifrån kommunens skyldighet som myndighet inom miljö- och hälsoskyddsområdet, att endast en del av det tillsynsbehov som finns blir tillgodosett. Därför är det även av stor vikt att en genomgripande analys av arbetet görs framöver så att förvaltningen ges möjlighet att uppnå fastställda ambitioner. Det viktiga är att nämnden kan säkerställa att planerad tillsyn kan genomföras i realiteten.

## 6.3 Förslag till åtgärder

- Delegationsordningen bör omgående revideras med hänsyn till de förändringar som skett i uppdrag och lagstiftning.
- Nämnden bör ytterligare öka sitt engagemang i verksamhetsutvecklingen av miljö- och hälsoskyddsområdet, bl.a. i ambitionsnivån, visions- och målarbetet, samt vara tydligare med politiska prioriteringar för de olika verksamheterna.
- Att nämnden säkerställer att behovsutredningen revideras regelbundet och att det för varje år finns en uppdaterad tillsynsplan för samtliga verksamhetsområden.
- Att nämnden närmare analyserar resursläget utifrån genomförd behovsutredning/-tillsynsplan för att säkerställa att verksamheten ges de resurser som krävs för att klara den lagstadgade tillsynen.
- Att det upprättas rutiner för bl.a. planering, avstämning, ärendehantering och tidsredovisning.
- Att uppföljning och utvärdering av tillsynsarbetet formaliseras och utvecklas, bl.a. genom tydligare uppföljning av verksamhet och dess kvalitet samt att verksamhetsplanens och tillsynsplanens resultat och måluppfyllelse formellt följs upp och analyseras.
- Att nämnden fortsatt analyserar kostnadstäckningsgraden mellan de olika områdena.

- Nämnden bör fortsatt utveckla nyckeltal/verksamhetsmått för styrning och uppföljning av verksamheterna samt för jämförelser med andra jämförbara kommuner.
- Nämnden bör påbörja arbetet med synpunktshantering för ökad delaktighet hos medborgarna och som hjälp för ytterligare utveckling av verksamheten.

### **Nytt avgiftssystem för kommunernas livsmedelskontroll:<sup>3</sup>**

Från och med den 1 januari 2006 fick EU:s medlemsländer en gemensam livsmedelslagstiftning. Reglerna finns i s.k. EG-förordningar som gäller direkt i hela EU. De gemensamma reglerna ställer krav både på den enskilde företagaren och på kontrollmyndigheter men också på varje medlemsland.

Den första januari 2007 infördes ett nytt avgiftssystem inom avgiftskontrollen. Regering och riksdag har beslutat att livsmedelskontrollen i Sverige i fortsättningen helt ska bekostas genom de avgifter som företagen betalar. Det ger kommunerna möjligheter att finansiera livsmedelskontrollen via avgifter. De nya avgiftsreglerna är inte detaljreglerade i samma omfattning som tidigare. Varje kommun har därför möjlighet att anpassa innehållet i taxan utifrån egna erfarenheter och förutsättningar.

De nya avgiftsreglerna är inte detaljerade i samma omfattning som tidigare. Istället för bindande föreskrifter från Livsmedelsverket ska kommunerna istället utforma en egen taxa. Därmed har varje kommun möjlighet att anpassa innehållet i taxan efter lokala erfarenheter och förutsättningar. Kommunerna begränsas dock av vissa regler i sin avgiftssättning. Dels genom de kommunalrättsliga principerna om likställighet och självkostnad och dels genom de principer som fastställs i kontrollförordningen (882/2004) samt förordningen om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel, SFS 2006:166.

#### ***Avgiftssystemets utformning***

Avgiftssystemet innebär att kommunen blir skyldig att ta ut en avgift för den kontroll man bedriver och varje kommun beslutar själv om avgiftens storlek för varje livsmedelsföretag. Grunden i den nya modellen för avgifter inom livsmedelskontrollen är att varje livsmedelsföretagare/anläggning ska stå för de kostnader som den ger upphov till. Varje livsmedelsföretag ska betala en fast årsavgift för den s.k. planerade kontrollen. Utifrån en av fullmäktige fastställd timtaxa och kontrollmyndighetens uppskattade tidsåtgång fastställs en årlig kontrollavgift för varje objekt.

Kontrollen ska också vara riskbaserad och ta hänsyn till bl.a. verksamhetens omfattning och risk. Kontrollbehovet blir därför olika stort beroende på vilken typ av verksamhet som bedrivs. Grundprincipen är att kontrollen ska sättas in där behovet är som störst. Antalet kontrolltimmar hos en livsmedelsföretagare kan därför öka eller minska utifrån hur väl

---

<sup>3</sup> Sveriges Kommuner och Landstings cirkulär 2007:5 och 07:78

denne hanterar sina risker och uppfyller lagstiftningens krav. Systemet är därför tänkt som ett incitament till företag att sköta sin egenkontroll eftersom färre kontrolltimmar ger en lägre årsavgift. Om stora brister uppmärksammas i samband med den normala kontrollen kan extra kontroll krävas för att följa hur bristerna har åtgärdats. Denna typ av extra kontroll ingår inte i den årliga avgiften och måste därför betalas av det ansvariga företaget.

Kontrollmyndigheten måste därför med jämna mellanrum ta i beaktande om några förändringar har skett av varje livsmedelsobjekts omfattning och risk. Om så skett innebär det som regel en förändring av den årliga kontrollavgiften.

Kommunen ska även ta ut en avgift för prövning av godkännande eller registrering av livsmedelsanläggning.

### ***Livsmedelsverkets modell för riskklassificering***

Livsmedelsverket har tagit fram en modell för riskklassificering av olika verksamheter. Initialt används den s.k. riskmodulen. De olika verksamheterna får ett antal riskpoäng utifrån den verksamhet som bedrivs, typ av livsmedel som hanteras och produktionens omfattning (exempelvis antalet portioner). Restauranger på förskolor, äldreboenden, sjukhus som serverar specialmat till allergiska personer får extra riskpoäng. Utifrån resultatet från klassificeringsmodellen placeras verksamheterna i olika grupper och ges en initial kontrolltid.

För att väga in hur en enskild livsmedelsföretagare uppfyller lagstiftningens krav finns även en erfarenhetsmodul. Genom denna modul kan de olika verksamheterna placeras in i olika erfarenhetsklasser. Kontrollmyndigheten kan utifrån erfarenhetsmodulen bedöma om en enskild livsmedelsanläggning behöver fler eller färre kontrolltimmar.

Livsmedelsverkets vägledning och Sveriges Kommuner och Landstings, SKL, underlag är dock endast ett stöd för kontrollmyndigheternas egen bedömning. Om en tillämpning av vägledning medför att kontrolltiden för en livsmedelsanläggning blir uppenbart oriktig i förhållande till det faktiska kontrollbehovet ska det vara lämpligt att anläggningen istället tilldelas kontrolltid på grundval av myndighetens egen bedömning av kontrollbehovet.

De lokala kontrollmyndigheterna bör endast fatta beslut om att flytta ett objekt till en annan erfarenhetsklass om tillräckligt underlag finns för att motivera en förflyttning.

Om en livsmedelsföretagare är missnöjd med det avgiftsbeslut som kontrollmyndigheten fattat kan denne när som helst begära omprövning av beslutet. Kontrollmyndigheten måste då ta ställning till om tillräckliga skäl finns för att göra en annan bedömning. Oavsett om kontrollmyndigheten går livsmedelsföretagaren till mötes eller inte måste beslut fattas. Livsmedelsföretagaren kan då välja att överklaga beslut till nästa instans.