

Granskning av kommunens miljö- och hälsoskyddstillsyn

Botkyrka kommun

December 2023

Said Ashrafi, projektledare

Casper Wessén, projektmedarbetare

Sammanfattning

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

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

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten.

Revisionsfrågor	Bedömning	
Finns det mål uppsatta för tillsynsverksamheten?	Delvis	
Finns det tillsyns- respektive kontrollplaner och bygger dessa på dokumenterade risk- och behovsanalyser?	Delvis	
Uppnås målen för tillsynsverksamheten?	Nej	
Finns det ändamålsenliga rutiner för handläggningen av tillsynsärenden och sker kontroller av att dessa följs och hålls uppdaterade?	Nej	
Har nämnden system för att utvärdera kvalitet och enhetlighet i myndighetsutövningen?	Ja	
Säkerställer nämnden att erforderlig kompetens och tillräckliga resurser finns i organisationen?	Delvis	
Sker en kontinuerlig rapportering till nämnden?	Delvis	

Rekommendationer

Mot bakgrund av de iakttagelser som framkommit i granskningen lämnas följande rekommendationer till miljö- och hälsoskyddsnämnden:

- Säkerställ att kommande behovsutredningar innehåller en bedömning avseende konsekvenser av den tillsyn som prioriteras bort.
- Prioritera områden där det kan ha byggts upp en "tillsynsskuld" med fokus på att göra rätt prioriteringar och bedömningar med avseende på risken för långsiktiga konsekvenser. En alltför stor tillsynsskuld kan på sikt få negativa konsekvenser för

verksamhetsutövarnas efterlevnad av lagen och i sin tur på miljön och människors hälsa.

- Förekommande tillsynsskuld från föregående år bör redovisas separat i behovsutredningen för att synliggöra behov av tillfälliga resursförstärkningar skiljt från behovet av varaktiga tillsynsresurser.
- Beakta den kritik samt de brister och förbättringsområden som Länsstyrelsen identifierade i samband revisionen år 2022 i kommande behovsutredningar och tillsynsplaner.
- Säkerställ att det påbörjade förbättringsarbetet kopplat till rutiner för handläggning av tillsynsärenden färdigställs.
- Säkerställ att det finns tillräckliga personella resurser för att uppfylla nämndens tillsynsuppdrag.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	4
Bakgrund	4
Syfte och revisionsfrågor	5
Revisionskriterier	5
Avgränsning	5
Metod	5
Granskningsresultat	6
Mål för tillsynsverksamheten	6
Tillsyns- och kontrollplaner	9
Måluppfyllelse	14
Rutiner för handläggning	16
System för utvärdering	20
Kompetens och resurser	22
Rapportering	28
Samlad bedömning	30
Rekommendationer	30
Bilagor	31

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 hälsoskyddsnämnden ansvarar för tillsynen i Botkyrka kommun i enlighet miljöbalken, livsmedelslagen, smittskyddslagen, strålskyddslagen, lag och foder och animaliska biprodukter, lagen om sprängämnesprekursorer, lag om handel med vissa receptfria läkemedel, lag om tobak och liknande produkter, lag om tobaksfria nikotinprodukter, alkohollagen samt Europaparlamentets och rådets (EU) förordning 2019/1020 av den 20 juni 2019 om marknadskontroll och överensstämmelse för produkter samt att fullgöra de övriga uppgifter som enligt annan lag ska fullgöras av den kommunala nämnden inom miljö- och hälsoskyddsområdet. Tillsynen som kommunerna ska bedriva är reglerad i miljöbalkens 26 kapitel, miljötillsynsförordningen (2011 :13), livsmedelslag (2006:804) och livsmedelsförordningen (2006:81 3).

De centrala myndigheter som ger tillsynsvägledning enligt miljöbalken har enats om fyra grundprinciper, s.k. ”grundbultar”. De kan användas för att strukturera arbetet med operativ tillsyn och prioritera det som är viktigast. De fyra grundbultarna är:

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

Tillsynen utövas genom tillsynsbesök, rådgivning och information och i tillsynsansvaret ingår att avsätta tillräckliga resurser och att ha personal med tillräcklig kompetens för att arbetet ska kunna utföras. Samtidigt finns kommunallagens självkostnadsprincip som innebär att kommunen inte får ta ut högre avgifter än vad den faktiska insatsen kostar.

Botkyrka kommun har tidigare haft problem med utebliven tillsyn till följd av bland annat resursbrist och bränderna i avfallsanläggningarna i Kagghamra och Kassmyra. Det är därför viktigt att miljö- och hälsoskyddsnämndens arbete med miljö- och hälsotillsyn följs upp för att säkerställa tillräcklig kvalitet och effektivitet.

Med bakgrund av ovan 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

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

Revisionsfrågor:

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

Revisionskriterier

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

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

Avgränsning

Granskningen avgränsas till miljö- och hälsoskyddsområdet.

Metod

Granskningen har genomförts via intervjuer och genomgång av relevanta underlag (styrande- och stödjande dokument, beslutsunderlag). Intervjuer har skett med ett urval av tjänstepersoner inom berörd enhet, sammantaget fem intervjuer.

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Granskningsresultat

Mål för tillsynsverksamheten

Revisionsfråga 1: Finns det mål uppsatta för tillsynsverksamheten?

lakttagelser

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av ett flertal dokument vilka bland annat innehåller uppsatta mål för tillsynsverksamheten, nedan redogörs för respektive dokument i punktform.

Mål och internbudget 2023¹

Dokumentet beskriver miljö- och hälsoskyddsnämndens väsentliga områden, uppdrag från kommunfullmäktige, mål och mått samt internbudget och investeringsbudget.

Kommunfullmäktige har fördelat ett antal mål till nämnden. Nämnden har i sin tur definierat och kopplat mätbara mått till dessa för att kunna mäta måluppfyllelsen. En översyn av måtten ska ske under år 2023 i syfte att hitta nya mått inför år 2024.

För år 2023 har miljö- och hälsoskyddsnämnden formulerat 21 mått kopplade till fördelade fullmäktigemål. Av de mått som nämnden formulerat är det i huvudsak fem som har bäring på granskningsområdet, dessa återges nedan:

- Nöjd kund Index (NKI) avseende miljö och hälsoskydd för företagare
- Nöjd Kund Index (NKI) avseende Livsmedelskontroll för företagare
- Andel (%) synpunkter som besvaras av miljöenheten inom 10 dagar
- Andel (%) av den planerade tillsynen som utförts, tillsynsplanen enligt miljöbalken
- Andel (%) av den planerade tillsynen som utförts, kontrollplanen enligt livsmedelslagen

För respektive mått finns även målvärden formulerade som är gällande för år 2023. För måttet som avser NKI avseende miljö och hälsoskydd är målvärdet 72. För måttet som avser NKI avseende livsmedelskontroll är målvärdet 80. För måttet som avser andel synpunkter som besvaras av miljöenheten inom 10 dagar är målvärdet 100 %. För måtten som avser andel av den planerade tillsynen som utförts är målvärdet 100 %, både avseende tillsynsplanen enligt miljöbalken och avseende kontrollplanen enligt livsmedelslagen.

Utöver de mål och mått som nämnts ovan finns även tre formulerade förvaltningsmål med tillhörande aktiviteter och mått, dessa har dock bäring på styrning och ledning av organisation snarare än granskningsområdet.

Mål och internbudget 2022²

Dokumentet har samma uppbyggnad som dokumentet vi redogjort för ovan, *Mål och internbudget 2023*.

För år 2022 har miljö- och hälsoskyddsnämnden formulerat 25 mått kopplade till fördelade fullmäktigemål. Av de mått som nämnden formulerat är det i huvudsak sex som har bäring på granskningsområdet, dessa återges nedan. Målvärden för respektive mått är angivna inom parentes.

- Nöjd kund Index (NKI) avseende hälsoskydd för företagare ökar (71)
- Nöjd Kund Index (NKI) avseende Miljökontroll för företagare ökar (75)

¹ Mål- och internbudget 2023. Fastställd av miljö- och hälsoskyddsnämnden 2023-01-30 § 4.

² Mål- och internbudget 2022. Fastställd av miljö- och hälsoskyddsnämnden 2022-01-17 § 4.

- Nöjd Kund Index (NKI) avseende Livsmedelskontroll för företagare ökar (79)
- Andel (%) synpunkter som besvaras av miljöenheten inom 10 dagar (100 %)
- Andel (%) av den planerade tillsynen som utförts, kontrollplanen enligt livsmedelslagen (100 %)
- Andel (%) av den planerade tillsynen som utförts, tillsynsplanen enligt miljöbalken (100 %)

Verksamhets- och tillsynsplan 2023³

Nämndens verksamhets- och tillsynsplan baseras på nämndens gällande behovsutredning, 2023 års budget och tillgängliga resurser.

Av verksamhets- och tillsynsplanen framgår bland annat miljöenhetens roll, uppdrag, sammanhang och mål i punktform. Vilka av punkterna som utgör sammanhang och vilka som utgör mål inom miljöenheten specificeras inte, en av punkterna avser att fullfölja hela verksamhets- och tillsynsplanen.

Gällande hälsoskydd är ett mål som finns i kommunen att alla enskilda avlopp ska vara inventerade till år 2027. Av ca 1 000 hushåll med små avloppslösningar är ca 230 inventerade vid upprättandet av dokumentet. För att detta mål ska vara möjligt att nå behöver mellan 100 och 160 små avlopp inventeras varje år.

Gällande miljöskydd framgår att den nationella strategin för tillsyn enligt miljöbalken gäller för åren 2022-2025. Strategin innefattar sju fokusområden varav fyra berör miljöskyddstillsyn, dessa är "miljöfarliga verksamheter", "avfall", "förorenade områden" och "kemikalier". Varje fokusområde omfattar ett antal olika tillsynsaktiviteter.

Kontrollplan 2023-2025 - För offentlig kontroll av livsmedel⁴

Denna kontrollplan är den operativa kontrollmyndighetens beskrivning av hur de krav som ställs på offentlig kontroll inom livsmedelskedjan⁵ uppfylls av myndigheten.

Av kontrollplanen framgår fyra gemensamma nationella övergripande mål för myndigheterna inom livsmedelskedjan. Vidare framgår fyra gemensamma nationella effektmål som fastställts med utgångspunkt i de övergripande målen. Effektmålen utgår i sin tur från fyra fokusområden, dessa är "säkert dricksvatten", "mikrobiologiska risker", "kemiska risker" och "information i livsmedelskedjan". För att uppfylla effektmålen för år 2023-2025 finns 20 operativa mål som landets kontrollmyndigheter ska arbeta mot, av dessa kan 16 mål beröra Botkyrkas livsmedelskontroll. För vissa av de mål som kan beröra Botkyrka behöver inventering göras av en mindre andel verksamheter för att veta om dessa omfattas.

Utöver de nationella målen framgår av kontrollplanen de nämndspecifika mått avseende tillsynsverksamheten som presenteras i nämndens *Mål och internbudget 2023*. Därutöver framgår även sex delmål avseende kommunens livsmedelskontroll, dessa återges nedan:

³ Verksamhets- och tillsynsplan 2023. Fastställd av miljö- och hälsoskyddsnämnden 2022-12-12 § 62.

⁴ Kontrollplan 2023-2025 för offentlig kontroll av livsmedel. Fastställd av miljö- och hälsoskyddsnämnden 2021-12-06.

⁵ Livsmedelskedjan omfattar livsmedel, foder, djurhälsa, djurskydd och växtskydd.

- Antal kontrollerade anläggningar och antal kontroller
- Skyndsam handläggning av information om misstänkta avvikelser
- Uppföljning av avvikelser
- Kontroll av kontaktmaterial/FCM (Food Contact Material)
- Efterhandsdebitering av offentlig kontroll
- Ny riskklassningsmodell från och med 2024

En mer utförlig beskrivning av innebörden av respektive delmål framgår av kontrollplanen, denna beskrivning återfinns även under avsnittet Bilagor.

Behovsutredning 2021-2023⁶

Av behovsutredningen framgår att Botkyrka utöver ovan mål även ska arbeta efter FN:s globala hållbarhetsmål⁷, Sveriges nationella miljö kvalitetsmål⁸ och Folkhälsopolitikens nationella folkhälsoområden⁹.

Intervjuer

Vid intervjuer förklaras att arbetet med mål och mått inom tillsynsverksamheten har blivit mer närvarande på senare år. Med det sagt uppges dock att det ändå finns ambitioner om att göra en översyn avseende målarbetet för att säkerställa att mål och mått upplevs tydliga, att de är möjliga att följa upp och att de är en del av det vardagliga arbetet, dvs inte bara en del av något styrdokument som finns i bakgrunden.

I dagsläget är det framförallt de mål och mått som avser "hur stor andel av planerad tillsyn som har utförts" och "NKI" som uppfattas som styrande för tillsynsverksamheten.

Inom livsmedel uppges att Livsmedelsverkets mål har hög prioritet.

Bedömning

Finns det mål uppsatta för tillsynsverksamheten?

Bedömning: Delvis.

Bedömningen baseras på följande:

- Det finns uppsatta mål och mått för tillsynsverksamheten, både på kommunnivå och på nationell nivå.
- Det finns även en tydlig koppling mellan nämndens mått och upprättad kontrollplan för livsmedelsområdet vilket vi ser som positivt, motsvarande koppling finns dock inte mellan nämndens mått avseende miljö- och hälsoskydd i upprättad verksamhets- och tillsynsplan. Detta ser vi som ett utvecklingsområde.

Tillsyns- och kontrollplaner

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

⁶ Behovsutredning 2021-2023. Fastställd av miljö- och hälsoskyddsnämnden 2020-12-07 § 74.

⁷ <https://www.globalamalen.se/>

⁸ <https://www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/>

⁹

<https://www.folkhalsomyndigheten.se/om-folkhalsa-och-folkhalsoarbete/tema-folkhalsa/vad-styr-folkhalsopolitiken/nationella-mal-och-malomraden/>

lakttagelser

Behovsutredning 2021-2023

Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Botkyrka kommun är en operativ prövnings- och tillsynsmyndighet som enligt miljöbalken ska upprätta en behovsutredning över tillsynsbehovet inom respektive ansvarsområde. Behovsutredningen ska avse en tidsperiod om tre år men ska ses över vid behov och minst en gång per år. Syftet med behovsutredningen är att påvisa vilket behov av tillsyn som finns enligt miljölagstiftningen, alkohollagen, strålskyddslagen, livsmedelslagen, tobakslagen och lagen inom vissa receptfria läkemedel inom kommunen samt hur mycket arbetstid den tillsynen beräknas ta. Detta för att lättare kunna bedöma vilka personalresurser som krävs för att utföra kommunens tillsynsansvar samt ge ett underlag till den årliga kontroll-, tillsyns- och verksamhetsplanen.

Genomförd behovsutredning är indelad i fyra olika kategorier som tillsammans visar det totala tillsynsbehovet i kommunen. Kategorierna är:

- Styrd tillsyn,
- Behovsprioriterad tillsyn,
- Händelsestyrd tillsyn,
- Skattefinansierad tillsyn.

För att sammanfatta miljö- och hälsoskyddsnämndens tillsynsbehov har behovsutredningen utgått ifrån nämndens befintliga tillsynsregister Ecos, tidsredovisningsprogrammet TOJ, objektslistor samt kunskap och erfarenhet om de olika tillsynsbranscherna som finns inom kommunen. Behovsutredningen utgår ifrån branschnivå (branschernas tillsynsbehov) och inte objektsnivå.

De behov som framgår av utredningen avseende miljö- och hälsoskydd återges i tabellform nedan, behoven avser åren 2021-2023.

Tabell 1: Tillsynsbehov för miljöskydd, åren 2021-2023

Typ av tillsyn	Nuvarande timmar/år	Behov av timmar/år
Styrd tillsyn	1542	1667
Behovsprioriterad tillsyn	678	503
Händelsestyrd tillsyn	1295	1720
Skattefinansierad tillsyn	2651	2278
Summa antal timmar	6166	6168
Timmar i heltidstjänster	5,1	5,1

Tabell 2: Tillsynsbehov för hälsoskydd, åren 2021-2023

Typ av tillsyn	Nuvarande timmar/år	Behov av timmar/år
Styrd tillsyn	592	2180
Behovsprioriterad tillsyn	1718	912
Händelsestyrd tillsyn	770	2688
Skattefinansierad tillsyn	2844	3475
Summa antal timmar	5924	9255
Timmar i heltidstjänster	4,9	7,7

Av ovan tabeller framgår att nämnden innehar ett beräknat tillsynsansvar gällande miljö- och hälsoskydd som motsvarar 15 423 timmar per år om tillsynsuppdraget ska kunna utföras. Närmare bestämt innebär det 6168 timmar för miljöskyddstillsyn och 9255 timmar för hälsoskyddstillsyn per år under perioden 2021–2023. Dessa timmar motsvarar 12,8 årsarbetskrafter fördelat på de olika tillsynsuppdragen, vilket skiljer sig mot kommunens nuvarande årsarbetskrafter som enligt behovsutredningen uppgår till 10. Utöver de nytillkomna tillsynsområdena i kommunen saknas även beredskap vid kriser och komplicerade ärenden.

Av behovsutredningen framgår även behov gällande livsmedel, dessa återges nedan i tabellform.

Tabell 3: Tillsynsbehov för livsmedel, åren 2021-2023

Typ av tillsyn	Nuvarande timmar/år	Behov av timmar/år
Styrd tillsyn	2432	2432
Behovsprioriterad tillsyn	1321	1321
Händelsestyrd tillsyn	1248	1248
Skattefinansierad tillsyn	1045	1045
Summa antal timmar	6046	6046
Timmar i heltidstjänster	5,0	5,0

Nämnden behöver totalt 6046 timmar för att kunna utföra kontroll och tillsyn enligt livsmedelslagstiftningen, motsvarande 5,0 årsarbetskrafter. Beräkningen innefattar 1209 timmar per handläggare för tillgänglig tid för kontroll/tillsyn, händelsestyrt arbete och kontrollrelaterat arbete. Det händelsestyrda arbetet innefattar tid för oplanerade händelser, beredskap vid kriser, smittskyddsärenden samt komplicerade ärenden. Enligt behovsutredningen för 2021–2023 så har livsmedelsteamet en kapacitet som beräknas kunna möta den planerade samt oplanerade verksamheten.

Tillsynsplan enligt miljöbalken och tobakslagen 2022

Av tillsynsplanen för år 2022 framgår att det har genomförts en senare behovsutredning än ovan som illustrerar behovet av tillsynsresurser för miljö- och hälsoskydd åren 2022-2025. De behov som framgår av utredningen återges i tabellform nedan:

Tabell 4: Tillsynsbehov för miljöskydd, år 2022

Typ av tid	Tim/år behov	Antal årsarbetskrafter
Styrd tillsyn	1 770	1,5
Behovsprioriterad tillsyn	3 102	2,6
Händelsestyrd tillsyn	2 202	1,8
Skattefinansierad tillsyn	2 526	2,1
Totalt behov	9 600	8
Befintlig personal, tim och åa	7 200	6
Differens	-2 400	-2

Tabell 5: Tillsynsbehov för hälsoskydd, år 2022

Typ av tid	Tim/år behov	Antal årsarbetskrafter
Styrd tillsyn	1670	1,4
Behovsprioriterad tillsyn	781	0,7
Händelsestyrd tillsyn	2085	1,7
Skattefinansierad	2664	2,2
Totalt behov	7200	6
Befintlig personal, tim och aa	4 800	4
Differens	-2400	-2

Av behovsutredningen framgår att miljö- och hälsoskyddsnämnden totalt behöver ca 16 800 timmar under åren 2022–2025 för tillsyn enligt miljöbalken om hela tillsynsuppdraget ska kunna genomföras. Behovet motsvarar 14 årsarbetskrafter fördelat på de olika teamen inom miljö- och hälsoskydd. För beräkning av både tillgängliga resurser och behov har 1 200 timmar tillgänglig tid för tillsyn använts per årsarbetskraft. Tabellerna visar att tillsynsbehovet för både miljö- och hälsoskydd är högre än befintligt antal timmar, det saknas två årsarbetskrafter inom både miljöskydd och hälsoskydd.

Behovsutredningen saknas uppgifter om nedprioriteringar och tillsynsskuld.

Verksamhets- och tillsynsplan 2023

Någon ytterligare behovsbedömning än ovan framgår inte av verksamhets- och tillsynsplanen, däremot framgår att miljö- och hälsoskyddsnämndens gällande behovsutredning ska omarbetas under år 2023.

Verksamhets- och tillsynsplanen saknar uppgifter om nedprioriteringar och tillsynsskuld.

Objektlistor¹⁰

Utöver ovan beslutade behovsutredningar har vi även tagit del av förvaltningens objektlista för miljöskydd respektive hälsoskydd. Av objektlistorna framgår utöver vilka objekt som ingår i tillsynen även information om fastighet, verksamhets-/avgiftskod, tillsynstid, handläggare, tillsynsintervall och senaste tillsyn. Av objektlistan för hälsoskydd framgår även information om tillsynsavgift.

Intervjuer

Vid intervjuer förklaras, precis som även illustrerats i ovan dokument, att tillgängliga resurser understiger faktiska behov. En ny behovsutredning uppges vara under framtagande vid tidpunkten för granskningen vilken bland annat tar hänsyn till förändringar i riskklassningar, detta för att ytterligare tydliggöra skillnader mellan tillgängliga resurser och faktiska behov. En central del i arbetet med behovsutredningar förklaras vara SKRs vägledning. I kombination med denna är föregående års utfall avseende fördelning mellan planerad, händelsestyrd och skattefinansierad tillsyn en viktig faktor. Även antalet verksamheter som betalar en årlig avgift uppges vara en viktig del i arbetet med behovsutredningar.

Vid intervjuer framgår att det saknas rutiner i kommunen för hur processen med tillsynsskuld ska hanteras, innan den uppstår. Att det finns en tillsynsskuld i kommunen

¹⁰ Ej fastställda, ej daterade.

känns igen, men exakt hur stor denna är saknas vetskap om i verksamheten. Miljöchefen uppges ha en pågående dialog kring detta med både nämndsrepresentanter och teamledare. Det kan vara så att kommunen har fått betalt för sådan tillsyn som inte har utförts och dessa fall behöver medel betalas tillbaka. Inom miljöskydd uppges att det har gjorts en uppskattning av tillsynsskulden baserat på antalet uteblivna tillsynsbesök, denna sträcker sig tillbaka till år 2016. Inför år 2023 uppskattades tillsynsskulden inom miljöskydd uppgå till 480 timmar fördelat på 29 verksamheter. Denna uppskattning uppges ha använts som en del i prioriteringsunderlaget inför framtagandet av tillsynsplan och verksamhetsplan åren 2022 och 2023. I samband med framtagandet av ny behovsutredning och ny tillsynsplan uppges att tillsynsskulden inom miljöskydd åter ska utvärderas.

Precis som framgått av ovan dokument förklaras vid intervjuer att Ecos och TOJ används för registrering av tillsyn respektive tidsredovisning. Innevarande år, dvs år 2023, uppges vara det första året där man inom miljö- och hälsoskydd ska tidrapportera i Ecos för att tydligare kunna följa upp hur mycket tid som läggs i varje ärende och hur mycket tid som läggs på varje objekt. I TOJ fokuseras rapporteringen på årsarbetstid och genom TOJ är det möjligt att på en övergripande nivå se hur mycket tid som läggs på olika aktiviteter såsom planerad tid, klagomål etc. Den förhoppning som finns med den nya rapporteringsformen i Ecos är att det ska bli lättare att se hur mycket tid som har lagts på respektive verksamhet för att kunna göra bättre uppföljningar, fånga upp sådant som tar längre tid än väntat och ha bra underlag för att prioritera. Det finns en framtagen rutin för detta som vi kommer att redogöra mer för under revisionsfråga 4, rutinen är dock inte helt inarbetad än.

Ovan nämnda objektlistor utgör de register som finns över tillsynsobjekt som behöver återkommande tillsyn. Nytt för år 2023, och något som kan komma att utöka antalet objekt i objektlistorna är det operativa tillsynsteamet mot osund konkurrens (otto-gruppen) som har skapats. Teamet består av tre personer och verkar inom samhällsbyggnadsförvaltningen med placering hos miljöenheten. Uppdraget innebär att teamet ska utföra kontroll och uppsökande tillsyn av illegala, oregistrerade och oseriösa verksamheter som bidrar till en osund konkurrens i kommunen, ökar den svarta ekonomin och som har negativa effekter på tryggheten i samhället.

Bedömning

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

Bedömning: Delvis.

Bedömningen baseras på följande:

- Det tillsyns- respektive kontrollplaner som i huvudsak utgår från centrala vägledningar från SKR och Livsmedelsverket.
- Gällande styrdokument saknar uppgifter nedprioriteringar och tillsynsskuld. Det saknas till viss del även kännedom om vilken tillsyn som inte har utförts de senaste åren, vilket är en stor brist. En alltför stor tillsynsskuld kan på sikt få negativa konsekvenser för verksamhetsutövarnas efterlevnad av, framför allt, miljöbalken och i sin tur på miljön och människors hälsa.

Måluppfyllelse

Revisionsfråga 3: Uppnås målen för tillsynsverksamheten?

Iakttagelser

Dokumenterad uppföljning

Uppföljning av mål och mått sker i huvudsak i miljö- och hälsoskyddsnämndens delårsrapporter samt i miljö- och hälsoskyddsnämndens verksamhetsberättelse. Följande dokument har vi fått del av där uppföljning sker:

- Delårsrapport 1 2022 för Miljö- och hälsoskyddsnämnden¹¹
- Delårsrapport 2 2022 för Miljö- och hälsoskyddsnämnden¹²
- Verksamhetsberättelse 2022 för Miljö- och hälsoskyddsnämnden¹³
- Delårsrapport 1 2023 för Miljö- och hälsoskyddsnämnden¹⁴

Av Verksamhetsberättelse 2022 för Miljö- och hälsoskyddsnämnden framgår att måluppfyllelsen avseende de mått som har bäring på granskningsområdet, och som framgår av dokumentet *Mål och internbudget 2022*, varierar. Gällande NKI avseende både miljökontroll och hälsoskydd uppgår resultatet till 69, detta är lägre än målvärdena för respektive mått då de uppgick till 75 för miljökontroll och 71 för hälsoskydd. Måluppfyllelsebedömningen gällande dessa är delvis i verksamhetsberättelsen, detta mot bakgrund av att det fanns ett flertal vakanser inom verksamheten som påverkade handläggningstiden. Resultatet för måttet NKI avseende livsmedelskontroll uppgick för år 2022 till 80, detta var högre än målvärdet om 79 vilket innebar bedömningen uppfyllt.

Gällande andelen synpunkter som besvaras av miljöenheten inom 10 dagar uppgick utfallet till 83 % vilket är lägre än målvärdet om 100 %. Måluppfyllelsebedömningen gällande dessa är delvis i verksamhetsberättelsen, detta mot bakgrund av att det under året inkommit sex stycken synpunkter till miljöenheten varav fem har besvarats inom 10 dagar. I verksamhetsberättelsen anges att synpunktshanteringens process behöver ses över för att säkerställa att synpunkterna som kommer in hamnar på rätt mottagare.

Gällande andelen av den planerade tillsyn som utförts avseende kontrollplanen respektive tillsynsplanen var resultaten 70 respektive 71,5 %. Detta kan jämföras med målvärdena om 100 %. Bakgrunden till avvikelsen avseende livsmedel förklaras vara flertalet vakanser samt omsättning av personal vilket inneburit att komplexa ärenden tagit tid av verksamheten och att omprioritering av den planerade tillsynen fått göras om. Bakgrunden till avvikelsen avseende miljöskydd förklaras även den vara komplexa ärenden och vakanser som har tagit tid av verksamheten och som har inneburit att den planerade tillsynen har påverkats och fått planeras om. Då det vid tidpunkten för upprättandet av verksamhetsberättelsen fanns flera vakanser inom verksamheten fick tillsynsplanerna prioriteras om och vissa av kampanjerna som var tänkta att genomföras under år 2022 fick skjutas fram till år 2023.

Avseende de mått för år 2023 som framgår av *Mål och internbudget 2023 för Miljö- och hälsoskyddsnämnden* kan av *Delårsrapport 1 2023 för Miljö- och hälsoskyddsnämnden*

¹¹ Delårsrapport 1 2022. Fastställd av miljö- och hälsoskyddsnämnden 2022-05-16 § 32.

¹² Delårsrapport 2 2022. Fastställd av miljö- och hälsoskyddsnämnden 2022-09-19 § 42.

¹³ Verksamhetsberättelse 2022. Fastställd av miljö- och hälsoskyddsnämnden 2023-02-13 § 10.

¹⁴ Delårsrapport 1 2023. Fastställd av miljö- och hälsoskyddsnämnden 2023-05-15 § 33.

konstateras att de som avser NKI samt synpunktshantering prognostiseras att uppnås. De mått som avser planerad tillsyn kommer inte att uppnås, bakgrund till detta anges vara vakanser som innebär att den planerade tillsynen kommer att få planeras om.

Gällande övriga mål, dvs de som framgår av *Verksamhets- och tillsynsplan 2023, Kontrollplan 2023-2025 - För offentlig kontroll av livsmedel* och *Behovsutredning 2021-2023*, görs ingen specifik uppföljning av nämnden. Vi kan därför heller inte uttala oss om huruvida dessa uppnås.

Intervjuer

Vid intervjuer förklaras att måtten avseende framförallt andel av planerad tillsyn som utförts av tillsynsplan respektive kontrollplan är svåra att uppnå. Bakgrunden till detta är framförallt den brist på årsarbetskrafter som vi redogjort för under revisionsfråga 2.

Bedömning

Uppnås målen för tillsynsverksamheten?

Bedömning: Nej.

Bedömningen baseras sig på följande:

- De mått som framgår av nämndens mål och internbudget, och som har bäring på granskningsområdet, i liten utsträckning bedöms uppfyllda. Av sex mått bedöms ett som uppfyllt, tre som delvis uppfyllda och två som ej uppfyllda. De mått som ej bedöms uppfyllda är de mått som avser andelen av den planerade tillsynen som utförts, det är också dessa som vid intervjuer uppges styrande för tillsynsverksamheten.
- Vi kan inte uttala oss om måluppfyllelsen avseende övriga mål, dvs de mål som framgår av *verksamhets- och tillsynsplan 2023, Kontrollplan 2023-2025 - För offentlig kontroll av livsmedel* och *Behovsutredning 2021-2023*. Detta mot bakgrund av att det inte görs någon specifik uppföljning gällande dessa av nämnden.

Rutiner för handläggning

Revisionsfråga 4: Finns det ändamålsenliga rutiner för handläggningen av tillsynsärenden och sker kontroller av att dessa följs och hålls uppdaterade?

lakttagelser

Dokumenterade rutiner

Inom ramen för granskningen har vi fått del av ett flertal rutindokument med bäring på revisionsfrågan, dessa återges i punktform nedan.

- **Anmälan och tillsyn gällande försäljning av elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare med nikotin¹⁵**

Rutindokumentet ska användas som stöd vid handläggning av anmälan om försäljning av e-cigaretter och påfyllningsbehållare samt utförande av tillsyn. Dokumentet består av tre "steg-för-steg" listor som specificerar; hur handläggning av anmälan om försäljning av e-cigaretter och påfyllningsbehållare ska ske, hur tillsyn ska ske och hur uppföljning utöver den vanliga tillsynen ska ske, om detta krävs.

- **Anmälan om folkölsförsäljning och beslut om årlig avgift¹⁶**

Rutindokumentet ska användas som stöd vid handläggning av en anmälan om folkölsförsäljning. Dokumentet består av en "steg-för-steg" lista med tio punkter som specificerar hur handläggning av en anmälan om folkölsförsäljning ska ske.

- **Anmälan om ändring av tobakstillstånd¹⁷**

Rutindokumentet beskriver arbetsgången för anmälan om ändring i befintligt tobakstillstånd av exempelvis personer som är bedömda som PBI (exempelvis ägare, firmatecknare och styrelseledamot).

- **Handlägga anmälan inom tidsfrist (9 kap 6 c § miljöbalken)¹⁸**

Rutindokumentet beskriver processen för handläggning av anmälningsärenden och beslut om förlängd tidsfrist. I dokumentet återfinns en kortare stödjande beskrivning avseende nedan listade moment som kan användas i handlägningsprocessen:

- Granskning
- Kompletta anmälan
- Anmälan behöver kompletteras
- Underrättelse om att anmälan inte kräver någon åtgärd
- Tidsfristen har passerat.

I dokumentet refereras även till tidigare domar och lagstiftning.

¹⁵ Rutinen är upprättad 2018-02-28 och reviderad 2020-04-14. Dokumentansvarig och granskare framgår. Dokumentet är inte fastställt av nämnden.

¹⁶ Rutinen är upprättad 2011-01-20 och reviderad 2021-10-14. Dokumentansvarig och granskare framgår. Dokumentet är inte fastställt av nämnden.

¹⁷ Rutinen är upprättad 2020-07-14. Dokumentansvarig och granskare framgår. Dokumentet är inte fastställt av nämnden.

¹⁸ Rutinen är upprättad 2023-05-25. Dokumentansvarig och granskare framgår. Dokumentet är inte fastställt av nämnden.

- **Handläggning av anmälningspliktiga verksamheter enligt miljöprövningsförordningen¹⁹**

Rutindokumentet ska användas som stöd vid handläggning av anmälningspliktiga verksamheter enligt MB 9:6 §. Dokumentet består av en "steg-för-steg" lista med 16 punkter som specificerar hur handläggning av anmälningsärenden ska ske.

- **Handläggning av anmälningspliktiga verksamheter § 38 FMH²⁰**

Rutindokumentet ska användas som stöd vid handläggning och anmälan om verksamhet enligt § 38 förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Vidare ska dokumentet säkerställa att alla handläggare inom miljö- och hälsoskyddsteamet handlägger anmälningsärenden likadant, handläggningstiden för anmälningsärenden bör vara högst tio veckor.

Dokumentet består av en "steg-för-steg" lista med åtta punkter som specificerar hur handläggning ska ske.

- **Tidrapportering och händelsetyper i Ecos²¹**

Av rutindokumentet framgår att all tid som läggs ner i ett ärende ska registreras i Ecos. I denna tid ingår bland annat inspektioner, kontakter, granskningar, möten och inläsning. Tiden ska antingen rapporteras enligt schablon som framgår av taxan eller som den faktiskt nedlagda tiden, avrundat till närmaste kvart. Vid tillfällen då flera utförare av tid finns ska flera tidsposter läggas in i händelsen, en för varje utförare av tiden. Detta blir exempelvis aktuellt om flera handläggare varit ute på ett tillsynsbesök eller om flera handläggare deltagit i samma möte. Tid ska enbart läggas in för flera utövare av tid om det är befogat att fler än en handläggare närvarar utifrån verksamhetens tillsynsbehov. Att flera inspektörer närvarar med anledning av exempelvis utbildning ska inte rapporteras i ärendet i Ecos

Av rutindokumentet framgår också vägledning avseende:

- Hur tid för flera utövare läggs till i Ecos
- Hur restid ska hanteras
- Vad som ska registreras som planerad/opplanerad tid samt vad som ska registreras som debiterbar/icke debiterbar tid
- Vilka händelsetyper som finns i Ecos och när respektive händelsetyp ska användas

För att rapporteringen ska bli likartad anges i dokumentet att det är viktigt att olika typer av aktiviteter rapporteras på likartat sätt. För att kunna följa upp tiden som läggs på olika aktiviteter är det därför viktigt att rätt händelsetyp används för rätt aktivitet.

¹⁹ Rutinen är upprättad 2011-03-14 och reviderad 2018-02-23. Dokumentansvarig och granskare framgår. Dokumentet är inte fastställt av nämnden.

²⁰ Rutinen är upprättad 2013-05-15 och reviderad 2016-09-16. Dokumentansvarig och granskare framgår. Dokumentet är inte fastställt av nämnden.

²¹ Rutinen är upprättad 2023-04-04. Dokumentansvarig och granskare framgår. Dokumentet är inte fastställt av nämnden.

Intervjuer

Vid intervjuer förklaras att ett förbättringsarbete avseende rutiner påbörjades i början av år 2023, en effekt som införandet av teamledare uppges ha medfört. I samband med att förändringsarbetet påbörjades skedde en översyn avseende vilka rutiner som finns, ansvariga utsågs också per rutin. För varje rutin finns nu en ansvarig och en granskare, ansvarig ska ansvara för att rutinen är tydlig och att hålla den uppdaterad. Granskare ska ansvara för att kritiskt läsa igenom den uppdaterade rutinen och inkomma med synpunkter. På grund av brist på personella resurser förklaras att man under året har tvingats prioritera ner det påbörjade förbättringsarbetet för att fokusera på det vardagliga arbetet, tanken är dock att teamledarna framöver ska driva på förbättringsarbetet och se till att tid sätts av för detta. Flertalet av rutinerna förklaras ha ett verkligt revideringsbehov.

Alla handläggare förklaras ha fått information om var förteckningen över rutiner finns samt vem som ansvarar för vilken rutin. I dagsläget sker inget systematiskt arbete med att säkerställa att alla handläggare följer de rutiner som finns, det som sker är att nyanställda dels ges en introduktion kring vilka rutiner som finns dels informeras om vikten av att efterleva dessa. För skapandet av nya rutiner finns en utarbetad strategi.

Gällande effektivitet i tillsynen förklaras att enheten tidigare legat efter kopplat till detta men att pandemin snabbat på arbetet. Nu finns ett digitaliseringsteam inom förvaltningen som bland annat arbetar med att digitalisera vissa beslutsformer, man är dock inte helt i mål med det arbetet än. Sedan år 2022 finns inga pappersakter, allt finns sparad i arkiv.

Om klagomål på de brister en handläggare har identifierat vid utförd tillsyn inkommer tas kontakt med chef som i sin tur hanterar detta, ingen enskild handläggare ansvarar för klagomål. Antalet klagomål som inkommer kopplat till handläggarnas sätt att agera förklaras vara lågt.

Vartannat år förklaras att Länsstyrelsen utför revisioner utifrån tobakslagen. Det senaste tillfället Länsstyrelsen genomförde "Tillsyn enligt lag om tobak och liknande produkter samt alkohollagen i Botkyrka kommun" var den 28 september år 2022. Efter genomförd tillsyn riktade Länsstyrelsen följande kritik mot nämnden:

- Tillsynsfrekvensen avseende rökförbudet på förskolor och skolor har varit för låg de senaste åren. Tillsyn har inte skett sedan år 2018.

Länsstyrelsen noterade även följande brister:

- Det framgår inte i besluten avseende detaljhandelstillstånd för tobaksförsäljning från och med när besluten gäller.
- Tillsynsfrekvensen avseende detaljhandel med folköl har varit för låg de senaste tre åren.

Och uppmärksammade följande förbättringsområden:

- Se över handlägningsrutinen för att säkerställa att fullmakter begärs in när detta är nödvändigt vid kommunikering i ärenden.

- Utveckla informationen på kommunens hemsida för att underlätta för allmänheten att inkomma med eventuella klagomål på miljöer där rökförbudet inte efterlevs.
- I syfte att kvalitetssäkra tillsynen av rökfria miljöer bör en skriftlig rutin samt en uppdaterad checklista för tillsynen tas fram.
- För att stärka och effektivisera folkölstillsynen rekommenderar Länsstyrelsen kommunen att utreda möjligheten att samordna tillsynen av folkölsförsäljning med tillsynen som sker på tobaksområdet.
- Av kommunens delegationsordning framgår att inspektörer har rätt att fatta beslut om varning och återkallelse enligt LTLP. Med beaktande av riskerna för hot, våld och annan otillbörlig påverkan rekommenderar Länsstyrelsen att kommunen reviderar delegationsordningen gällande dessa beslut.

Vid intervjuer förklaras att socialtjänsten hade ansvaret för alkoholtillsynen som rör serveringstillstånd vid tidpunkten för revisionen. Från och med april år 2023 har dock ansvaret flyttats över till förvaltningen vilket innebär att alkohol och tobak nu hanteras på samma sätt. Ett förbättringsarbete uppges pågå kopplat till dessa delar.

Det saknas rutiner för processen kring hur tillsynsskuld ska hanteras innan de uppstår.

Bedömning

Finns det ändamålsenliga rutiner för handläggningen av tillsynsärenden och sker kontroller av att dessa följs och hålls uppdaterade?

Bedömning: Nej.

Bedömningen baseras på följande:

- Det finns rutiner för handläggning av tillsynsärenden, däremot har dessa ett omfattande revideringsbehov. Det sker heller inte något systematiskt arbete med att säkerställa att alla handläggare följer de rutiner som finns vilken är en brist.
- Det saknas rutiner för processen kring hur tillsynsskuld ska hanteras innan de uppstår.
- Det saknas rutiner som säkerställer kännedom om vilken tillsyn som inte är utförd de senaste åren.

System för utvärdering

Revisionsfråga 5: Har nämnden system för att utvärdera kvalitet och enhetlighet i myndighetsutövningen?

lakttagelser

Internkontroll

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av miljö- och hälsoskyddsnämndens internkontrollplaner för åren 2022²² respektive 2023²³. Av internkontrollplanerna framgår ett antal risker, dels sådana som är mer övergripande och aktuella för alla kommunens nämnder/förvaltningar, dels sådana som är mer specifika för miljö- och hälsoskyddsnämnden. Till respektive risk finns både riskvärden och kopplade kontroller. De risker som är specifika för miljö- och hälsoskyddsnämnden i internkontrollplanen för år 2023 är:

- Avtal finns inte i public 360
- Delegationsordningen följs inte

Till risken "Delegationsordningen följs inte" finns kopplade kontrollen "Kontroll av delegationsbeslut", detta sker genom stickprovskontroller, 5-7 st per uppföljning. Inom ramen för stickprovskontrollerna ska alla enhetschefer kontrollera att det är rätt bedömningar i delegationsbesluten.

Uppföljning av internkontrollplanen för år 2023 sker vid tre tillfällen, per april, per augusti och vid årets slut. Vi har fått del av uppföljningen som skett per april. Avseende risken "Delegationsordningen följs inte" visade uppföljningen per april att genomförda stickprovskontroller visat på god regelefterlevnad, att delegationsordningen följs, rättssäker bedömning i besluten samt rätt debitering av avgifter, således bedömdes måluppfyllelsen för kontrollen "Kontroll av delegationsbeslut" som god. Vi har efterfrågat men inte fått del av uppföljningen per augusti, detta då rapporten vid tidpunkten för granskningen inte har presenterats för nämnden ännu.

I internkontrollplanen för år 2022 finns inga risker som är specifika för miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Vidare har vi fått del av resultaten från Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Stockholm Business Alliance (SBA) servicemätning Insikt²⁴ som för år 2022 mätte Nöjd Kund Index (NKI) för följande sex myndighetsområden:

- Brandskydd
- Bygglov
- Markupplåtelse
- Miljö- och hälsoskydd

²² Internkontrollplan 2022. Fastställd av miljö- och hälsoskyddsnämnden 2022-01-17 § 1.

²³ Internkontrollplan 2023. Fastställd av miljö- och hälsoskyddsnämnden 2023-01-30 § 3.

²⁴ Undersökningen är en servicemätning av kommunernas myndighetsutövning som genomförs av SKR. I första hand mäts servicen för gruppen företagare, men kommunerna har även möjlighet att mäta nöjdheten hos privatpersoner, ideella föreningar och offentliga organisationer. Undersökningen sker i samarbete med SBA. Botkyrka kommun ingår i SBA och genomför därför undersökningen av NKI genom SBA.

- Livsmedelskontroll
- Serveringstillstånd

Resultaten för tre av ovan myndighetsområden är av vikt för denna granskning, dessa är miljö- och hälsoskydd, livsmedelskontroll och serveringstillstånd. För miljö- och hälsoskyddsnämnden mäts NKI hos företag där tillsyn och kontroll har genomförts, privatpersoner och kommuner omfattas inte. Beslutade ärenden samt utförd tillsyn rapporteras månadsvis till SBA som därefter skickar ut en enkät till berörda företag. Det sammanställda resultatet rapporteras årligen, normalt i april och avser föregående års tillsyn och kontroll.

Resultaten av genomförd servicemätning för år 2022 visar följande:

- Botkyrka hade ett totalt NKI på 78 vilket placerar kommunen på plats 47 av 196 kommuner
- Inom området miljö- och hälsoskydd hade Botkyrka ett NKI på 78 vilket placerar Botkyrka på plats 49 av 178 kommuner
- Inom området livsmedel hade Botkyrka ett NKI på 80 vilket placerar Botkyrka på plats 74 av 187 kommuner
- Inom området serveringstillstånd hade Botkyrka ett NKI på 90 vilket placerar Botkyrka på plats 7 av 85 kommuner

Av servicemätningen framgår även betygsindex och effektmått per serviceområde. Mått framgår bland annat avseende effektivitet respektive rättssäkerhet vilka för Botkyrka kommun uppgår till 79 respektive 79. Vi noterar att detta är högre än måtten för samtliga kommuner totalt som uppgår till 75 avseende effektivitet och 77 avseende rättssäkerhet.

Intervjuer

Vid intervjuer förklaras att ovan nämnda NKI-mått är väsentliga i arbetet med att utvärdera kvalitet och enhetlighet i myndighetsutövningen. Bland annat uppges ett arbete ske med att säkerställa likvärdiga bedömningar, dels genom den inarbetade rutinen där en kollega alltid läser igenom ett beslut som har skrivits fram, dels genom återkommande teammöten där ärenden kan tas upp och diskuteras för att skapa samsyn. Möjlighet att diskutera ärenden med kollegor uppges alltid finnas vid behov.

Gällande rättssäkerhet förklaras att kontrollpunkten avseende delegationsbeslut i internkontrollplanen är kopplad till detta. Vid intervjuer uppskattas att överprövande instanser ändrar beslut i mellan 5-10 % av fallen, anledningen till detta uppges främst vara missar avseende formalia. Alla handläggare uppges ha samma delegation och nämnden uppges ha god kännedom om de beslut som fattas på delegation.

Bedömning

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

Bedömning: Ja.

Bedömningen baseras på följande:

- Kommunen visar goda NKI resultat i undersökningen av Nöjd Kund Index som Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Stockholm Business Alliance (SBA)

har genomfört. Av servicemätningen avseende effektivitet respektive rättssäkerhet framgår att för Botkyrka kommun uppgår dessa till 79 respektive 79, vilka är högre än måtten för riket.

- En risk kopplad till rättssäkerhet finns med i nämndens internkontrollplan för år 2023.
- För att säkerställa likvärdiga bedömningar finns dels den inarbetade rutinen där en kollega alltid läser igenom ett beslut som har skrivits fram och dels återkommande teammöten där ärenden kan tas upp och diskuteras för att skapa samsyn. Möjlighet att diskutera ärenden med kollegor finns alltid vid behov.

Kompetens och resurser

Revisionsfråga 6: Säkerställer nämnden att erforderlig kompetens och tillräckliga resurser finns i organisationen?

lakttagelser

Dokument

Inledningsvis kan nämnas att det redan tidigare i rapporten, under revisionsfråga 2, synliggjorts att tillgängliga resurser inom hälsoskydd är lägre än behovet av årsarbetskrafter. Detta gäller till viss del även inom miljöskydd och livsmedel.

Av *Verksamhetsberättelse 2022 för Miljö- och hälsoskyddsnämnden* framgår att andelen rekryteringar ökade kraftigt under år 2022. Även andelen avgångar ökade, om än inte i samma utsträckning. Förvaltningens analys är att detta är en följd av en allmänt hög rörlighet på arbetsmarknaden. Inom förvaltningen finns ett flertal utpekade bristyrken där det har varit svårt att rekrytera vilket medför en ökad belastning på personalen, detta i kombination med ett antal personer som ansett att distansarbetets fördelar var så stora att en återgång till arbetet på plats inte längre var attraktiv och problem med miljön lokalerna har varit skäl för några att sluta.

Vidare av *Verksamhetsberättelse 2022 för Miljö- och hälsoskyddsnämnden* framgår att förvaltningen har en låg andel anställda med utländsk bakgrund i förhållande till befolkningen i kommunen. För att motverka detta framgår att man inom förvaltningen arbetar tillsammans med rekryteringsteamet i kommunen för att nå ut och kunna rekrytera så brett som möjligt. Vilka kanaler som används och hur annonserna utformas är viktiga frågor som behandlas i samband med varje rekrytering. All rekrytering sker genom kommunens webbaserade rekryteringsverktyg som följer rättvis- och kompetensbaserade metoder. Med kompetensbaserad rekrytering ökar chanserna att rekrytera fördomsfritt.

Avseende kompetensutveckling framgår av *Verksamhetsberättelse 2022 för Miljö- och hälsoskyddsnämnden* att förvaltningen under år 2022 har gjort en hel del utbildningsinsatser, inga av de som presenteras har dock bäring på granskningsområdet.

Av *Verksamhets- och tillsynsplan 2023* framgår att miljöenheten totalt består av 28 medarbetare fördelade på tre team. Varje team ansvarar för att planera kommande års tillsyn utifrån tillgängliga resurser och erfarenheter från tidigare års tillsynsarbete. Varje team har också en teamledare som har särskilt ansvar i detta. Den faktiska tillsynstiden inom nämndens olika verksamheter har beräknats till 1 200 timmar per person och år.

Övrig tid (OH-tid) utgörs av rådgivning och information, digitalisering, utvecklingsarbete, besök, möten, semester, sjukdom och utbildning.

I tidredovisningen ska medarbetarna redovisa nedlagd arbetstid fördelad på olika objekt. Tidredovisningen ska under år 2023 synkroniseras med tillsynsplanen för att i realtid kunna följa utfallet av den planerade tiden och snabbare uppmärksamma behov avseende omprioritering och omplanering.

Statistik

Vi har inom ramen för granskningen kontrollerat den statistik som Botkyrka kommun har rapporterat in till kommunstatistikdatabasen Kolada med bäring på miljö- och hälsoskydd och jämfört med ett urval av kommuner som tillhör samma kommungrupp (A2 - Pendlingskommun nära storstad) som Botkyrka i SKR:s kommungruppsindelning²⁵. De kommuner vi har jämfört med är Ekerö, Håbo, Kungälv, Vallentuna och Österåker.

Av nedan diagram framgår inrapporterad statistik för Botkyrka samt för ovan nämnda jämförelsekommuner. All statistik som presenteras nedan avser åren 2020-2022.

²⁵ Kommungruppsindelningen används för att underlätta jämförelser och analyser i olika statistiska sammanhang och är framtagen av SKR. Indelningen består av totalt nio grupper fördelade på tre huvudgrupper, där kommunerna grupperats utifrån vissa kriterier som tätortsstorlek, närhet till större tätort och pendlingsmönster. Botkyrka kommun tillhör kommungrupp A2 – Pendlingskommun nära storstad.

Diagram 1: Intäkter miljö- och hälsoskydd, myndighetsutövning, kr/inv²⁶

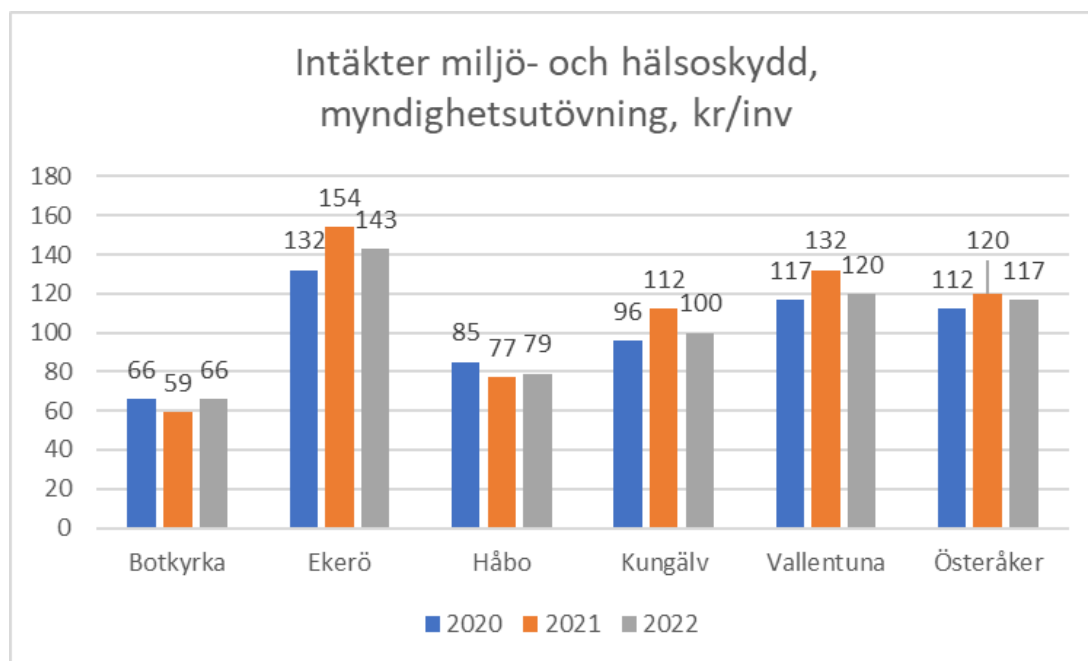


Diagram 2: Kostnad miljö- och hälsoskydd, myndighetsutövning, kr/inv²⁷

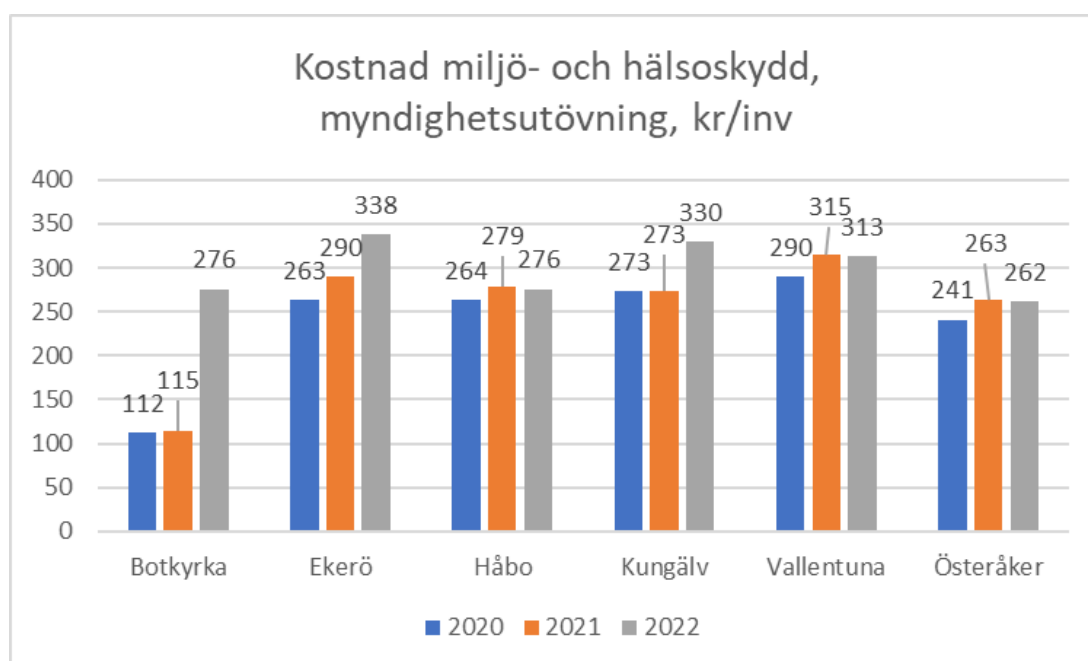


Diagram 3: Nettokostnad miljö- och hälsoskydd, myndighetsutövning, kr/inv²⁸

²⁶ Nyckeltalet avser externa intäkter exklusive intäkter från försäljning till andra kommuner och regioner för miljö- och hälsoskydd, myndighetsutövning, dividerat med antalet invånare 31/12 resp år. Avser intäkter för verksamhet enligt miljöbalken, livsmedelslagen, djurskyddslagen och annan myndighetsutövning enligt övrig lagstiftning inom området.

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

²⁸ Nyckeltalet avser nettokostnad för miljö- och hälsoskydd, myndighetsutövning, dividerat med

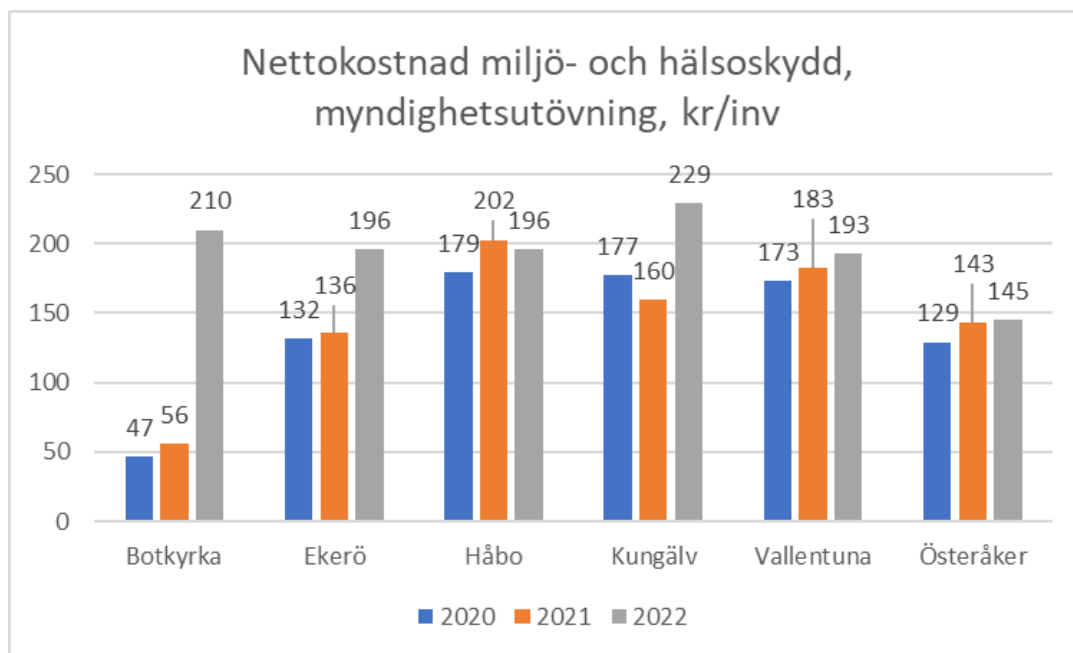
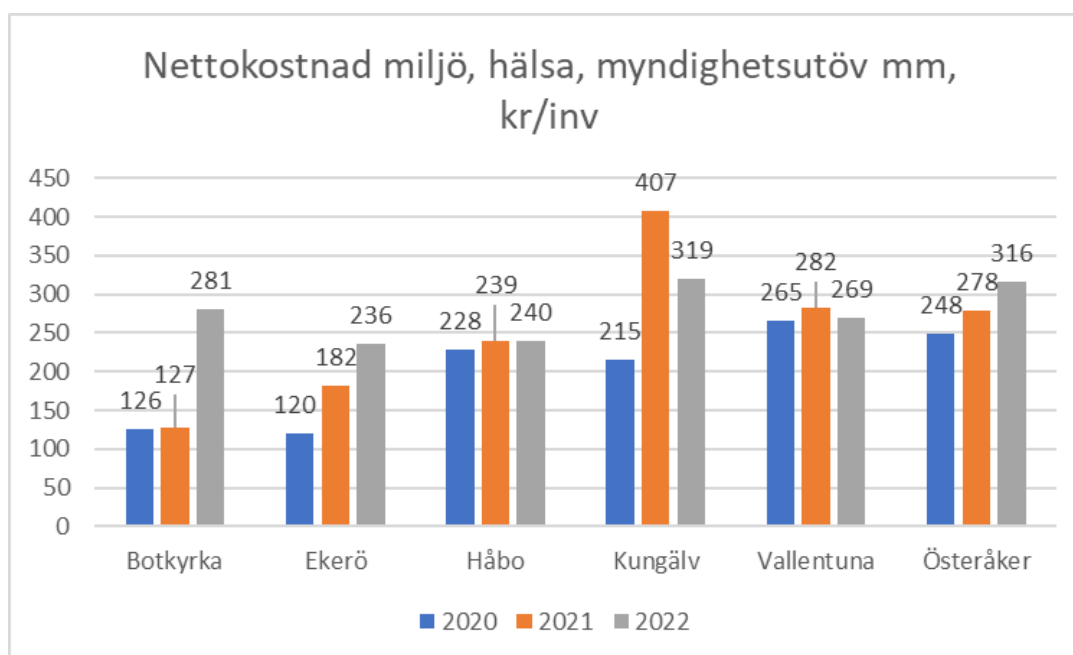


Diagram 4: Bruttokostnad miljö, hälsa, myndighetsutöv mm, kr/inv²⁹



Av presenterad statistik i diagram 1-4 framgår följande:

- Botkyrka kommuns intäkter för miljö- och hälsoskydd ligger i linje granskade år. Kommunens intäkter är betydligt lägre än jämförelsekommunerna.
- Botkyrka kommuns kostnader för miljö- och hälsoskydd har ökat från 112 till 276 kr/inv mellan åren 2020-2022. Kommunens kostnader var betydligt lägre än

antalet invånare 31/12 resp år. Avser kostnader och intäkter för verksamhet enligt miljöbalken, livsmedelslagen, djurskyddslagen och annan myndighetsutövning enligt övrig lagstiftning inom området.

²⁹ Nyckeltalet avser bruttokostnad minus interna och externa intäkter för åtgärder inom miljö- och hälsoskyddsområdet, inklusive myndighetsutövning, och tillsynsprövning för alkoholservering, spelautomater etc., dividerat med antalet invånare i kommunen den 31/12 resp år.

jämförelsekommunerna åren 2020-2021, år 2022 är kostnaderna i nivå med jämförelsekommunerna.

- Botkyrka kommuns nettokostnader för miljö- och hälsoskydd har ökat från 47 till 210 kr/inv mellan åren 2020-2022. Kommunens nettokostnader var betydligt lägre än jämförelsekommunerna åren 2020-2021, år 2022 är kostnaderna i nivå med jämförelsekommunerna.
- Botkyrka kommuns nettokostnader för miljö, hälsa, myndighetsutövning mm har ökat från 126 till 281 kr/inv mellan åren 2020-2022. Kommunens nettokostnader var betydligt lägre än jämförelsekommunerna åren 2020-2021, år 2022 är kostnaderna i nivå med jämförelsekommunerna.

Intervjuer

Vid intervjuer förklaras att bristen på personella resurser har medfört att vissa delar av tillsynsverksamheten har fått prioriteras ned för att skapa en rimlig arbetsbelastning hos de anställda. Ett arbete med att rekrytera uppges pågå kontinuerligt, däremot förklaras att förvaltningen har svårt att rekrytera de kompetenser som eftersöks. I början av år 2024 finns en förväntan att man inom miljöskydd ska vara ett något snär fulltaligt team, däremot förklaras att flera av dessa kommer att vara relativt nya. Sett till hela enheten förklaras att det väntas vara betydligt längre innan faktiska behov och tillgängliga resurser möts.

Botkyrka kommun ingår i nätverket "Miljösamverkan Stockholms län"³⁰ var nyckeltal för miljökontoren i Stockholms län finns att tillgå. Totalt finns 20 gemensamma verksamhetsnyckeltal som över tid ska ge länets miljökontor möjlighet till benchmarking och uppföljning av verksamheten. Fyra av dessa nyckeltal, vilka återges i punktform nedan, avser antalet anställda.

- Årsarbetskrafter miljöbalkstillsyn
- Årsarbetskrafter miljöbalkstillsyn per 10.000 invånare
- Årsarbetskrafter livsmedelskontroll
- Årsarbetskrafter livsmedelskontroll per 10.000 invånare

Avseende årsarbetskrafter för miljöbalkstillsyn framgår att dessa är lägre i Botkyrka än medeltalet i länets övriga kommuner. I Botkyrka har antalet årsarbetskrafter för miljöbalkstillsyn varierat mellan 8,8 och 10,4 under åren 2019-2021, medeltalet i länets övriga kommuner har varierat mellan 12,4 och 13,8 under samma tidsperiod.

Även avseende årsarbetskrafter för livsmedelskontroll framgår att dessa är lägre i Botkyrka än medeltalet i länets övriga kommuner. I Botkyrka har antalet årsarbetskrafter för livsmedelskontroll varierat mellan 3,9 och 5,3 under åren 2019-2021, medeltalet i länets övriga kommuner har varierat mellan 5,1 och 6,0 under samma tidsperiod.

Vidare vid intervjuer uppges att flera arbetsuppgifter som normalt utförs av administrativa stödfunktioner idag hanteras av handläggare. Exempel på detta är bland annat att ansvara för ärendehanteringssystemet. Vid intervjuer förklaras att det har skett mycket diskussioner kring detta och det finns behov av en funktion som har ansvaret för de mer administrativa delarna, detta för att handläggarna ska kunna prioritera sina huvudsakliga uppgifter.

³⁰ <https://miljosamverkan.miljobarometern.se/msl/botkyrka>

Gällande utbildning förklaras att det är ett prioriterat område, trots bristen på resurser. Handläggarna uppges få möjlighet att både gå utbildningar och medverka vid olika typer av samverkansträffar för möjlighet till diskussion. Bakgrunden till att utbildningar är ett prioriterat område är att dessa är en viktig del för att kunna bedriva en ändamålsenlig tillsyn. Dokumentation över vilka utbildningar handläggarna har gått under senare år saknas.

Tidigare förklaras att handläggare inte haft tillräcklig kunskap för att täcka upp för varandra vid frånvaro. För att motverka detta har det skett förändringar och en plan finns för att säkerställa att arbetet inte är lika personberoende. Idag uppges handläggare i stor utsträckning kunna täcka upp för varandra vid frånvaro.

Någon kompetenskartläggning uppges inte ha genomförts inom enheten på senare år, däremot planeras för både en kompetensinventering och en gapanalys framöver. Tanken med dessa är att se var kompetensgapen finns och därefter komplettera med den kunskap som saknas. Vid tidpunkten för granskningen finns både mall och underlag framtagna, och planen är att både inventering och analys ska vara genomförda innan årsskiftet (2023-2024).

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

Bedömning: Delvis.

Bedömningen baseras på följande:

- Det råder brist på personella resurser. Ett arbete med att rekrytera uppges pågå kontinuerligt, däremot förklaras att förvaltningen har svårt att rekrytera de kompetenser som eftersöks. Detta har medfört att vissa delar av tillsynsverksamheten har fått prioriteras ned för att skapa en rimlig arbetsbelastning hos de anställda. Vid jämförelse med andra kommuner i Stockholms län framgår att Botkyrka ligger lägre än medel avseende antalet årsarbetskrafter för miljöbalkstillsyn och livsmedelskontroll.
- Utbildning är ett prioriterat område för att kunna bedriva en ändamålsenlig tillsyn. Ytterligare ett steg i detta, för att säkerställa erforderlig kompetens, är att kartlägga vilken kompetens som finns och vad som saknas. Någon kompetenskartläggning har inte genomförts på senare år, däremot planeras för både en kompetensinventering och en gapanalys. Vid tidpunkten för granskningen finns både mall och underlag framtagna för detta, och planen är att både inventering och analys ska vara genomförda innan årsskiftet (2023-2024).

Rapportering

Revisionsfråga 7: Sker en kontinuerlig rapportering till nämnden?

lakttagelser

Protokollsgenomgång

Vid genomgång av nämndens sammanträdesprotokoll för perioden 2022-09-01 till 2023-08-31 har vi noterat att nämnden kontinuerligt erhåller information om anmälningsärenden och delegationsbeslut. Vidare har vi noterat att nämnden även erhåller kontinuerlig information från miljöchefen avseende bland annat rekryteringar,

utbildningar och pågående arbeten inom förvaltningen. Därutöver har nämnden fått del av och beslutat om följande under granskad period:

- 2022-09-19 § 42 - Delårsrapport 2 2022
- 2022-12-12 § 62 - Verksamhets- och tillsynsplan 2023
- 2022-12-12 § 63 - Länsstyrelsens verksamhetstillsyn av tobak, läkemedel och rökfria miljöer
- 2023-01-30 § 4 - Mål och internbudget 2023
- 2023-02-13 § 10 - Verksamhetsberättelse 2022
- 2023-05-15 § 33 - Delårsrapport 1, miljö- och hälsoskyddsnämnden

Nämndens delårsrapporter och verksamhetsberättelse innehåller bland annat uppföljning avseende personalsituation samt nämndmål och mått (vilket redan nämnts under revisionsfråga 3). Vi kan konstatera att uppföljning kopplad till utförd tillsyn sker, dock inte i ett separat avsnitt utan kortfattat inom ramen för uppföljningen av nämndmål och mått.

Intervjuer

Vid intervjuer förklaras att arbetet med verksamhets- och tillsynsplaner påbörjas någon gång mellan slutet av augusti och början av september. Inom ramen för detta sker först en genomgång av gällande behovsutredning och därefter tas ett förslag fram avseende planering och fördelning av timmar inför kommande år. Detta förslag går sedan miljöchef igenom med nämndens ordförande vid ett enskilt möte. Dessa typer av möten mellan miljöchef och nämndens ordförande uppges ske veckovis.

Efter genomgången av gällande behovsutredning tas en verksamhets- och tillsynsplan fram för det kommande året. Denna går sedan igenom med nämnden som då bland annat erhåller information om kopplingen till nämndmålen. Under ett normalår sker denna genomgång med nämnden någon gång mellan oktober och november. Vid sammanträdet därefter, vilket normalt är i december, beslutar sedan nämnden om verksamhets- och tillsynsplanen.

Resultatet av tillsynsplanerna uppges också rapporteras, dock främst inom ramen för delårsuppföljning och årsredovisning. Genomförandet av tillsynerna förklaras ske i kampanjform, efter att en kampanj har avslutats uppges utfallet rapporteras till nämnden. Utöver det föredras även delegationsärenden och överprövande instansers beslut i anmälda ärenden, detta för att nämnden ska ha möjlighet att kännedom om dessa och ställa frågor. Mycket av det som föredras inom ramen för ärendena uppges dock ske muntligt varför det inte är möjligt att spåra i nämndens sammanträdesprotokoll.

Bedömning

Sker en kontinuerlig rapportering till nämnden?

Bedömning: Delvis.

Bedömningen baseras på följande:

- Nämndens delårsrapporter och verksamhetsberättelse innehåller kortfattad uppföljning kopplad till utförd tillsyn. Rapporterna innehåller även uppföljning avseende personalsituation samt nämndmål och mått. Därutöver erhåller nämnden kontinuerlig information om anmälningsärenden och delegationsbeslut samt

information avseende rekryteringar, utbildningar och pågående arbeten inom förvaltningen.

- Som det noterades i tidigare avsnitt sker ingen redovisning av tillsynsskulden till nämnden.

Samlad bedömning

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

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

Rekommendationer

Mot bakgrund av de iakttagelser som framkommit i granskningen lämnas följande rekommendationer till miljö- och hälsoskyddsnämnden:

- Säkerställ att kommande behovsutredningar innehåller en bedömning avseende konsekvenser av den tillsyn som prioriteras bort.
- Prioritera områden där det kan ha byggts upp en "tillsynsskuld" med fokus på att göra rätt prioriteringar och bedömningar med avseende på risken för långsiktiga konsekvenser. En alltför stor tillsynsskuld kan på sikt få negativa konsekvenser för verksamhetsutövarnas efterlevnad av lagen och i sin tur på miljön och människors hälsa.
- Förekommade tillsynsskuld från föregående år bör redovisas separat i behovsutredningen för att synliggöra behov av tillfälliga resursförstärkningar skiljt från behovet av varaktiga tillsynsresurser.
- Beakta den kritik samt de brister och förbättringsområden som Länsstyrelsen identifierade i samband revisionen år 2022 i kommande behovsutredningar och tillsynsplaner.
- Säkerställ att det påbörjade förbättringsarbetet kopplat till rutiner för handläggning av tillsynsärenden färdigställs.
- Säkerställ att det finns tillräckliga personella resurser för att uppfylla nämndens tillsynsuppdrag.

Bilagor

Bilaga 1: Livsmedelskontrollens sex delmål

- Delmål 1 - Antal kontrollerade anläggningar och antal kontroller

Varje livsmedelsanläggning blir föremål för planerad kontroll under treårsperioden. Omfattningen beror på vilken kontrolltid anläggningen tilldelats i riskklassningen. För treårsperioden är målet att kontrollera samtliga 443 anläggningar som finns i nämndens register idag, minus ett bortfall på uppskattningsvis 30 anläggningar som kommer att lägga ner innan de fått sin planerade kontroll, plus uppskattningsvis 50 tillkommande anläggningar per år, totalt 463 anläggningar.

- Delmål 2 - Skyndsam handläggning av information om misstänkta avvikelser

När nämnden får kännedom om misstänkta brister i livsmedelshygien och livsmedelsinformation hos anläggningar i kommunen, är det viktigt att dessa ärenden omhändertas skyndsamt. Klagomål från allmänheten och information om avvikelser från myndigheter och organisationer ska handläggas inom 14 dagar. Anmälan om misstänkt matförgiftning ska börja handläggas senast dagen efter att den inkom.

- Delmål 3 - Uppföljning av avvikelser

När nämndens inspektörer konstaterar avvikelser från lagstiftningen ska dessa följas upp för att säkerställa att bristerna blir åtgärdade.

- Delmål 4 - Kontroll av kontaktmaterial/FCM (Food Contact Material)

Enligt beslut ska livsmedelslagens tillämpningsområde från och med 15 juli 2021 utvidgas till att även gälla kontaktmaterial. Allt material som är avsett att komma i kontakt med ett livsmedel kallas för kontaktmaterial eller FCM (Food Contact Material). Det kan handla om exempelvis livsmedelsförpackningar, kokkärl, koppar, muggar, tallrikar, bestick och matlådor. Det är kommunerna som är utpekade som kontrollmyndighet med ansvar för att bedriva operativ kontroll av verksamheter som tillverkar, förädlar, importerar och distribuerar kontaktmaterial. Inventering och registrering av kontaktmaterialverksamheter kommer att ske under 2023.

- Delmål 5 - Efterhandsdebitering av offentlig kontroll

Den 1 april 2021 kom nya regler för hur kontrollmyndigheterna ska debitera de avgifter för offentlig kontroll och andra verksamheter som hänger samman med kontrollen. Debiteringen ska ske efter det att kontrollen har utförts. Men under en övergångsperiod, som kommer att pågå till och med 2023, går det fortfarande att ha kvar den årliga avgiften som tas ut i förskott. Reglerna för detta finns i en ny förordning som reglerar de avgifter som ska tas ut för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter. Det här innebär också att den gamla avgiftsförordningen (2006:1166) upphör att gälla. Under övergångsperioden får dock det gamla systemet med en årlig avgift i början av varje kalenderår finnas kvar. Däremot får den myndighet som kan redan nu ta betalt för kontrollen efter att den har utförts. Detta innebär att miljö- och hälsoskyddsnämnden

kommer att se över sina taxor och avgiftsbeslut så att efterhandsdebitering kan införas under den här övergångsperioden.

- Delmål 6 - Ny riskklassningsmodell från och med 2024

En ny riskklassningsmodell för livsmedelsanläggningar är framtagen och kan börja implementeras under 2023. Målet är att den nya riskklassningsmodellen ska gälla från och med 2024. För att få en mer enhetlig tillämpning av riskklassningen kommer en föreskrift att tas fram som gör det obligatoriskt för kontrollmyndigheterna att ha en riskklassningsmodell som bygger på samma grundprinciper som den modell som Livsmedelsverket kommer att föreslå. Modellen kommer också att möjliggöra att en riskbaserad kontroll utförs på verksamheter som tillverkar och distribuerar material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel. Tillsammans ger modellen och föreskriften förbättrade förutsättningar för att styra och följa upp kontrollen och den kommer att underlätta för kontrollmyndigheterna att uppfylla kravet på en riskbaserad offentlig kontroll som är verkningsfull och som sker med en regelbunden frekvens. Det innebär också att det blir möjligt att likrikta kontrollen i hela landet.

2023-12-11

Rebecka Hansson

Said Ashrafi

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Botkyrka kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 25 januari 2023. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.