

**För kännedom**

Fullmäktige
Kommunstyrelsen
Partiernas gruppledare

Miljö- och byggnämnden**Granskning av kommunens miljö- och hälsoskyddstillsyn**

Vi har i egenskap av förtroendevalda revisorer i Kiruna kommun genomfört en granskning av kommunens tillsynsverksamhet. I vårt arbete har vi biträtt av PwC. Syftet med granskningen har varit att bedöma om miljö- och byggnämnden bedriver tillsynsverksamheten på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

Utifrån genomförd granskning är den sammanfattande revisionella bedömning att miljö- och byggnämnden **inte helt** bedriver tillsynsverksamheten på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Bedömningen grundar sig på;

- Miljö- och byggnämnden har beslutat om verksamhetsplan innehållandes mål för verksamheten samt tillsyns- och kontrollplaner inom respektive tillsynsområde. Vi noterar att det i tillsynsplanen för livsmedel finns formulerade mål men inte i tillsynsplanen för miljö- och hälsa.
- Det finns dokumenterad behovsutredning avseende miljötillsyn, dock ej avseende livsmedelskontrollen.
- Under år 2020 har tillsyns-/kontrollplaner följts i begränsad utsträckning. Genomförandet har påverkats av pandemin.
- Kompetensförsörjningsplan finns framtagen. Tillsynsverksamheten har ett större tillsynsbehov än faktiska resurser och miljö- och byggnämnden har utifrån behovsutredning begärt ytterligare budgetmedel för en heltidstjänst.
- Miljö- och byggnämnden tar löpande del av rapportering i form av kvartalsrapporter, delårsrapport och årsredovisning samt uppföljning av tillsyns- och kontrollplanerna.

I övrigt hänvisar vi till de iakttagelser som redovisas i bifogad revisionsrapport.

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

- Säkerställ att nämndens verksamhetsplan innehåller operativa mål för miljö- och hälsoskyddsområdet.
- Säkerställ att en dokumenterad behovsanalys upprättas för livsmedelskontrollen.
- Förekommande tillsynsskuld från föregående år bör redovisas separat i behovsutredningen för att synliggöra behov av



tillfälliga resursförstärkningar skilt från behovet av varaktiga tillsynsresurser.

Vi emotser ett yttrande från miljö- och byggnämnden senast 28 februari år 2022.

För Kiruna kommuns revisorer

Ann-Kristin Nilsson, ordförande

Sigurd Pekkari, vice ordförande

Bilaga: "Granskning av kommunens miljö- och hälsoskyddstillsyn, november 2021."

Granskning av kommunens miljö- och hälsoskyddstillsyn

Kiruna kommun

November 2021

Projektledare, Said Ashrafi







Projektmedarbetare, Sara Ljungberg

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Kiruna kommun genomfört en granskning av kommunens tillsynsverksamhet. Syftet med granskningen är att bedöma om miljö- och byggnämnden bedriver tillsynsverksamheten på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

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

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

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

Rekommendationer

Utifrån granskningens iakttagelser lämnas ett antal rekommendationer till miljö- och byggnämnden:

- Säkerställ att nämndens verksamhetsplan innehåller operativa mål för miljö- och hälsoskyddsområdet.
- Säkerställ att en dokumenterad behovsanalys upprättas för livsmedelskontrollen.
- Förekommande tillsynsskuld från föregående år bör redovisas separat i behovsutredningen för att synliggöra behov av tillfälliga resursförstärkningar skilt från behovet av varaktiga tillsynsresurser.

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

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	4
Bakgrund	4
Syfte och revisionsfrågor	4
Avgränsning	5
Metod	5
Granskningsresultat	6
Mål för tillsynsverksamheten	6
Tillsyns- och kontrollplaner	7
Måluppfyllelse tillsynsverksamheten	10
System för kvalitet och enhetlighet i myndighetsutövningen	11
Kompetens och tillräckliga resurser	13
Rapportering till nämnd	16
Samlad bedömning	18

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

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

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

Med bakgrund av revisorernas risk- och väsentlighetsbedömning har tillsynsverksamheten identifierats som ett väsentligt område att granska vidare. Revisorerna vill förvissa sig om att tillsynen håller tillräcklig kvalitet och effektivitet.

Syfte och revisionsfrågor

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

Revisionsfrågor:

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

Revisionskriterier

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

- Kommunallagen (2017:725)
- Förvaltningslagen (2017:900)
- Miljöbalken (1998:808)
- Miljötillsynsförordningen (2011:13)
- Livsmedelslagen (2006:804)
- Livsmedelsförordningen (2006:813)
- Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 882/2004
- Kommunens mål och riktlinjer

Avgränsning

Granskningen avgränsas till miljö- och byggnämnden.

Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer och genomgång av relevant underlag (styrande- och stödjande dokument, tillsynsplaner, behovsutredning, kompetensförsörjningsplaner samt uppföljningar).

Intervju har genomförts med ett urval tjänstepersoner inom berörd enhet.

- Intervju Förvaltningschef
- Intervju Avdelningschef miljökontoret
- Gruppintervju handläggare miljö- och hälsa
- Gruppintervju med handläggare livsmedel

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Granskningsresultat

Mål för tillsynsverksamheten

Revisionsfråga 1: Finns det mål uppsatta för tillsynsverksamheten?

lakttagelser

Miljö- och byggnadsnämnden ska enligt nämndens reglemente §5 se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt, de föreskrifter som kan finnas i lag eller förordning. Miljö- och byggnadsnämnden beslutade om en verksamhetsplan för året 2021 2020-12-03 § 317. Verksamhetsplanen innehåller både mått och målvärden för verksamhetsåret. Målen är formulerade utifrån följande perspektiv: *Medborgare, medarbetare, stadsomvandling, näringsliv/utveckling, ekonomi och intern effektivitet*. Inom respektive perspektiv har ett antal mål formulerats, totalt 6 st.

Inom området *medborgare* har nämnden mål om att ge fungerande stöd till medborgarna för att myndighetsutövningen ska flyta smidigt och målet är att minst 75% av de svarande ska vara nöjda med servicen i brukarundersökningen. Inom perspektivet *medarbetare* finns ett mål formulerat kopplat till en god arbetsmiljö där målet är att medarbetarna vill stanna kvar och utvecklas.

Utöver ovan nämnda mål kan tillsynsplanerna för hälsoskydd och miljöskydd samt kontrollplanen för livsmedelsområdet betraktas som mål för respektive tillsynsområde. Inom ramen för livsmedel finns ett antal mål som Kiruna upprättat för livsmedelskontrollen år 2021-2023. Vidare finns ett antal operativa mål upprättade. Nedan framgår ett antal exempel på mål för livsmedel:

- Handläggning avseende klagomål från allmänheten och information om avvikelser från myndigheter och organisationer ska påbörjas inom 7 dagar. Är klagomålet av allvarlig art prioriteras ärendet och hanteras enligt punkten ovan.
- Miljö- och byggnadsnämndens mål är ett NKI-värde på ≥ 70 för livsmedelskontrollen.

I miljö- och byggnadsnämndens tillsynsplan 2021 har några motsvarande mål för miljö- och hälsoskyddsområdet inte noterats. Enligt uppgift arbetar miljökontoret mot liknande målsättningar som livsmedel som exempelvis handläggningstider och NKI-värde men målen är enligt uppgift inte formaliserade i skrift på samma sätt i tillsynsplanen.

Bedömning

Revisionsfråga 1: Finns det mål uppsatta för tillsynsverksamheten?

Bedömning: Ja.

Miljö- och byggnadsnämnden har beslutat om en politiskt antagen verksamhetsplan som innehåller mål för verksamheten, däribland målsättningar inom ett medarbetar- och medborgarperspektiv. Vidare kan de beslutade tillsyns- och kontrollplanerna inom respektive tillsynsområde betraktas som mål för verksamheten. I kontrollplanen för livsmedel finns ett antal operativa mål formulerade men inte i tillsynsplanen för miljö och hälsa.

Tillsyns- och kontrollplaner

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

lakttagelser

Miljö- och hälsa

Enligt miljötillsynsförordningen 1 kap § 6 ska det hos en operativ tillsynsmyndighet finnas en utredning om tillsynsbehovet för myndighetens hela ansvarsområde enligt miljöbalken. Behovsutredningen ska avse en tid om tre år. Utredningen ska ses över vid behov och minst en gång varje år. Vidare ska en tillsynsmyndighet för varje verksamhetsår upprätta en samlad tillsynsplan som omfattar myndighetens ansvarsområde enligt miljöbalken.

Miljö- och byggnämnden har beslutat den 2021-02-04 §8 om en "tillsynsplan enligt miljöbalken" för året 2021. Planen beskriver vilka objekttyper som ska omfattas av tillsynen under året. Tillsynsplanen bygger på 3-åriga behovsutredningar där Sveriges kommuner och regioners skrift om *kommunala behovsutredningar* har använts som utgångspunkt i framtagande av behovsutredningen. Behovsutredningsmodellen bygger på att behovsutredningen delas upp som styrd tillsyn, behovsprioriterad tillsyn, händelsestyrd tillsyn och skattefinansierad tillsyn. I miljö- och byggnämndens behovsutredning som beslutades av nämnden 2021-02-04 §6 noteras att behovsutredningen är kategoriserad utefter dessa fyra kategorier. I intervju har SKRs modell används i stort med viss justering för kärntid¹ som korrigerats med hänvisning till restid. I intervju framgår även att jämförelser med andra kommuner har gjorts vid beräkning av kärntid. Behovsutredningen ska revideras minst en gång årligen och presenteras till miljö- och byggnämnden vid årets första nämndsammanträde.

Behovsutredningen visar på ett tillsynsbehov motsvarande 4 756 timmar för ordinarie planerad tillsyn. Utöver detta överförs 291 timmar icke utförd miljötillsyn samt hälften av de 172 timmarna icke utförd hälsoskyddstillsyn (86 timmar) från 2020. Totalt tillsynsbehov uppgår då till 5 133 timmar. Tillsynen är fördelad på sex anställda varav en jobbar med endast hälsoskyddstillsyn och kemikalier och resterande fem personer arbetar med miljötillsyn. Med den bemanning som förväntas finnas under 2021 kommer $3\,760 + 600 = 4\,360$ timmar finnas tillgängligt för kärnverksamhet. Den planerade tillsynen innebär således ett underskott av 686 timmar. Utöver detta har 362 timmar behovsprioriterad tillsyn strukits.

¹ Enligt SKR:s rekommendationer så bör 1 000 timmar av en heltidstjänst läggas på kärnverksamhet, det vill säga tillsyn. I Kiruna kommun är restiden en begränsande faktor vilket gör att man i utredningen räknat med 800 timmar kärntid per inspektör och år.

Tabell 1: Planerad tillsyn 2021 uppdelat per verksamhet

Typ av verksamhet	Planerad tillsyn 2021	Bortprioriterad tillsyn 2021
LOVA	800	
Styrd-, händelsestyrd- och skattefinansierad tillsyn 2021	3827	
Tillsynsskuld 2020	377	
Behovsprioriterad, gödsel	42	
Behovsprioriterad, allt annat		362
Totalt antal timmar	5046	362
Över/underskott tillsyn	- 686	

Enligt intervju skjuts den tillsyn som inte utförs i enlighet med behovsutredningen på framtiden som en tillsynsskuld.

Vid tiden för granskningen framgår att det finns underskott på en heltidstjänst för tillsynsverksamheten inom miljö- och hälsoskyddsområdet. I samband med miljö- och byggnämndens driftbudgetbehov (2022) vid sammanträdet 2021-04-15 §81 framgår att underskottet innebär att i princip all behovsstyrd miljö- och hälsoskyddstillsyn måste prioriteras bort så länge resursbristen kvarstår. Exempel som uppges i ärendet är att hälsoskyddstillsyn på exempelvis skolor, tillfälliga boenden, idrottsanläggningar, hygienlokaler och rökfria miljöer kommer inte att genomföras. Miljötillsyn av mindre verksamheter som bensinstationer, oljeavskiljare, avfallstransporter, avfallsanläggningar, enskilda avlopp och vattenskyddsområden kommer heller inte kunna prioriteras. Samtidigt påpekas i driftbudgetbehovet att miljöinspektörstjänsten beräknas kunna självfinansieras till 50% med de avgifter som tas ut vid behovsstyrd miljö- och hälsoskyddstillsyn. Vi noterar att det i driftbudgetbehovet och i behovsutredningen inte framgår någon beskrivning över vilka konsekvenser detta skulle kunna få för miljön och människors hälsa.

Enligt intervju prioriterar verksamheten det som är lagstadgat och vidare uppges att det framgår tydligt i tillsyns- och kontrollplaner vilken typ av tillsyn som inte kommer att kunna prioriteras. Vi noterar att det i tillsynsplan enligt miljöbalken finns markeringar över vad som prioriteras bort.

IED-anläggningarna² har riskbedömts i enlighet med Miljösamverkan Sveriges förslag från 2015, där bedömningen gjordes att en A-anläggning innebär betydande risk med maximalt ett år mellan tillsynsbesöken och en B-anläggning inte innebär betydande risk med maximalt tre år mellan tillsynsbesöken.

Livsmedel

Enligt Livsmedelslagen (LIVSFS 2016:12) med stöd av Artikel 5 EU-förordning 2017/625 ska kontrollmyndigheten årligen fastställa en plan för myndighetens livsmedelskontroll. Planen ska avse en period om minst tre år och omfatta samtliga områden som myndigheten ansvarar för.

² Industriutsläpp genom industriemissionsdirektivet

Miljö- och byggnämnden har beslutat 2021-02-04 §10 om en *Plan för livsmedelskontroll* i Kiruna kommun år 2021-2023. Kontrollplanen beskriver mål för myndigheterna i livsmedelskedjan, samordning, ansvarsfördelning, befogenheter, sanktioner, organisering samt uppföljning och utvärdering. Miljö- och byggnämnden har utöver planen fattat beslut om en verksamhetsplan den 2021-02-04 §11 som innehåller närmare information om hur kontrollen planeras och utförs. Verksamhetsplanen är således ett komplement till kontrollplanen som förklarar mer ingående hur kontrollen ska utföras på de olika objekten över tidsperioden. I verksamhetsplanen framgår hur mycket besök som ska genomföras över en treårsperiod, vilket är enligt följande; *År 2021: 168, År 2022: 184, År 2023: 181.*

Av kontrollplanen framgår att grundtanken är att kontrollen ska vara riskbaserad, ju högre riskklass desto större kontrollbehov. Samtliga anläggningar beskrivs vara riskklassificerade enligt livsmedelsverkets modell för "*riskklassning av livsmedelsanläggningar*" och prioriteringsordningen baseras på verksamhetens riskklassning. Riskklassningsmodellen består av tre delar, en riskmodul, en informationsmodul och en erfarenhetsmodul. Riskmodulen ligger till grund för placering i riskklass, informationsmodulen reglerar ett kontrolltidstillägg och erfarenhetsmodulen placerar en anläggning i erfarenhetsklass. De tre olika modulerna genererar information som används vid beräkning av kontrolltid.

Enligt uppgift finns ingen behovsutredning för livsmedelskontrollen. Bemanningsbehovet är beräknat utifrån SKR:s taxemodell i kombination med totalt antal planerade kontrolltimmar per år plus en estimering av hur mycket händelsestyrd kontroll som kan komma till. I det senaste underlaget är det beräknat att varje heltid ska hinna med ca 500 kontrolltimmar per år. Enligt uppgift planerar verksamheten att ta fram en tydligare behovsutredning även för livsmedelskontrollen.

Miljökontoret har 2,3 årsarbetskrafter avsatta för livsmedelskontroll. Utöver detta finns kompetens att utföra livsmedelskontroll även bland de inspektörer som huvudsakligen arbetar med miljö- och hälsoskyddstillsyn. Resursbehovet är uppskattat till 2,3 årsarbetskrafter under förutsättning att det inte finns någon kontrollskuld. Myndigheten har från 2020 en kontrollskuld på omkring 40 verksamheter. Kontrollskulden beror till stor del på att fysiska kontrollbesök inte har kunnat göras under senare delen av 2020 pga restriktioner för att förhindra smittspridning av covid-19.

Bedömning

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

Bedömning: *Delvis*

Granskningen visar att för varje granskat tillsyns-/kontrollområde finns upprättade tillsyns-/kontrollplaner för verksamhetsåret 2021 som utgår ifrån vedertagna riskklassificeringar samt avser en period om minst tre år. Vidare finns en behovsutredning upprättad i enlighet med miljötillsynsförordningen 1 kap § 6. Inom livsmedelskontrollen finns ingen dokumenterad behovsutredning vid tiden för

granskningen. Enligt uppgift planerar verksamheten att ta fram en tydligare behovsutredning även för livsmedelskontrollen.

Måluppfyllelse tillsynsverksamheten

Revisionsfråga 3: Uppnås målen för tillsynsverksamheten?

lakttagelser

Måluppfyllelse nämndens mål 2020

Miljö- och byggnämnden hade, likt för året 2021, upprättat en verksamhetsplan som innehåller både mått och målvärden för verksamhetsåret. Målen var under 2020 formulerade utifrån följande perspektiv: *Medborgare, medarbetare, stadsomvandling, näringsliv/utveckling, ekonomi och intern effektivitet* och inom respektive perspektiv har ett antal mål formulerats, totalt 6 st.

Inför året hade sex mål beslutats:

- korta upplevd väntetid i bygglovshanteringen
- god arbetsmiljö där medarbetarna vill stanna kvar och utvecklas
- ge förutsättningar för en lagenlig, snabb och smidig samhällsutveckling
- utvecklad samverkan med aktörer i samhällsutvecklingen
- budget i balans
- automatisera så många processer som möjligt

I verksamhetsberättelsen är bedömningen att mål 1 är delvis uppnått och resterande mål helt uppnådda vid årets slut.

Resultat av livsmedelskontrollen 2020

För året 2020 var det planerat 166 ordinarie kontroller, samt ytterligare 65 på grund utav tidigare kontrollskuld, vilket ger totalt 231 planerade kontroller.

Under 2020 genomfördes 341 kontroller varav 300 på livsmedelsanläggningar och 41 stycken på dricksvattenanläggningar. Av dessa var 180 respektive 30 planerade besök, totalt 210 besök. Uppföljande kontroller var 89 stycken och händelsestyrda 42 stycken. Detta motsvarar ett resultat på 91 % avseende planerad kontroll. Utfallet har tidigare legat på 65 % (2017), 69 % (2018) och 74 % (2019).

Den totala kontrollskulden efter 2020 är på 42 objekt. Av dessa härrör merparten från just 2020 medan den gamla kontrollskulden utgör en mindre del (6 st) och är uteslutande verksamheter som inte varit öppna eller som är säsongsbundna. Med anledning av den ökade smittspridningen av covid-19 med tillhörande restriktioner under hösten 2020 har fysiska kontrollbesök inte kunnat utföras som planerats. Ett tiotal verksamheter har inte haft någon verksamhet vilket gjort att det inte varit möjligt att kontrollera dem.

Verksamhetens bedömning i uppföljningen är att livsmedelskontrollen under ett flertal år har lidit av resursbrist vilket har skapat en större kontrollskuld. Under 2020 har de två heltidstjänster som är avsatta för livsmedelskontrollen varit tillsatta samt att det i början av året gjordes en större insats för att få bort så mycket som möjligt av den gamla kontrollskulden. Detta har gett resultat och kontrollskulden har minskat rejält under året.

Den skuld som förs över till 2021 är mindre och består främst av objekt som inte kunnat kontrolleras under 2020.

Resultat av miljö- och hälsa 2020

Enligt uppföljning 2020 av miljö- och hälsoskydd framgår att pandemin med covid-19 har gjort att tillsynen under 2020 inte följt tillsynsplanen. Verksamhetsutövarens verksamheter har fått ställa om under året och tillsyn har utövat i möjligaste mån med hänsyn till risken för såväl inspektörer som verksamhetsutövare.

Tabell 1: Sammanfattning av tillsynstimmar 2020 enligt uppföljning

Planerad tillsyn 2020	Tillsynsbehov 2020	Utförd tillsyn 2020
3 556	4 502	3 746

291 timmar utebliven styrd miljötillsyn överförs till tillsynsplanen 2021, samtliga timmar kan härledas till uteblivet tillsynsbesök i form av platsbesök eller revision av A- B och C-verksamheter. Hälsoskyddstillsynen har fått anpassa väldigt mycket till rådande pandemi. Hälsoskyddstillsynen har fått stå tillbaka till förmån för tillsyn av trängsel på serveringsställen.

Bedömning

Revisionsfråga 3: Uppnås målen för tillsynsverksamheten?

Bedömning: *Delvis.*

Granskningen visar att de beslutade tillsyns-/kontrollplaner för året 2020 i begränsad utsträckning har följts. För år 2020 har verksamhetens förutsättningar att följa de beslutade planerna inom både livsmedel samt miljö och hälsa påverkats av covid-19 pandemin. Granskningen visar att det kvarstår en mindre kontrollskuld inom livsmedelskontrollen inför 2021 men kontrollskulden har minskat över tid. Inom miljö och hälsa har styrd miljötillsyn uteblivit 2020 och hantering av överskjutande skuld hanteras i 2021 års tillsynsplan. Uppbyggnaden av en för stor tillsynsskuld kan på sikt få konsekvenser för verksamhetsutövarnas efterlevnad av miljöbalken vilket i sin tur påverkar både miljö och människors hälsa.

System för kvalitet och enhetlighet i myndighetsutövningen

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

Miljökontoret har under de senaste åren genomgått ett generationsskifte. Med anledning av ovanstående har miljökontoret fokuserat på att arbeta med kunskapsöverföring. Vidare har frågan om rutiner, styrdokument och checklistor aktualiserats i syfte att säkerställa en likvärdig tillsyn.

Vid introducering av ny inspektör går personen i huvudsak bredvid och successivt testar nya tillsynsobjekt. Nya inspektörer utan tidigare erfarenhet av miljö- och hälsoskyddstillsyn börjar med handläggning och tillsyn av enklare art, till exempel handläggning av renhållningsdispenser och värmepumpsansökningar. Vid tillsynsbesök

arbetar oerfaren och erfaren inspektör tillsammans. Tillsynsbesök tillsammans brukar även erfarna inspektörer göra, främst som en del i att effektivisera tillsynen och öka graden av samsyn.

För att säkerställa kvalitet och enhetlighet i myndighetsutövningen arbetar tillsynsverksamheten med kollegiala bedömningar. Avdelningen håller veckomöten för samtliga inspektörer där ärenden och tillsynsobjekt kan diskuteras vilket ökar samsynen internt. Detta innebär att vid osäkerheter ges möjlighet för både kollegor och chef att kommentera och komma med input. Vid osäkerhet landar beslut i sista hand hos chef. Under covid-19 ökades intensifieringen av dessa möten från en gång i veckan till varje dag vilket beskrivs som uppskattat från både chef och handläggare.

Vidare samarbetar miljökontoret med andra myndigheter för att stärka den egna kontrollverksamheten. Inom livsmedel deltar inspektörerna i två länsträffar där representanter från länets kommuner, Länsstyrelsen, Livsmedelsverket och länets smittskyddsläkare deltar. Minst en representant från kommunen deltar också i den årliga nationella kontrollkonferensen. Samsynsinspektioner tillsammans med Gällivare och Pajala kommuner genomförs. Vid intervju med handläggare inom miljö och hälsa uppges att det tidigare funnits en miljösamverkan Norrbotten, men som på senare tid lagts ner.

I intervju med handläggare inom livsmedel uppges att man i huvudsak använder Livsmedelsverkets vägledning om offentlig kontroll av livsmedelsanläggningar med tillhörande bilagor. I övrigt används egna checklistor som stöd vid kontrollen. Vidare erhålls vägledning från Livsmedelsverket. I intervju med handläggare inom miljö- och hälsoskyddsområdet framgår att det finns ett behov en bättre standardisering av tillsynsverksamheten i form av checklistor, mallar och listor. Enligt intervju har miljökontoret under varje höst en fixarvecka där miljökontoret tillsammans går igenom vad som behöver göras/ses över.

Miljö- och byggnämnden utvärderar företagsklimatet inom miljö- och hälsoskydd och livsmedelskontroll genom extern nöjd kund-mätning. I indexet ingår områdena information, tillgänglighet, bemötande, kompetens, rättssäkerhet och effektivitet. Indexen går från 0 (sämst) till 100 (bäst). Nedan framgår resultatet för miljö och livsmedel för året 2020.

Tabell 1: Kiruna NKI per myndighetsområde³

Kiruna NKI per myndighetsområde 2020

Område	Brand	Bygg	Miljö	Livsmedel
Alla	84	67	70	82
Företag	84	62	76	82
Privata	-	69	68	82

³ Tabell från nämndens uppföljning 2021-05-20 §172

Företagarnas bedömning av servicen inom myndighetsområdet Miljö- och hälsoskydd och livsmedel är 76 respektive 82. I jämförelse med övriga kommuner ligger Kiruna kommun på plats 41 av 139 kommuner inom hälso- och skydd. Vidare ligger Kiruna på plats 38 av 154 kommuner enligt SKRs öppna jämförelser 2020⁴.

Vid intervjuer uppges att klagomål på kommunens verksamhet inkommer via Kiruna kommuns hemsida och skickas därifrån vidare till berörd enhet. Intervjuade uppges att klagomål från verksamhetsutövare förekommer någon eller några gånger per år. Vanligt förekommande klagomål är höga/ändrade avgifter eller att tillsynad verksamhet upplever att ställda krav är för hårda.

Enligt intervjuer görs inga särskilda sammanställningar av antal inkomna klagomål eller att de kategoriseras utifrån vad klagomålet avser. Intervjuade beskriver att de flesta klagomål går att undvika eller hantera genom tydlig information till, och god dialog med, berörd verksamhet. Klagomål gällande hur själva inspektionen genomförts/inspektörens agerande förekommer men uppges vara ovanligt.

Enligt intervjuer sker överklaganden sällan.

Vid komplicerade ärenden finns möjlighet att ta hjälp av kommunens jurist.

Bedömning

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

Bedömning: *Delvis*

Granskningen visar att det pågår ett målmedvetet arbete för enhetliga bedömningar genom kollegiala bedömningar. Vidare har kommunen goda resultat i NKI-undersökningar inom både livsmedel och miljö. Dock framgår att det finns ett behov av ett ökat standardiserat arbetsätt av tillsynsverksamheten inom miljö och hälsa.

Kompetens och tillräckliga resurser

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

lakttagelser

I intervjuer framgår att tillsynsverksamheten bedömer att det finns god kompetens inom verksamheten. Merparten av personalen har arbetat längre än sju år vilket ger en stabil grund. Som tidigare nämnts har miljökontoret de senaste åren genomgått ett generationsskifte vilket inneburit att flera anställda med lång och bred kunskap har gått i pension. Med anledning av ovanstående har miljökontoret fokuserat på att arbeta med kunskapsöverföring.

I samband med länsstyrelsens senaste tillsyn och rapport 2019-12-17 fanns en rekommendation om att en kompetensutvecklingsplan bör tas fram. Miljö- och

⁴ SKR:s Öppna jämförelser om företagsklimatet redovisar resultaten från Insikt – en kvalitetsmätning av kommunernas myndighetsutövning och service gentemot företag.

byggnämnden har under april 2020 antagit en kompetensförsörjningsplan för åren 2020-2025. Syftet med kompetensförsörjningsplanen är enligt planen att miljökontoret ska vara en *“bra arbetsgivare med goda arbetsvillkor där medarbetare ges förutsättningar för god arbetsprestation och nödvändig kompetensutveckling i en stimulerande och rolig arbetsmiljö”*. Kompetensförsörjningsplanen beskriver arbetsplatsens övergripande kompetensbehov på kort och lång sikt samt lyfter fram områden som riskerar att påverka kompetensförsörjningen och avslutas med en beskrivning av planerade åtgärder inom följande personalområden: utveckla, bibehålla, attrahera, rekrytera, introducera, avveckla och avsluta.

I kompetensförsörjningsplanen identifieras ett antal utmaningar för verksamheten. Det framgår bland annat att;

- Det finns en viss tillsynsskuld på både miljö-, hälsoskydds- och livsmedelsområdena, som bedöms svår att helt och hållet arbeta igenom med befintliga resurser.
- Tillkommande uppgifter såsom sammanhängande tillsynsprojekt inom enskilda avlopp och avfallstillsyn kan komma att ytterligare öka behovet av personalresurser.
- Det råder brist på miljöinspektörer och miljöingenjörer i landet och många söker sig gärna till heltidstjänster och tjänster nära hemorten.

Kompetensförsörjningsplanen innehåller också en kompetensinventering som redogör för kontorets olika kompetensområden inom livsmedelskontrollen som exempelvis märkning av livsmedel, kosttillskott och provtagning.

Enligt kompetensförsörjningsplanen framgår att kontinuerlig kompetensutveckling är en del av arbetsuppgifterna och miljökontoret satsar löpande på individens utveckling. Av kompetensförsörjningsplanen framgår att alla anställda har individuella utvecklingsplaner. I intervju med handläggare på miljökontoret framgår att individuella utvecklingsfrågor i huvudsak lyfts vid medarbetarsamtal. Vidare framgår att personalen bedömer att det finns möjlighet till utbildning efter medarbetarnas önskemål. Samtidigt konstateras att det vid tiden för granskningen råder ett köpstopp i kommunen vilket påverkat möjligheterna till utbildning tillfälligt.

Som tidigare nämnts har miljökontoret 2,3 årsarbetskrafter avsatta för livsmedelskontroll. Resursbehovet är uppskattat till 2,3 årsarbetskrafter under förutsättning att det inte finns någon kontrollskuld. Myndigheten har från 2020 en kontrollskuld på omkring 40 verksamheter. Kontrollskulden beror till stor del på att fysiska kontrollbesök inte har kunnat göras under senare delen av 2020 pga restriktioner för att förhindra smittspridning av covid-19. En del anläggningar är eller har varit vilande och har inte kunnat besökas.

Behovsutredningen för miljö- och hälsoskyddsområdet visar på ett totalt tillsynsbehov upp till 5 133 timmar. Tillsynen är fördelad på sex anställda varav en jobbar med endast hälsoskyddstillsyn och kemikalier och resterande fem personer arbetar med miljötillsyn. Med den bemanning som förväntas finnas under 2021 kommer 4 360 timmar finnas tillgängligt för kärnverksamhet. I intervjuer konstateras, i likhet med

kompetensförsörjningsplanens slutsatser, att miljökontoret har begränsat med personal i förhållande till tillsynsbehovet. Miljö- och byggnadsnämnden har utifrån ovanstående slutsats äskat ytterligare medel i syfte att säkerställa myndighetsutövningen. Enligt miljö- och byggnadsnämndens beslut 2021-04-15 §81 överlämnades en beskrivning över driftbudgetsbehov för 2022 till kommunfullmäktige för fastställande.

I ärendet framgår att miljö- och byggnadsnämndens behovsutredning för tillsyn enligt miljöbalken 2021-2023 visar på ett underskott på en heltidstjänst för tillsynsverksamheten inom miljö- och hälsoskyddsområdet. Detta innebär att i princip all behovsstyrd miljö- och hälsoskyddstillsyn måste prioriteras bort så länge resursbristen kvarstår. I beskrivningen konstateras att en utökning av verksamheten med en tjänst behövs för att uppfylla kommunens tillsynsansvar inom miljöbalkens tillsynsområde. Vi noterar att det inte framgår i någon beskrivning vilka konsekvenser detta skulle kunna få för miljön och människors hälsa.

Tillsynsverksamhetens behov av ytterligare personal konstaterades även i samband med länsstyrelsens senaste tillsyn och rapport 2019-12-17. Länsstyrelsen bedömer att resursbristen medför att verksamheten blir sårbar för oförutsedda händelser men bedömer det som positivt att det är tydligt i förslaget till tillsynsplan vad som prioriteras bort med anledning av resursbristen.

Bedömning

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

Bedömning: *Delvis*

Granskningen visar att miljö- och byggnadsnämnden antagit en kompetensförsörjningsplan som beskriver miljökontorets övergripande kompetensbehov på kort och lång sikt. Vidare är bedömningen att det finns god kompetens inom tillsynsområdet och tillräckliga möjligheter till kompetensutveckling.

Granskningen visar dock att tillsynsverksamheten har ett större tillsynsbehov än faktiska resurser. Tillsynskulden bedöms som svår att helt och hållet arbeta igenom med befintliga resurser och behovsstyrd miljö- och hälsoskyddstillsyn prioriteras bort. Miljö- och byggnadsnämnden har utifrån behovsutredning äskat medel 2022 för en heltidstjänst för tillsynsverksamheten vilket indikerar på aktivitet i frågan. Vi bedömer det som positivt, i likhet med länsstyrelsens kommentarer, att det framgår tydligt i tillsynsplanen vad som prioriteras bort med anledning av resursbristen.

Rapportering till nämnd

Revisionsfråga 6: Sker en kontinuerlig rapportering sker till nämnden?

lakttagelser

Kvartalsrapport, delårsbokslut och årsredovisning

Miljö- och byggnämnden tar del av rapportering genom kvartalsrapporter som innehåller ett antal parametrar, däribland information om tillsynsverksamheten. Inför kvartalsrapporten sammanställer respektive avdelningschef (däribland avdelningschef för miljökontoret) underlag som sedan diskuteras och summeras vid ledningsgruppsmöten. Kvartalsrapporten föredras sedan av förvaltningschef. Vid de senaste kvartalsrapporterna 2021-05-20 §171 och 2021-09-16 §237 finns information om ekonomi uppdelat per avdelning, en redogörelse över klagomål, sjukskrivningar, kompetensutvecklingsbehov, personalläge samt genomförda planerade tillsyner. I samband med kvartalsrapporterna godkändes informationen av nämnden. Utöver ovanstående rapportering tar nämnden också del av rapportering i samband med delårsrapport och årsredovisning. Miljö- och byggnadsnämndens senaste rapportering vid delårsbokslut 2021-09-16 §217 innehåller information om årets händelser, måluppfyllelse, ekonomi och framtid. Vid miljö- och byggnadsnämndens senaste uppföljning av delårsredovisningen 2021-09-16§ 217 godkändes informationen.

Vid ovanstående rapporteringar noteras ingen information om eventuella överklaganden.

Uppföljning av tillsyns- och kontrollplaner

I miljö- och byggnämndens plan för livsmedelskontroll i Kiruna kommun 2020-2022 framgår att utöver kvartalsrapporter ska en utförlig halvårsuppföljning lämnas till nämndens första sammanträde på hösten och årets resultat lämnas till första sammanträdet påföljande år. Vid dessa sammanträden kommer genomförda kontrollåtgärder att jämföras mot de planerade insatserna enligt kontrollplanen och verksamhetsplanen och vid behov kommer åtgärdsförslag att upprättas. Vid sammanträdet 2021-09-16 §220 tog nämnden del av uppföljning av livsmedelskontrollen första halvåret 2021. Av uppföljningen framgår att under första halvåret 2021 har 129 kontrollbesök utförts varav 89 stycken var planerade besök. Detta motsvarar 42 % av planerad kontroll på helår. Vidare framgår att förvaltningen ser ingen anledning till att lämna några åtgärdsförslag för kontrollverksamheten med hänvisning till full bemanning under hösten. Nämndens beslut i ärendet är att godkänna uppföljningen.

I miljö- och byggnämndens beslutade tillsynsplan 2021 den 2021-02-04 § 8 framgår ett avsnitt om uppföljning och rapportering. Av direktiven i tillsynsplanen framgår att föregående års tillsynsplan ska utvärderas och resultatet presenteras till Miljö- och byggnämnden vid årets första nämndsammanträde. I samband med detta ska även en ny tillsynsplan presenteras vid årets första nämndssammanträde.

Miljö- och byggnämnden tog del av en uppföljning MOB 2021-02-04 §7 som innehåller en redogörelse över genomförd tillsyn i förhållande till tillsynsbehovet och det planerade

tillsynen över följande områden: miljöskydd, hälsoskydd, områdesskydd och enskilda avloppsanläggningar samt verksamheter med särskilda tillsynsprogram. Vidare innehåller uppföljningen information om kompetens och personella resurser för året samt följande kompetensutveckling som personalen deltagit vid under året. Som tidigare nämnts under revisionsfråga 3 har den beslutade tillsynsplanen 2020 följts i begränsad utsträckning. Nämndens beslut i ärendet är att godkänna uppföljningen.

Intern kontroll

Miljö- och byggnämnden tog beslut om en internkontrollplan och riskbedömning 2021 vid sammanträdet 2020-12-03 §318. Planen innehåller nio risker som ska kontrolleras under året. Exempel på kontroller som ska genomföras är "fungerande stöd till medborgarna för smidig myndighetsutövning" och "god arbetsmiljö där medarbetarna vill stanna och utvecklas". Utöver ovanstående finns inga kontroller som kan kopplas till tillsynsarbetet.

Vidare tar nämnden del av uppföljning i form av delegationsbeslut vid varje sammanträde.

Bedömning

Revisionsfråga 6: Sker en kontinuerlig rapportering sker till nämnden?

Bedömning: Ja.

Granskningen visar att miljö- och byggnämnden tar del av en löpande rapportering genom kvartalsrapporter, delårsrapport och årsredovisning. Vidare tar nämnden del av uppföljning av tillsyns- och kontrollplanerna i enlighet med beslutade direktiv.

Samlad bedömning

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

Rekommendationer

Utifrån granskningens iakttagelser lämnas ett antal rekommendationer till miljö- och byggnämnden:

- Säkerställ att nämndens verksamhetsplan innehåller operativa mål för miljö- och hälsoskyddsområdet.
- Säkerställ att en dokumenterad behovsanalys upprättas för livsmedelskontrollen.
- Förekommande tillsynsskuld från föregående år bör redovisas separat i behovsutredningen för att synliggöra behov av tillfälliga resursförstärkningar skilt från behovet av varaktiga tillsynsresurser.
- Säkerställ att behovsutredningarna innehåller en bedömning av konsekvenser av tillsyn som prioriteras bort. En alltför stor tillsynsskuld kan på sikt få negativa konsekvenser för verksamhetsutövarnas efterlevnad av, framför allt, miljöbalken och i sin tur på miljön och människors hälsa.

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning
1. Finns det mål uppsatta för tillsynsverksamheten?	<p>Ja</p> <p>Miljö- och byggnämnden har beslutat om en politiskt antagen verksamhetsplan som innehåller mål för verksamheten, däribland målsättningar inom ett medarbetar- och medborgarperspektiv. Vidare kan de beslutade tillsyns- och kontrollplanerna inom respektive tillsynsområde betraktas som mål för verksamheten.</p> <p>I kontrollplanen för livsmedel finns mål formulerade men inte i tillsynsplanen för miljö och hälsa.</p>
2. Finns det tillsyns- respektive kontrollplaner och bygger dessa på dokumenterade risk- och behovsanalyser?	<p>Delvis</p> <p>Granskningen visar att för varje granskat tillsyns-/kontrollområde finns upprättade tillsyns-/kontrollplaner för verksamhetsåret 2021 som utgår ifrån vedertagna riskklassificeringar samt avser en period om minst tre år. Vidare finns en behovsutredning upprättad i enlighet med miljötillsynsförordningen 1 kap § 6.</p> <p>Inom livsmedelskontrollen finns ingen</p>

dokumenterad behovsutredning vid tiden för granskningen. Enligt uppgift planerar verksamheten att ta fram en tydligare behovsutredning även för livsmedelskontrollen.

3. Uppnås målen för tillsynsverksamheten?

Delvis

Granskningen visar att de beslutade tillsyns-/kontrollplaner för året 2020 har i begränsad utsträckning följts. För året 2020 har verksamhetens förutsättningar att följa de beslutade planerna inom både livsmedel samt miljö och hälsa påverkats av covid-19 pandemin. Granskningen visar att det kvarstår en mindre kontrollskuld inom livsmedelskontrollen inför 2021 men som minskat över tid. Inom miljö och hälsa har styrd miljötillsyn uteblivit 2020 och hantering av överskjutande skuld hanteras i 2021 års tillsynsplan. Uppbyggnaden av en för stor tillsynsskuld kan på sikt få konsekvenser för verksamhetsutövarnas efterlevnad av miljöbalken vilket i sin tur påverkar både miljö och människors hälsa.



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

Delvis

Granskningen visar att det pågår ett målmedvetet arbete för enhetliga bedömningar genom kollegiala bedömningar. Vidare har kommunen goda resultat i NKI-undersökningar inom både livsmedel och miljö. Dock framgår att det finns ett behov av ett ökat standardiserat arbetsätt av tillsynsverksamheten inom miljö och hälsa.



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

Delvis

Miljö- och byggnämnden har antagit en kompetensförsörjningsplan som beskriver miljökontorets övergripande kompetensbehov på kort och lång sikt.

Granskningen visar dock att tillsynsverksamheten har ett större tillsynsbehov än faktiska resurser. Tillsynskulden bedöms som svår att helt och hållet arbeta igenom med befintliga resurser.

Miljö- och byggnämnden har utifrån behovsutredning äskat medel 2022 för en heltidstjänst för tillsynsverksamheten vilket indikerar på aktivitet i frågan. Vi bedömer det som positivt, i likhet med länsstyrelsens kommentarer, att det framgår tydligt i tillsynsplanen vad som prioriteras bort med anledning av resursbristen.



6. Sker en kontinuerlig rapportering sker till nämnden?

Ja

Granskningen visar att miljö- och byggnämnden tar del av löpande rapportering genom kvartalsrapporter, delårsrapport och årsredovisning. Vidare tar nämnden del av uppföljning av tillsyns- och kontrollplanerna i enlighet med beslutade direktiv.



2021-11-15

Kristian Damlin

Said Ashrafi

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Kiruna kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2021-05-20. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.