

Lunds kommun

Granskning av miljönämndens tillsyn



Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning	3
2.1	Bakgrund	3
2.2	Syfte och revisionsfrågor	3
2.3	Genomförande	3
3	Revisionskriterier	3
3.1	Livsmedelskontroll inklusive smittskydd	3
3.2	Miljötillsyn	4
3.3	Strålskyddstillsyn	5
3.4	Tobakstillsyn	5
3.5	Sprängämnesprekursorstillsyn	5
4	Granskningsresultat	6
4.1	Ansvarsfördelning	6
4.2	Planering	6
4.3	Genomförande	7
4.4	Kompetens och befogenheter	8
4.5	Insyn och oberoende	9
4.6	Finansiering	10
4.7	Uppföljning av verksamheten	11
4.8	Rapportering till nämnd	11
4.9	Tillsyn av sprängämnesprekursorer	12
5	Svar på revisionsfrågor	12
6	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	13
	Källförteckning	15

1 Sammanfattning

Denna granskning har genomförts i syfte att bedöma miljönämndens tillsyn och kontroll. Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen bedömer vi att miljönämndens tillsyn och kontroll håller tillräcklig kvalitet och effektivitet. Vi bedömer dock att den uppföljning och utvärdering som görs av verksamheten är otillräcklig. Vi bedömer också att det är en brist att nämnden i sin verksamhetsplanering inte gjort någon analys av i vilken utsträckning den nya lagen om sprängämnesprekursorer föranleder ett utökat behov av tillsyn i kommunen. Bedömningen grundar sig på följande iakttagelser:

- ④ Det finns en tillsynsplan för verksamheten och denna grundar sig på en dokumenterad behovsutredning. För livsmedelskontrollen finns en kontrollplan. De intervjuade arbetsgrupperna har i stor utsträckning gemensamma rutiner, mallar och skriftliga instruktioner för hur olika typer av tillsyn ska göras. I den utsträckning sådana inte finns beskrivs det som ett utvecklingsområde.
- ④ Tillsynsplanen innehåller ingen information om hur uppföljning av planen ska ske. Nämnden får enligt uppgift löpande redovisning av hur det planerade arbetet fortskrider och uppföljning av verksamheten görs årligen. Denna finns dock inte i skriftlig form och redovisning för nämnden finns inte protokollförd. Årsanalysen avseende 2015, som har behandlats av nämnden, innehåller inte någon uppföljning av de tillsynsaktiviteter som planerats i nämndens tillsynsplan för 2015.
- ④ Tillsyn enligt lagen om sprängämnesprekursorer har ännu inte genomförts och nämns inte heller i nämndens tillsynsplan eller behovsutredning för 2016.

Mot bakgrund av detta ger vi nämnden följande rekommendationer:

- ④ Säkerställ att den planerade tillsynsverksamheten följs upp och utvärderas i enlighet med miljötillsynsförordningen och i enlighet med vad som är behövligt för att åstadkomma effektivitet, ändamålsenlighet och kvalitet i verksamheten.
- ④ Analysera behovet av tillsyn i enlighet med lagen om sprängämnesprekursorer.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

Miljönämnden utövar tillsynen i Lunds kommun enligt livsmedelslagstiftningen, strålskyddslagen, tobakslagen, lagen om sprängämnesprekursorer, smittskyddslagstiftningen och miljöbalken inklusive tillsynen av strandskyddet.

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

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

2.2 Syfte och revisionsfrågor

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

- ④ Finns tillsyns- respektive kontrollplaner och bygger dessa på dokumenterade behovs- respektive riskanalyser?
- ④ Hur säkerställer nämnden tillräcklig kompetens och tillräckliga befogenheter inom området?
- ④ Hur säkerställer nämnden korrekta taxor?
- ④ Följs nämndens tillsyn och kontroll upp och utvärderas i vederbörlig ordning?
- ④ Har miljönämnden ett ändamålsenligt samarbete med andra myndigheter?

2.3 Genomförande

Granskningen grundas på dokumentstudier och intervjuer. Intervjuer har genomförts med miljönämndens presidium, miljöförvaltningens förvaltningschef samt med två livsmedelsinspektörer, två hälsoskyddsinspektörer och fyra miljöskyddsinspektörer.

3 Revisionskriterier

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

3.1 Livsmedelskontroll inklusive smittskydd

3.1.1 EG-förordning om livsmedelslagstiftning och livsmedelskontroll

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnad av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd stadgar följande:

- ④ Riskbaserad offentlig kontroll ska ske regelbundet.
- ④ Den offentliga kontrollen av livsmedel ska vara effektiv och ändamålsenlig. De behöriga myndigheterna ska säkerställa den offentliga kontrollens opartiskhet, kvalitet och enhetlighet på alla nivåer.

- ④ Kontrollmyndigheten ska se till att det inte föreligger någon intressekonflikt för den personal som utför den offentliga kontrollen.
- ④ Personalen ska vara väl kvalificerad och erfaren för ändamålet.
- ④ Personalen ska ha de juridiska befogenheter som krävs för att utföra offentliga kontroller och vidta åtgärder.
- ④ Kontrollmyndigheten ska utföra offentlig kontroll i enlighet med dokumenterade förfaranden.

3.1.2 Kommunens ansvar enligt livsmedelslagen

Livsmedelslagen (2006:804) syftar till att säkerställa en hög skyddsnivå för människors hälsa och för konsumenternas intresse när det gäller livsmedel. Enligt livsmedelslagen utövas den offentliga kontroll som kommunen ansvarar för av den eller de nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet. Den myndighet som utövar offentlig kontroll ska genom rådgivning, information och på annat sätt underlätta för den enskilde att fullgöra sina skyldigheter samt verka för att överträdelse av lagen beivras. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet att betala avgift för offentlig kontroll.

3.1.3 Kommunens ansvar enligt livsmedelsförordningen

Livsmedelsförordningen (2006:813) stadgar att den kommunala nämnd som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet ansvarar för kontroll av anläggningar för dricksvattenförsörjning och anläggningar för tillverkning av snus och tuggtobak samt sådant som definieras som "andra livsmedelsanläggningar", vilket i praktiken består av butiker, restauranger, skolkök och mindre livsmedelsföretag. Nämnden ska föra förteckning över de godkända och registrerade anläggningar som den utövar kontroll över.

3.1.4 Avgifter för offentlig kontroll

Enligt förordning (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter ska en kontrollmyndighets kostnader för offentlig kontroll av livsmedel täckas av en årlig avgift. Detta gäller inte extra offentlig kontroll, dvs. sådan kontroll som föranleds av påvisad bristande efterlevnad av lagstiftningen.

3.2 Miljötillsyn

3.2.1 Kommunens tillsynsansvar enligt miljöbalken

Miljöbalken (1998:808) syftar till att främja en hållbar utveckling. Enligt miljöbalken ska tillsyn säkerställa att balkens syfte följs. Varje kommun utövar, genom den eller de nämnder som fullmäktige bestämmer, tillsyn inom kommunen över miljö- och hälsoskyddet i enlighet med lagens bestämmelser om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd samt om avfallshantering.

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

3.2.2 Kommunens ansvar enligt miljötillsynsförordningen

Miljötillsynsförordningen (2011:13) gäller tillsyn enligt miljöbalken och fastställer att en verksamhet, en åtgärd, ett område eller en djur- eller växtart kan vara föremål för tillsyn. Den

kommunala nämnd som kommunfullmäktige utser ska ansvara för operativ tillsyn, dvs. tillsyn som utövas direkt gentemot den som bedriver/har bedrivit verksamhet eller vidtar/har vidtagit en åtgärd.

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

Tillsynsmyndigheten ska årligen följa upp och utvärdera sin tillsynsverksamhet.

3.3 Strålskyddstillsyn

Strålskyddslagen (1988:220) syftar till att människor, djur och miljö ska skyddas mot skadlig verkan av strålning. Enligt lagen får regeringen meddela föreskrifter om att den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet ska utöva tillsynen av efterlevnaden såvitt avser solarieverksamheten som bedrivs inom kommunen. Sådana föreskrifter har meddelats i strålskyddsförordningen (1988:293). Enligt förordningen får kommunfullmäktige meddela föreskrifter om avgift för kostnader för nämndens tillsynsverksamhet.

3.4 Tobakstillsyn

Tobakslagen (1993:581) meddelar bestämmelser om begränsning av rökning i vissa lokaler. Enligt lagen är rökning förbjuden bland annat i lokaler som är avsedda för barnomsorg, skolor samt hälso- och sjukvård, på färdmedel för inrikes kollektivtrafik samt i restauranger och andra serveringsställen inomhus. Folkhälsomyndigheten utövar tillsyn över dessa lokaler i den mån de inte är upplåtna enbart för personal. Kommunerna utövar den omedelbara tillsynen över de miljöer och lokaler för vilka Folkhälsomyndigheten har den centrala tillsynen. Kommunerna ansvarar också för den omedelbara tillsynen på försäljningsställen av varningstexter och liknande samt marknadsföring. Kommunerna och Polismyndigheten ansvarar för den omedelbara tillsynen av handel med tobaksvaror. En näringsidkare får inte tillhandahålla tobaksvaror för försäljning till konsumenter utan att först ha anmält försäljningen till den kommun där försäljningen kommer att ske. Näringsidkaren ska utöva egenkontroll över försäljningen. En kommun får ta ut avgift för sin tillsyn av den som bedriver anmälningspliktig näringsverksamhet med tobaksvaror.

3.5 Sprängämnesprekursorstillsyn

Sprängämnesprekursorer är produkter som innehåller vissa kemiska ämnen och som kan användas för tillverkning av sprängämnen.

Enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013 av den 15 januari 2013 om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer ska den som tillhandahåller sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner till en enskild person för varje transaktion kräva att ett tillstånd uppvisas. Den som tillhandahåller varan ansvarar för att det på förpackningen anges att varan omfattas av restriktioner. Transaktioner av vissa ämnen kan i stället registreras. Kommunen ansvarar enligt lagen (2014:799) om sprängämnesprekursorer för tillsynen över detta. Avgift får enligt lagen tas ut för detta.

4 Granskningsresultat

4.1 Personella resurser

Enligt miljönämndens tillsynsplan för 2016 förväntas miljöförvaltningen ha 24 handläggartjänster på heltid under 2016. C:a 1000 timmar per handläggare och år kan avsättas för planerad tillsyn. Detta ger omkring 24000 tillsynstimmar som kan planeras. Miljönämnden har avsatt 24343 timmar för tillsyn inom sina ansvarsområden under 2016. Behovet är bedömt till 25238 timmar.

Den planerade tillsynen fördelas inom nämndens olika ansvarsområden enligt följande:

Totalt	Tillsyn 2016
Total Miljöskydd	9304
Total Hälsoskydd	4336
Total Livsmedel	7259
Totalt Övrigt	2160
Total summa	23059

Beskrivningen av det planerade antalet tillsynstimmar skiljer sig mellan tillsynsplanens löpande text, från vilken det första stycket hämtats, och tillsynsplanens tabellbilaga, från vilken informationen i tabellen hämtats.

4.2 Internbudget

			Budget 2015 (tkr)	Budget 2016 (tkr)
INTÄKTER				
Miljöförvaltningen	Verksamhet	Post		
Eken 3002	2751	Miljötillsyn	4600	4600
	2755	Livsmedeltillsyn	2900	2900
		SUMMA	7500	7500
KOSTNADER				
Miljönämnden	Verksamhet	Post		
Eken 3001	1040	Kostnader förtroendevalda	500	630
		Personalsociala kostnader	50	50
		Kurser, resor	150	150
		Tidskrifter m.m.	75	15
		Administrativa avgifter	75	75
		SUMMA	850	920

Miljöförvaltningen	Verksamhet	Post		
Eken 3001	2750	Personalkostnader	14550	15195
		Kurser, resor	350	350
		Personalsociala kostnader	200	200
		Förbrukn.material, utrustn.	509	509
		IT-drift	350	350
		Luftundersökningar inkl. miljöövervakning	565	565
		Miljöövervakning, vattenprover	250	250
		Lab.tjänster livsmedel	200	200
		Lokaler: hyra, städ, avskrivn.	1155	1155
		Övriga adm. tjänster	400	400
Eken 3002	2755	Lab.tjänster, avgift	112	-
		SUMMA	18641	19174
Summa kostnader nämnd och förvaltning (tkr)			19491	20094
Summa intäkter (tkr)			7500	7500
Summa nettokostnad (tkr)			11991	12 594

4.3 Antal utförda kontroller och antal objekt

Livsmedel

Antal livsmedelsanläggningar 2015*: 1079

Antal kontrollerade livsmedelsanläggningar 2015¹: 1037

Antal registrerade Ärende 1316

Handlingar 1712

Anteckningar 2899

Antal enskilda vattentäkter: 454

Hälsoskydd

Antal Objekt/anläggningar 2015²: 8606

Antal registrerade Ärende 426

Handlingar 2781

¹ Myndighetsrapporteringen för 2015 (de uppgifter som inrapporterats till Livsmedelsverket)

² Hygienlokaler, bassängbad, solarier, tatuering, offentliga lokaler, skolor, förskolor, fritidshem, nationer, radon m. m.

	Anteckningar	3672
Antal bostadsklagomål:		1019
Miljöskydd		
Antal objekt/anläggningar 2015 ³ :		6823
Antal registrerade	Ärende	1217
	Handlingar	4245
	Anteckningar	5474
Antal lantbruk:		512 ⁴
Administration		
Antal registrerade	Ärende ⁵ :	116
	Handlingar:	346
	Anteckningar:	35

4.4 Ekonomiskt resultat 2013-2015

	2013 UTFALL	2014 UTFALL	2015 UTFALL
Intäkter	5,5	7,6	7,9
Kostnader	-17,1	-18,3	-19,0
Avskrivningar	-0,1	-0,1	-0,1
Verksamhetens nettokostnader	-11,7	-10,7	-11,2
Finansiella kostnader	0	0	0
Resultat finansiella poster	0	0	0
Kommunbidrag (ram)	11,8	11,9	12,0
RESULTAT	0,1	1,2	0,8

4.5 Särskild statistik avseende livsmedelskontrollen

Följande statistik har lämnats från miljönämnden till Livsmedelsverket avseende livsmedelskontrollen 2015⁶.

Resultat från inläsning	Antal
Anläggning	1079
Upphörd anläggning	117
Nyregistrerad/nygodkänd anläggning	152

Anläggningstyp Nivå 1	
Livsmedelstillverkning	19
Livsmedelshantering	1025
Dricksvatten	9

Riskklass

¹ Lantbruk, köldmedia, enskilda avlopp, va-verk, avfall/renhållning, tandläkare, vindkraft PCB, förorenad mark, skjutbanor, lab,

² Kemikalier, verkstäder, tillverkningsindustri m.m. 4

³ 341 lantbruk med återkommande regelbunden tillsyn varje år till vart 4:e å, 4 golfbanor, 10 växthus/plantskolor, resterande mindre lantbruk med längre tillsynsfrekvens 14

⁴ Planer/utredningar, redovisningar, remisser m.m. 97

⁵ 372

⁶ 2016-01-18 12:19:30: Senaste rapportering 7

7	356	
8	201	
Kontroll	1037	4.6 Ansvarsfördelning
Föranmäld/oanmäld kontroll		
Föranmäld	366	
Oanmäld	671	
Kontrollorsak		4.6.1 Iakttagelser
Planerad kontroll	958	Miljöförvaltningen är indelad i tre grupper:
Uppföljande kontroll	32	miljöskydd,
Händelsestyrd kontroll	47	hälsoskydd
Myndighetsåtgärd	2	och livsmedel.
Namn på dricksvattenanläggning	9	
Provtagningsfrekvens*	0	

För varje grupp finns sedan årsskiftet en samordnare. Inom hälsoskydd ingår tobakstillsyn i de delar som inte socialnämnden ansvarar för. (Enligt miljönämndens reglemente ansvarar miljönämnden för tillsyn enligt tobakslagen. Enligt socialnämndens reglemente ansvarar socialnämnden för tillsynen enligt tobakslagen avseende bestämmelserna om varningstexter på försäljningsställen och bestämmelserna om marknadsföringsåtgärder på eller i anslutning till försäljningsställen.) Utöver dessa tillsynsverksamheter ansvarar miljöförvaltningen också för att kontrollera luftkvaliteten. Vid jämförelse mellan miljönämndens och socialnämndens reglementen konstaterar vi att det finns en otydlighet vad gäller ansvaret för tillsyn enligt tobakslagen. För denna otydlighet ansvarar dock inte miljönämnden.

4.6.2 Bedömning

Iakttagelserna föranleder inga kommentarer.

4.7 Planering

4.7.1 Iakttagelser

4.7.1.1 Behovsutredning samt tillsynsplan

Miljönämnden fastställde tillsynsplan samt behovsutredning för miljönämndens verksamhet 2016 i december 2015. Föregående års utredning och plan fastställdes under samma månad föregående år.

Behovsutredningen följer enligt uppgift SKL:s mall och utgår från den riskbedömning som görs av varje verksamhetstyp. I behovsutredningen framgår hur mycket tid som bedöms behövas för tillsyn av ett antal specificerade branscher, anläggningstyper och verksamhetstyper inom miljöskydd, livsmedel, hälsoskydd och övrigt. Den totala tid som avsatts för tillsyn är mindre än det estimerade behovet. Den differens som syns bedöms dock i planen vara marginell och inte så stor att den inte ryms inom de resurser som finns till förfogande.⁷

Tillsynsplanen beskriver

- ④ Miljönämndens prioriteringar. Dessa utgår från lagstiftningen, länsstyrelsens prioriteringar, LundaEko II (kommunens program för ekologiskt hållbar utveckling) samt

⁷ Det tillsynsbehov (i tid) som anges i planens löptext skiljer sig från det tillsynsbehov som anges i den tabell som bilagts planen. Samma sak gäller för den totala tid som avsatts för tillsyn. Skillnader mellan estimerat behov och avsatt tillsynstid finns dock både i löptexten och i tabellbilagan.

kommunöverskridande projekt i exempelvis Miljösamverkan Skåne. Utöver detta gör varje miljöinspektör en bedömning, inom sitt tillsynsområde, av var de största miljöproblemen finns och var störst effekt av åtgärder kan väntas. Denna bedömning grundar sig enligt planen på handläggarens erfarenhet av kommunen, nya forskningsrön samt inkommande ärenden som t.ex. klagomål. Enligt uppgift i intervju finns inte gemensamma riktlinjer eller instruktioner för dessa bedömningar.

- ④ Planerad tillsynstid inom olika områden (branscher/verksamhetstyper). I den planerade tiden ingår även en uppskattning av den extra tillsynstiden och anmälningar/tillstånd.
- ④ Planerade projekt inom miljöskydd, hälsoskydd, livsmedel och övrigt.

4.7.1.2 Kontrollplan

En kontrollplan finns för livsmedelskontrollen. Nu gällande kontrollplan antogs av miljönämnden i december 2013 och omfattar perioden 2014-2016. I kontrollplanen beskrivs följande.

- ④ Mål för den offentliga kontrollen
- ④ Ansvarsfördelning nationellt och inom kommunen samt samordning
- ④ Befogenheter och resurser för kontrollen
- ④ Organisation och utförande av kontrollen
- ④ Sanktioner – åtgärder vid bristande efterlevnad
- ④ Uppföljning och utvärdering av kontrollen
- ④ Beredskap
- ④ Revision av kontrollplanen

Samtliga kontrollobjekt är enligt uppgift riskklassificerade med hjälp av Livsmedelsverkets vägledning och den planerade kontrolltiden per objekt utgår från riskklassificeringen.

Resurser för händelsestyrd tillsyn (tillfälliga registreringar, klagomål och ägarbyte) planeras enligt uppgift utifrån uppskattningar baserade på erfarenheter från föregående år.

4.7.1.3 Register

Register över samtliga anläggningar som står under tillsyn förs i verksamhetssystemet Miljöreda. Av kontrollplanen för livsmedelskontrollen framgår att registret uppdateras löpande när nya uppgifter inkommer.

4.7.2 Bedömning

Vi bedömer att nämndens planering av verksamheten sker i enlighet med revisionskriterierna.

4.8 Genomförande

4.8.1 lakttagelser

4.8.1.1 Hälsoskydd och miljöskydd

Inom hälsoskydd arbetar inspektörerna till stor del i projektform, så att till exempel samtliga förskolor inspekteras i ett projekt. Större projekt involverar flera personer. Inom samtliga projekt finns en huvudansvarig.

Inom hälsoskyddsgruppen finns, utöver tillsynsplanen, en mer detaljerad intern arbetsplan. I den står vilka verksamhetstyper som ska granskas vilka år, vilka tillsynsprojekt som är

aktuella under innevarande år samt vem som ansvarar för respektive projekt. Varje handläggare har också sin egen tidplanering för året där det framgår hur mycket tid hen ska lägga på de olika tillsynsprojekten samt på övrig tillsynsverksamhet. En stor del av verksamheten är enligt uppgift händelsestyrd. Vid upptäckta brister finns olika tillvägagångssätt i inspektörernas uppföljning beroende på hur allvarlig bristen är. Antingen kan verksamheten själv redovisa dokumentation av förbättringarna eller få ett nytt besök. Det får dock inte råda något tvivel om att förbättringarna genomförts.

Gruppen samarbetar enligt uppgift i intervju med kommunens tillståndsenhet, med polisen, och med räddningstjänsten, som kontrollerar säkerhet i de lokaler som hälsoskyddsinspektörerna utövar tillsyn över. Gruppen samarbetar vidare med Läkemedelsverket och Folkhälsomyndigheten som expertfunktioner samt med tekniska förvaltningen och kultur- och fritidsförvaltningen vid tillfälliga evenemang.

Miljöskyddet har ingen gemensam verksamhetsplanering utöver den övergripande tillsynsplanen. Varje handläggare gör sin egen planering med utgångspunkt i registret över tillsynsobjekt i Miljöreda. Varje tillsynsområde (bransch) fördelas till handläggarna utifrån deras sakkompetens. Det finns alltid en huvudansvarig och ett biträde för varje tillsynsområde. I nationella tillsynsprojekt samarbetar miljöskyddet framför allt med byggnadsnämnden, länsstyrelsen och andra miljöförvaltningar. De intervjuade beskriver att gruppen generellt försöker föra en dialog med verksamhetsutövare som primärt alternativ till att skriva förelägganden.

4.8.1.2 Livsmedelskontroll

Inom livsmedelskontrollen finns, utöver ovan redovisade kontrollplan, en intern verksamhetsplanering av kontrollen. Där syns tidsfördelningen för all kontroll som planerats för året. I planen framgår också hur mycket tid som ska läggas på bland annat rådgivning/information, extra offentlig kontroll och liknande. Planeringen följs enligt uppgift upp månatligen av livsmedelskontrollgruppen. Varje handläggare ansvarar för ett geografiskt distrikt och för inom detta sin egen planering och uppföljning av kontrollobjekt och tidplanering.

Avvikelse som uppdagas vid kontrollen åtgärdas i de flesta fall av företagaren utan att beslut om föreläggande eller förbud fattas. Noterade brister följs i huvudsak upp genom en extra offentlig kontroll. En kontrollrapport skickas ut efter utförd kontroll och eventuella brister kommuniceras på plats samt genom kontrollrapporten.

4.8.2 Bedömning

lakttagelserna föranleder inga kommentarer.

4.9 Kompetens och befogenheter

4.9.1 lakttagelser

Nu gällande delegationsordning beslutades av miljönämnden i oktober 2015. I den framgår vilka typer av ärenden som delegeras, lägsta befattningshavare som kan agera delegat samt aktuellt lagrum inom vilket beslut fattas.

Inom regionen finns Miljösamverkan Skåne, som är ett samarbete mellan kommunerna i Skåne, Kommunförbundet Skåne, Länsstyrelsen Skåne och Arbets- och miljömedicin vid Region Skåne. Syftet är att effektivisera miljö- och hälsoskyddsarbetet i länet och ge stöd till myndigheternas tillsyn och kontroll inom miljöbalken och livsmedelslagen.

4.9.1.1 Hälsoskydd och miljöskydd

Inspektörerna inom hälsoskydd strävar enligt uppgift i intervju aktivt mot att göra likvärdiga bedömningar. Detta görs genom att inspektörerna i inledningen av ett nytt tillsynsprojekt utför inspektioner tillsammans och formulerar gemensamma checklistor. I gruppmöten varannan vecka avsätts tid till att diskutera bedömningar. Checklistor finns för de flesta inspektioner och för alla projekt. När många handläggare involveras finns också skriftliga instruktioner för bedömningarna. Som exempel visas en mall för inspektionsprotokoll för förskolor, av vilken också krav/rekommendationer för respektive kontrollområde framgår. Samarbetet underlättas också av att handläggarna sitter i ett öppet kontorslandskap och därför enkelt kan dela information och intryck med varandra.

Miljöskyddsgruppen har möte en gång per månad och diskuterar då aktuella rättsfall och gruppgemensamma ämnen. Gruppen har inlett ett arbete med att ta fram mallar för förelägganden, tjänsteskrivelser och liknande men betraktar detta som ett område som kan utvecklas. De intervjuade beskriver att de ofta vänder sig till en senior kollega för att få råd i bedömningar och liknande. Inspektörer arbetar tillsammans vid upplärning, vid risk för hot och våld samt vid svåra bedömningar.

Utbildning ges enligt uppgift efter behov, vilket diskuteras vid individuella utvecklingssamtal. Ofta bygger behovet på att ett nytt projekt ska initieras. Om lagstiftningen förändras kan samtliga ha ett behov av utbildning, annars är det vars och ens ansvar att ta upp det behov den uppfattar sig ha. De intervjuade uppfattar att deras behov av kompetensutveckling tillgodogörs. Ett register finns över vilka utbildningar handläggarna gått varje år.

4.9.1.2 Livsmedelskontroll

Skriftliga rutiner finns för samtliga processer inom livsmedelskontrollen (t.ex. godkännande av anläggning, registrering av anläggning, kontroll av anläggning, provtagning av livsmedel). Detta för att säkerställa enhetlighet i bedömningar, vilket enligt uppgift framför allt behövs för nyanställda. De skriftliga rutinerna tas upp till diskussion varje månad och ändras då och då. Inspektörerna genomför ingen regelbunden samsyn, dvs. kontrollerar objekt gemensamt för att jämföra sina bedömningar, men beskriver att de rådfrågar och för dialog med varandra då de är osäkra på en bedömning. Inspektörerna arbetar inte heller tillsammans med andra förvaltningar vid till exempel alkoholtillsyn.

Kurser och utbildningar diskuteras löpande under året. Om behov finns eftersträvas enligt planen att någon i personalen får gå på vidareutbildning/kurs. Ovan nämnda utbildningsregister omfattar även livsmedelsinspektörerna.

4.9.2 Bedömning

Mot bakgrund av den information som framkommit i granskningen bedömer vi att det finns en tydlig systematik i nämndens arbete med upprätthållande av kompetens och kvalitet inom tillsynen. Det är positivt att det finns rutiner, mallar och skriftliga instruktioner för hur olika typer av kontroller ska göras eftersom det bör innebära ökad kvalitet och likvärdighet i inspektörernas bedömningar.

4.10 Insyn och oberoende

4.10.1 lakttagelser

Enligt uppgift från förvaltningschefen förekommer mutor inte och jäv är ovanligt. Förvaltningen diskuterar dessa frågor ofta och chefen anser att handläggarna är väl insatta i möjlig problematik. På fråga om styrdokument i ärendet hänvisas dels till kommunens gemensamma tillämpningsföreskrifter för bisysslor, dels till riktlinjer för hantering av jäv och

oberoende vid livsmedelskontroll och myndighetsutövning. Av det senare dokumentet framgår att det tagits fram efter länsstyrelsens revision av livsmedelskontrollen i kommunen. Riktlinjerna har antagits av nämnden 2011 och består bl.a. i att tjänsteman inte ska handlägga ärende där jäv föreligger, beslutande förtroendevald och handläggande tjänsteman får inte ta emot luncher, andra gåvor eller förmåner av någon som företräder ett inspektionsobjekt eller ska starta en verksamhet som ska vara föremål för en livsmedelskontroll. Myndighetsutövningen ska ske i enlighet med gällande lagstiftning och utföras oberoende av annan hänsyn eller påverkan.

Vidare hänvisas till nämndens interna kontroll 2013, då mutor och korruption granskades. I kontrollrapporten konstaterades att lagstiftning och regelverk och vad som är tillåtligt diskuteras regelbundet, tas upp särskilt vid arbetsplatsträffar, informeras om vid introduktion, omnämns särskilt vid revisioner samt kontroller från tillsynsvägledande och centrala myndigheter. Personal har deltagit i ett seminarium om mutor och korruptionsbekämpning under året. Gränsdragningar om vad som är tillbörligt eller inte tas upp genom konkreta exempel i olika situationer samt aktuella frågeställningar vid faktiska händelser.

Intervjuade inom hälsoskydd uppfattar att de sällan ställs inför problematiska situationer men beskriver att de vid behov byter uppgifter med varandra. Även handläggare inom miljöskyddet uppger att jävsituationer uppkommit vid några tillfällen. Handläggarna har då avstått tillsynen till någon annan.

4.10.2 Bedömning

Vi har inga synpunkter på de styrande dokument som finns inom området. Nämnden kan dock överväga en formell systematisering för dialog om risk för jäv och korruption. Riskerna består inte bara i att oegentligheter kan förekomma utan också att oegentligheter kan misstänkas, vilket riskerar att skada förtroendet för verksamheten.

4.11 Finansiering

4.11.1 lakttagelser

Nu gällande taxor antogs av kommunfullmäktige i november 2013 (taxa inom miljöbalkens område, livsmedelslagens område samt enligt strålskyddslagen) respektive i september 2015 (taxa inom lagen om sprängämnesprekursorer). För tillsyn enligt tobakslagen tar nämnden inte betalt.

I tillsynsplanen står att tillsyn av fasta objekt delvis sker enligt den prioritering som utgår från taxan för tillsyn enligt miljöbalken. Den grundar sig i sin tur på miljönämndens bedömning av tillsynsbehovet för olika tillsynsområden i kommunen.

Vad gäller livsmedelskontroll finns, i enlighet med lagstiftning, ett mål om att taxan ska täcka 100 procent av tillsynskostnaderna. Detta följs upp genom att kostnaderna för verksamheten ställs mot intäkterna från verksamheten och enligt uppgift uppnås full kostnadstäckning. I kostnaderna ingår enligt uppgift samtlig verksamhet inom tillsynsområdet. Det görs ingen löpande kontroll av kostnadstäckningsgraden. Den senaste beräkningen gjordes vid Livsmedelsverkets senaste revision, vilken inträffade 2013. Underlag för detta har inte presenterats. Enligt uppgift i intervju "skjuter inspektionen alltid lite över målet", dvs. får in mer pengar men ser samtidigt till att alla kontrollobjekt får den inspektion som de betalat för. En kontrollskuld kan sparas i upp till tre år. Enligt kontrollplanen för livsmedelskontroll följs tidsredovisningen upp för att kontrollera hur mycket tid som läggs på olika arbetsuppgifter. Statistik från tidsredovisningen används för att utveckla kontrollarbetet.

I övrig tillsyn fanns det tidigare, kopplat till nämndens mål, en indikator om kostnadstäckning. I miljönämndens årsredovisning avseende 2012 står att denna har ersatts av andra indikatorer eftersom den inte har någon koppling till fullmäktigemålen. Enligt årsanalysen avseende 2015 uppgår kostnadstäckningsgraden totalt till cirka 42 procent.

Kostnadstäckningen följs upp genom att handläggarna registrerar sin tidsanvändning för respektive tillsynsobjekt i verksamhetsledningssystemet. En stor del av tidsrapporteringen bygger enligt uppgift i intervju på uppskattningar. Hur detaljerad tidsredovisningen är beror på vilken typ av tillsynsobjekt som avses; redovisningen är mer noggrann när det gäller de verksamheter som debiteras per timme än när det gäller de verksamheter som betalar en fast årlig avgift. Tidsanvändningen aggregeras inte per projekt/tillsynsområde men planeringen följs ändå enligt uppgift upp på aggregerad nivå. Denna uppföljning finns inte i skriftlig form.

4.11.2 Bedömning

En bedömning av kostnadstäckningsgraden inom livsmedelskontrollen, vilket är det område där tydliga revisionskriterier finns, kan inte göras eftersom underlag för nämndens beräkningar inte presenterats. Vi bedömer att nämnden kan överväga en mer regelbunden uppföljning av kostnadstäckningsgraden inom livsmedelskontrollen.

4.12 Uppföljning av verksamheten

4.12.1 Iakttagelser

4.12.1.1 Hälsoskydd och miljöskydd

Tillsynsplanen innehåller ingen information om hur uppföljning av planen ska ske. Miljöskydds- och hälsoskyddsgrupperna uppges regelbundet gå igenom sin planering för att se om den följs. Om något av de planerade projekten inte skulle bli klart som planerat så skjuts det upp till nästa år.

4.12.1.2 Livsmedelskontroll

Enligt kontrollplanen utvärderas livsmedelskontrollens resultat vid den årliga verksamhetsplaneringen. Denna utvärdering används som underlag för nästkommande års verksamhetsplan. Utvärderingens resultat presenteras dock inte i verksamhetsplanen.

Enligt kontrollplanen för livsmedel ska förvaltningschefen genom stickprov följa upp hur livsmedelsinspektörerna handlägger ärenden och i denna uppföljning kontrollera vissa i planen redovisade aspekter av handläggningen. Detta görs enligt uppgift från förvaltningschefen i samband med den årliga interna kontrollen, men dokumenteras inte.

Till Livsmedelsverket rapporteras årligen viss statistik över kontrollen, såsom hur många kontroller som utförts, hur många av dessa som varit föranmälda respektive oanmälda och vad som föranlett kontrollen (planerad, uppföljande respektive händelsestyrd kontroll).

4.12.2 Bedömning

Vi bedömer att den uppföljning och utvärdering som görs av den planerade tillsynsverksamheten inte är tillräcklig. Denna bedömning bygger på att ingen uppföljning och utvärdering har presenterats vad gäller hälsoskydd och miljöskydd och att ingen utvärdering har presenterats vad gäller livsmedelskontrollen.

4.13 Rapportering till nämnd

4.13.1 *lakttagelser*

Uppföljning av verksamheten görs enligt intervju med nämndspresidiet och förvaltningschefen årligen och löpande på varje möte. Denna finns dock inte i skriftlig form utan redovisas muntligen för nämnden. Enligt uppgift från nämndspresidiet och från förvaltningschefen sker också en löpande redovisning för nämnden av hur det planerade arbetet fortskrider. Denna finns inte protokollförd.

Förvaltningen genomför årligen ett halvdagsmöte där de redovisar och går igenom tillsynsplanen med en representant från varje parti. Detta görs i uppföljande syfte och för att de förtroendevalda ska kunna lämna synpunkter inför förvaltningens planering. Denna halvdag protokollförs inte.

Nämndspresidiet uppger att de är nöjda med den uppföljning som sker men är öppna och har förståelse för att mer dokumentation som visar på att de mottagit informationen skulle kunna vara gynnande.

Av nämndens protokoll framgår att den rapportering som nämnden får ges i form av delårsrapporter samt årsredovisning/årsanalys.

I delårsrapporten per den 31 augusti 2015 står, vad gäller den planerade tillsynsverksamheten, att miljönämndens ansvar, vad avser den lagstadgade myndighetsutövningen, utförs enligt plan.

I nämndens årsredovisning/årsanalys avseende 2015 följs kommunfullmäktiges och nämndens egna mål upp. Någon uppföljning av de tillsynsaktiviteter som planerats i nämndens tillsynplan för 2015 finns inte i analysen. Detta görs enligt förvaltningschef med nämnden men dokumenteras inte skriftligt.

I delårsrapporten per den 31 mars 2016 står ingenting om huruvida tillsyns- och kontrollverksamheten följer planen.

4.13.2 *Bedömning*

Vi bedömer utifrån intervjuer att nämnden genom löpande möten och information både kring enskilda ärenden och övergripande håller sig informerade och följer upp förvaltningens arbete. Däremot ser vi det som en brist att denna uppföljning inte är ändamålsenligt dokumenterad. Detta eftersom de rapporter som enligt protokoll behandlats av nämnd bara innehåller ett konstaterande av att verksamheten följer plan. Om nämnden får ytterligare information i muntlig form bör denna protokollföras. Det är av vikt både för den som rapporterar och för den som mottar information att detta protokollförs. På så vis finns det vid eventuella oklarheter möjlighet att gå tillbaka och kontrollera vilken information som kommit nämnden tillhanda.

4.14 Tillsyn av sprängämnesprekursorer

4.14.1 *lakttagelser*

Efter en begäran till kommunfullmäktige ändrades miljönämndens reglemente i september 2015 såtillvida att nämnden fick ansvar för kommunens tillsyn enligt lagen om sprängämnesprekursorer. Tillsyn enligt lagen om sprängämnesprekursorer har ännu inte genomförts och nämns inte heller i nämndens tillsynsplan eller behovsutredning för 2016.

Enligt uppgift från förvaltningschefen sker kontrollen i samband och samordnat med kemikalietillsynen.

4.14.2 Bedömning

Vi bedömer att det är en brist att nämnden inte i sin verksamhetsplanering gjort någon analys av i vilken utsträckning den nya lagen om sprängämnesprekursorer föranleder ett utökat behov av tillsyn i kommunen.

5 Svar på revisionsfrågor

④ Finns tillsyns- respektive kontrollplaner och bygger dessa på dokumenterade behovs- respektive riskanalyser?

Ja, en tillsynsplan för miljönämndens verksamhetsområde finns. Den baseras på en behovsutredning som löper över tre år. En separat kontrollplan finns för livsmedelskontrollen.

④ Hur säkerställer nämnden tillräcklig kompetens och tillräckliga befogenheter inom området?

Kompetens säkerställs genom kontinuerlig kompetensutveckling samt genom att inspektörerna inom respektive grupp arbetar för att göra likvärdiga bedömningar och använda sig av gemensamma mallar. Tillräckliga befogenheter säkerställs genom nämndens delegationsordning.

④ Hur säkerställer nämnden korrekta taxor?

Kommunen har möjlighet att finansiera tillsynen enligt miljöbalken med avgifter men de är inte skyldiga att göra det. I kommunen finns inga fastställda mål för kostnadstäckningsgraden vad gäller miljö- och hälsoskyddstillsynen.

Kommunens kostnader för offentlig kontroll av livsmedel ska enligt förordning täckas av en årlig avgift.

Avgifterna för tillsynsverksamheten har fastställts av kommunfullmäktige.

Kostnadstäckningsgraden för livsmedelskontrollen beräknades senast i samband med Livsmedelsverkets revision av kommunens livsmedelskontroll, vilken ägde rum 2013. Kostnadstäckningsgraden beräknades då till 100 procent vilket indikerar korrekt taxa för livsmedelskontrollen. Underlag för nämndens beräkningar har dock inte presenterats.

④ Följs nämndens tillsyn och kontroll upp och utvärderas i vederbörlig ordning?

Enligt miljötillsynsförordningen ska kommunen årligen följa upp och utvärdera sin tillsynsverksamhet. Motsvarande krav finns inte uttalade i livsmedelslagstiftningen, men kan betraktas som en förutsättning för att säkerställa kontrollens effektivitet, ändamålsenlighet och kvalitet.

Vi bedömer att miljönämndens tillsyn och kontroll inte följs upp och utvärderas i tillräcklig utsträckning. Denna bedömning baseras på att nämnden inte gör någon systematisk uppföljning och utvärdering av den tillsynsplan som nämnden fattat beslut om. Att i delårsrapporter konstatera att miljönämndens ansvar vad avser den lagstadgade myndighetsutövningen utförs enligt plan bedömer vi inte som tillräckligt.

④ Har miljönämnden ett ändamålsenligt samarbete med andra myndigheter?

Ja, mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen bedömer vi att det samarbete som finns med andra myndigheter, inklusive andra nämnder inom kommunen, är ändamålsenligt.

Det bidrar till att effektivisera kommungemensamma processer och till att ge förutsättningar för inspektörerna att utveckla sin kompetens genom deltagande i utbildningar arrangerade av andra. Det innebär också att nämnden deltar i nationellt arrangerade tillsynsprojekt.

6 Sammanfattande bedömning och rekommendationer

Denna granskning har genomförts i syfte att bedöma miljönämndens tillsyn och kontroll håller tillräcklig kvalitet och effektivitet. Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen bedömer vi att så i stora delar är fallet. Vi bedömer dock att den uppföljning och utvärdering som görs av verksamheten är otillräcklig. Vi bedömer också att det är en brist att nämnden inte i sin verksamhetsplanering gjort någon analys av i vilken utsträckning den nya lagen om sprängämnesprekursorer föranleder ett utökat behov av tillsyn i kommunen.

Mot bakgrund av detta ger vi nämnden följande rekommendationer.

- ④ Säkerställ att uppföljning och utvärdering av den planerade tillsynsverksamheten dokumenteras i enlighet med miljötillsynsförordningen och i enlighet med vad som är behövligt för att åstadkomma effektivitet, ändamålsenlighet och kvalitet i verksamheten.
- ④ Analysera behovet av tillsyn i enlighet med lagen om sprängämnesprekursorer.

Malin Lundberg
Verksamhetsrevisor

Ylva Westander
Verksamhetsrevisor

Källförteckning

§ 2 Miljönämndens årsredovisning 2015. Protokollsutdrag 2016-01-27 inklusive handlingar i ärendet.

§ 25 Miljönämndens delårsrapport 1 per den 31 mars 2016. Protokollsutdrag 2016-04-07 inklusive handlingar i ärendet.

§36 Förslag till riktlinjer för hantering av jäv och oberoende vid livsmedelskontroll och myndighetsutövning. Protokollsutdrag 2011-05-12 inklusive handlingar i ärendet.

§ 73 Miljönämndens delårsrapport / prognos per den 31 augusti 2015. Protokollsutdrag 2015-09-10 inklusive handlingar i ärendet.

§ 127 Granskningsrapport intern kontroll för miljönämnden och miljöförvaltningen 2013. Protokollsutdrag 2013-12-12 inklusive tjänsteskrivelse i ärendet.

§ 129 Kontrollplan för livsmedelskontrollen i Lunds Kommun 2014-2016. Protokollsutdrag 2013-12-12

§ 105 Tillsynsplan samt behovsutredning för miljönämndens verksamhet 2015. Protokollsutdrag 2014-12-11 inklusive handlingar i ärendet

§ 114 Tillsynsplan samt behovsutredning för miljönämndens verksamhet 2016. Protokollsutdrag 2015-12-09 inklusive handlingar i ärendet

Kontrollplan för livsmedelskontrollen i Lunds kommun. 2014-2016. 2015-02-24

Delegationsordning för miljönämnden, beslutad av miljönämnden 2015-10-08 § 95

Reglemente för miljönämnden i Lund. Senast ändrat den 24 september 2015, § 175.

Reglemente för socialnämnden i Lund. Senast ändrat den 24 september 2015 § 179.

Inspektionsprotokoll förskolor 2015 med kommentarer (mall)

Rutiner livsmedel. Reviderad 2016-03-03

Internt planeringsdokument avseende hälsoskyddsverksamheten

Verksamhetsplan livsmedel 2016

Tillämpningsföreskrifter för bisysslor. Kommunkontoret, personalavdelningen, 2012-11-20.

Utbildningsregister 2014, 2015, 2016

Miljönämndens årsredovisning. Dnr 2013.0230.1, MN 2013/0014.2