



# Granskning av miljö- och räddningstjänstnämndens styrning och uppföljning av livsmedels-, miljö- och hälsoskyddstillsynen

Rapport

Eskilstuna kommun

KPMG AB

2021-10-26

Antal sidor 22

Antal bilagor 1



**Eskilstuna kommun**

Granskning av miljö- och räddningstjänstnämndens styrning och uppföljning av livsmedels-, miljö-

2021-10-26

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	4
3	Resultat av granskningen	4
3.1	Organisation	4
3.2	Rutiner för myndighetsutövningen inom de olika myndighetsområdena	6
3.3	Nämndens uppföljning av efterlevnaden av förvaltningens rutiner	7
3.4	Delegationsordning	9
3.5	Nämndens uppföljning av efterlevnaden av fattade beslut	10
3.6	Behovsutredning	10
3.7	Tillsynsplaner	14
3.8	Följer nämnden upp upplevelsen av tillsynsverksamheten hos de berörda	16
4	Slutsats och rekommendationer	17
4.1	Rekommendationer	19
A	Bilagor	20

# 1 Sammanfattning

KPMG har av Eskilstuna kommuns revisorer fått i uppdrag att granska miljö- och räddningstjänstnämndens styrning och uppföljning av livsmedels-, miljö- och hälsoskyddstillsynen.

Granskningen har syftat till att konstatera om miljö- och räddningstjänstnämnden har en ändamålsenlig styrning, uppföljning med organisation och resurser för att fullgöra sitt uppdrag.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att miljö- och räddningstjänstnämndens styrning, uppföljning med organisation och resurser för att fullgöra sitt uppdrag i huvudsak är ändamålsenlig.

Vi bedömer att myndigheten är rätt organiserad, nämnden följer upp verksamheten på ett bra sätt, godkänner tillsynsplan, har en väl avvägd delegationsordning där inte onödiga ärenden belastar nämnden samt i huvudsak har tillräckligt med resurser för att fullgöra sitt uppdrag.

Dock anser vi att rutiner för hantering av tillsyn inte kan betraktas som arbetsmaterial utan är dels en upprättad handling, dels ska vägleda hur tjänstepersoner verkställer olika insatser. Det är nämndens ansvar att följa upp om så sker och på vilket sätt.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi nämnden att:

- Som beslutat fortsätta arbetet med att se över dokumentstrukturen rörande internportalen och/eller miljökontorets handbok.
- Överväga om digitala enkäter om upplevelsen av tillsyn ska göras.
- Skapa en process där förvaltning och nämnd tillsammans arbetar med riskbedömning och där hela nämnden, inte bara arbetsutskottet deltar.

## 2 Inledning/bakgrund

KPMG har av Eskilstuna kommuns revisorer fått i uppdrag att granska miljö- och räddningstjänstnämndens styrning och uppföljning av livsmedels-, miljö- och hälsoskyddstillsynen. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Kommunernas tillsyn av livsmedel och miljö- och hälsoskydd är framförallt reglerat i miljöbalken och miljötillsynsförordningen. Tillsynen utövas genom tillsynsbesök och rådgivning och information. I tillsynsansvaret ingår även att avsätta tillräckliga resurser och att ha personal med tillräcklig kompetens som ska utföra arbetet. Samtidigt finns kommunallagens självkostnadsprincip vilket innebär att kommunen inte får ta ut högre avgifter än vad den faktiska insatsen kostar. Detta ställer krav på planering och uppföljning av tillsynen inom nämndens uppdrag samt att det finns strukturer för hur nämnden ska arbeta för att öka kostnadstäckningsgraden för de debiterbara tjänsterna.

Med anledning av ovanstående drar kommunens revisorer slutsatsen i sin riskanalys, att miljö- och räddningstjänstnämndens organisation och resurstillgång behöver granskas.

### 2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Granskningen syftar till att konstatera om miljö- och räddningstjänstnämnden har en ändamålsenlig styrning, uppföljning med organisation och resurser för att fullgöra sitt uppdrag.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Hur är myndighetsutövningen organiserad?
- Vilka rutiner finns för myndighetsutövningen inom de olika myndighetsområdena? Är dessa dokumenterade och aktuella?
- Hur följer nämnden upp efterlevnaden av förvaltningens rutiner?
- Hur ser delegationsordningarna ut? Överensstämmer delegeringen med regler i kommunallagen och speciallagar?
- Hur följer nämnden upp efterlevnaden av fattade beslut?
- Har förvaltningen tillräckligt med resurser för att fullgöra sitt uppdrag?
- Finns en dokumenterad resursplanering med aktuella tillsynsobjekt?
- Har nämnden tydligt redovisat konsekvenser av bristande tillsyn och/eller har de äskanden om utökade resurser varit tillräckligt underbyggda?
- Följer nämnden upp upplevelsen av tillsynsverksamheten hos de berörda?

Granskningen omfattar organisering och resurser för miljö- och räddningstjänstnämndens tillsynsverksamhet.

Granskningen avser miljö- och räddningstjänstnämnden.

## 2.2 Revisionskriterier

- Kommunallagen 6 kap. 6 §
- Förvaltningslagen
- Miljöbalken
- Lag (1985:206) om viten
- Kommunens egna policyer och regelverk t.ex. behovsutredningar och tillsynsplaner
- M.fl. lagrum som berör granskningsområdet, t.ex. livsmedelslagen, lag om brandfarliga och explosiva varor etc.

## 2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier
- Intervjuer med berörda tjänstemän

Rapporten är faktakontrollerad av förvaltningschef Ulf Lindstrand.

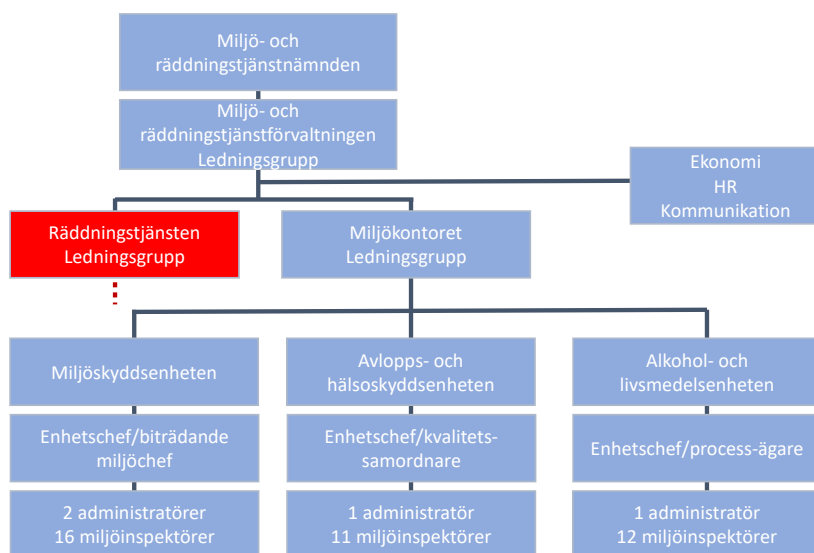
# 3 Resultat av granskningen

## 3.1 Organisation

Miljökontoret lyder under miljö- och räddningstjänstnämnden. Nämnden sammanträder tio till elva gånger per år. Den består av 13 ledamöter plus ersättare. Inför varje nämndsammanträde möts majoritetsordförandena, förvaltningschefen och räddningschefen i en nämndberedning för att stämma av ärenden inför kommande arbetsutskottsmöte. Arbetsutskottet sammanträder cirka en vecka innan nämnden. Arbetsutskottet stämmer av dagordningen till nämnden.

Principiellt viktiga ärenden föredras av handläggare. Arbetsutskottet består av ordförande, vice ordförande, andra vice ordförande och ytterligare en ledamot från oppositionen.

Miljökontorets tjänstemannaorganisation beskrivs i organisationsschemat nedan.



Förvaltningsledningsgruppen leds av förvaltningschefen. Dess uppgift är att leda det långsiktiga och strategiska arbetet. Gruppen utser roller samt tolkar, prioriterar och följer upp nämndens uppdrag. Den arbetar också med förutsättningar och resurser för att uppnå målen. Goda och hållbara möten eftersträvas.

Förvaltningsledningsgruppen består av:

- Förvaltningschef/miljöchef
- Räddningschef
- Biträdande miljöchef
- Kvalitetssamordnare
- Administrativ chef/ekonomichef
- HR-strateg
- Kommunikationsstrateg

Förvaltningschefen är tillika miljöchef.

Förutom förvaltningsledningsgruppen finns ledningsgrupper för räddningstjänsten och miljökontoret.

Miljökontorets ledningsgrupp leder arbetet med att planera, prioritera, genomföra, följa upp och utveckla verksamheten samt försörja organisationen med rätt kompetens utifrån uppdrag och givna förutsättningar.

Enhetscheferna i ledningsgruppen har stöd av administrativ chef, HR-strateg och kommunikationsstrateg.

### 3.1.1 Bedömning

Vi bedömer att organisationen är ändamålsenlig för de uppgifter den har att hantera.

## 3.2 Rutiner för myndighetsutövningen inom de olika myndighetsområdena

Samtliga myndighetsområden har dokumenterade rutiner för myndighetsutövningen. Rutinerna är dokumenterade i miljökontorets handbok som finns på internportalen. Förutom rutiner för myndighetsområdena finns generella rutiner som gäller för hela miljökontoret. Miljökontoret betraktar de enskilda rutinerna som arbetsmaterial. Handboken är ett komplement till förvaltningens processdokument där förvaltningen samlar sina olika handläggningsrutiner med mera.

Exempel på rutiner som återfinns i handboken är:

[MLL- Rutin vid utredning av misstänkt matförgiftning](#)

[MLL- Rutin för omhändertagande, förvaring och transport av livsmedelspartier](#)

[MLL- Rutin för tillämpning av sanktionsverktyg](#)

[MLL- Rutin för bedömning livsmedelsföretag eller ej](#)

[MLL - Kalibreringsrutin för termometrar som används av livsmedelsenheten](#)

[MLL- Rutin för kontrollmetod inspektion](#)

[MLL- Kontrollmetod revision](#)

[MLL- Provtagning](#)

[MLL- Rutin för registrering av livsmedelsanläggning](#)

[MLL- Rutin för riskklassning av livsmedelsanläggning](#)

[MLL- Rutin för uppföljning av avvikelser och extra offentlig kontroll](#)

[MLL- Lathund för inspektion i Castor](#)

[Rutin för samsyn och likabedömning inom livsmedelsgruppen](#)

[Rutin för hantering av klagomål, RASFF och IRASFF](#)

Rutinerna uppdateras löpande vid behov. För detta ändamål finns olika arbetsgrupper.

**Mallgruppen** gör löpande avstämningar och för diskussioner om hur förvaltningen får sina mallar i ärendehanteringssystemet att se likartade ut för förvaltningens olika arbetsgrupper. Varje arbetsgrupp, som utgör ett myndighetsområde, har en person som ingår i mallgruppen och som ansvarar för att hålla gruppens mallar uppdaterade vad gäller lagstöd, text och det som bestämts i mallgruppen.

**Ärendehanteringsgruppen** gör löpande avstämningar och för diskussioner om hur förvaltningen håller sin handbok uppdaterad och aktuell. Gruppen har deltagare från samtliga arbetsgrupper inklusive administrationen och ansvarar för sina respektive

delar av handboken. Nya instruktioner eller revideringar tas upp på kontorsgemensamma möten.

**Processgruppen** har deltagare från hela förvaltningen. Gruppens ansvarar för att hålla rutinerna i processdokumentet uppdaterade och synkroniserade med handboken för miljökontorets delar.

### 3.2.1 Bedömning

Förvaltningen har ett stort antal dokumenterade rutiner. Vi bedömer att hanteringen är systematisk och tillgänglig för dem som behöver dem. Det finns en strävan att hålla rutinerna uppdaterade vilket vi bedömer fungerar. Ärendehanteringsgruppen som gör löpande avstämningar och för diskussioner om hur förvaltningen ska hålla handboken uppdaterad och aktuell bedömer vi som en viktig del i detta arbete.

## 3.3 Nämndens uppföljning av efterlevnaden av förvaltningens rutiner

Rutinerna enligt avsnitt 3.2 betraktas av nämnden och förvaltningen som förvaltningens arbetsmaterial. Rutinerna består i huvudsak av instruktioner för hur tillsyn inom olika tillsynsområden ska gå till och består av hundratals dokument. Nämnden följer inte upp samtliga av dessa rutiner. Däremot deltar nämndens arbetsutskott i en workshop tillsammans med förvaltningsledningen för att kartlägga risker som en del i arbetet med nämndens interna kontrollplan.

De risker som identifierades i samband med upprättandet av nämndens interna kontrollplan 2021 är sorterade utifrån de strategiska målen.

- Attraktiv stad och landsbygd
- Tryggt och självständigt liv
- God kvalitet och värdeskapande processer
- Attraktiv arbetsgivare

Exempel på risker förknippade med rutiner från 2019 års internkontrollplan är.

- Risk att felaktiga bedömningar görs, p.g.a. bristande samsyn/rutiner, vilket leder till att det blir bristande rättssäkerhet.
- Risk att organisationen inte har anpassat sina arbetssätt och rutiner utifrån den nya dataskyddsförordningen.

Exempel från 2020 års internkontrollplan är:

- Risk att gamla rutiner & mallar används, p.g.a. vana/okunskap, vilket leder till sämre bemötande
- Kontroll av uppföljningen av fattade beslut

Och från 2021 års internkontrollplan finns följande risker identifierade.

- Risk att nya regler, lagar och andra krav inte hanteras, på grund av bristfälliga rutiner, vilket leder till att kommunen inte fullgör sina åtaganden.



- Risk att felaktiga eller olika bedömningar görs, på grund av bristande samsyn/rutiner, vilket leder till att det blir bristande rättssäkerhet och minskat förtroende.

För varje bedömd risk värderas sannolikheten och konsekvensen om något skulle inträffa. Vid val av kontrollaktiviteter prioriteras risker med hög sannolikhet och stora konsekvenser. Det beslutas vilka kontrollaktiviteter som ska genomföras och med vilken frekvens och metod.

Varje år görs en internkontrollrapport. Av naturliga skäl är 2021 års internkontrollrapport inte upprättad. Det är däremot 2020 års. Den är daterad 2021-01-27 och avser 2020 års verksamhet.

För varje kontroll finns en ansvarig tjänsteman utsedd. Resultatet av kontrollaktiviteterna redovisas och vid behov vilken/vilka åtgärder som behöver vidtas. Den interna kontrollrapporten tillställs nämnden.

Förutom att nämnden följer upp tillsynsverksamheten gör även länsstyrelsen det. Den 16 juni genomförde länsstyrelsen ett s.k. "Tillsynsvägledningsbesök inom förorenade områden för Eskilstuna kommun". Särskilda kommunbesök för förorenade områden är ett nytt tillsynsområde för länsstyrelsen. Det utgör ett komplement till de tillsynsvägledningsbesök avseende miljöbalkstillsyn som länsstyrelsen genomför hos samtliga av länets kommuner under 2021. Kommunbesöket för Eskilstuna kommun utfördes den 16 februari 2021.

Årets tillsynsvägledningsbesök genomfördes som ett Skype-möte under ett par timmar. Deltagande från kommunens sida var förvaltningschef tillika miljöchef, biträdande miljöchef tillika chef för miljöskyddsenheten, miljöinspektörerna samt nämndens ordförande och 1:e vice ordförande. Från länsstyrelsen deltog tre miljöhandläggare samt chef för miljöskyddsenheten.

Vid mötet gicks det bl.a. igenom kommunens behovsutredning och tillsynsplan. Kommunens handlingsplan för förorenade områden gicks också igenom.

### 3.3.1 Bedömning

Nämnden och förvaltningen betraktar rutiner för tillsyn som arbetsmaterial. Vår bedömning är att rutiner inom en förvaltning inte kan vara arbetsmaterial, utan är dels en upprättad handling, dels ska vägleda hur tjänstepersoner verkställer olika insatser. Nämndens ansvar utifrån intern kontroll är att varje år göra en bedömning av risker att handläggningsrutiner inte följs och besluta om uppföljande kontroller. Kunskap om risk för att efterlevnaden inte fungerar får nämnden via bland annat verksamhetsuppföljning och synpunkter.

Det är inte tillfredsställande att bara arbetsutskottet deltar i arbetet med intern kontroll. Det är hela nämndens ansvar att bedöma risker. Vi anser att förvaltningen måste skapa en process där både förvaltningen arbetar med riskbedömning och nämnden får möjlighet att bedöma risker och behov av uppföljande kontroller.

## 3.4 Delegationsordning

Miljö- och räddningsnämndens delegationsordning är fastställd 2020-06-10.

I ett inledande kapitel behandlas delegation av beslutanderätt enligt kommunallagen. Vad som är beslut och vad som är verkställighet definieras. Det beskrivs också svårigheten i att dra en gräns mellan delegering och verkställighet. En ökad målstyrning och decentralisering kan t.ex. antas vidga området för vad som är ren verkställighet, skrivs det.

Exempel på vad som anses som verkställighet anges som:

- Anskaffning enligt antagen investeringsbudget
- Avgiftsdebitering enligt fastställd taxa.
- Lämna underrättelse (exempelvis till Naturvårdsverket eller Länsstyrelsen) om förhållanden som kan föranleda återkallelse eller omprövning av tillstånd
- Skicka vidare överklagade beslut som kommit in i rätt tid och som inte omprövas, till högre instans
- Anmäla misstänkta brott till åklagare eller polis
- Begära överprövning om åklagare beslutat att lägga ner en förundersökning eller att inte väcka åtal
- Personaladministration

Följande behandlar miljö- och räddningstjänstnämndens delegationsordning specifikt.

Alla delegationsärenden ska rapporteras i verksamhetssystemen. Delegationen är uppdelad i vad som delegeras till förtroendevalda och vad som delegeras till tjänstemän.

Delegationen till förtroendevalda omfattar tjänstgörande ordförande och arbetsutskottet.

Delegationen till tjänstemän omfattar flera olika befattningshavare beroende på arten av beslut. Mycket ligger på förvaltningschefen men även chefer på en lägre nivå. Ersättare är angivna för delegaterna.

Ärenden är indelade i ärendegrupper. Se bilaga 1. En kontroll av om rätt lagrum har använts har gjorts utan anmärkning.

Av delegationsordningen framgår att de flesta av nämndens ärenden är delegerade till handläggare. Delegationen tas fram i samråd med jurist för att den ska följa lagar och regler och uppdateras så snart förändringar sker.

Delegationsärenden redovisas till nämnden på nämndens sammanträden.

### 3.4.1 Bedömning

En stor del av myndighetsutövningen är lagstyrd och därför lämplig att delegera för att frigöra tid för nämndens övriga ärenden och uppgifter. Vi konstaterar att det i nämndens protokoll sker en redovisning av delegationsärenden.

Delegationsordningen bedömer vi som ändamålsenlig. Vi bedömer också att delegeringen är i överensstämmelse med regler i kommunallagen, speciallagar och övriga lagar som reglerar en kommuns verksamhet, t.ex. förvaltningslagen, offentlighets- och sekretesslagen m.fl.

## 3.5 Nämndens uppföljning av efterlevnaden av fattade beslut

Varje månad får nämnden rapporter om samtliga fattade beslut som tagits på delegation. Varje ärende kan omfatta flera beslut över tid och allt i ett ärende redovisas. Arbetsutskottet kan lyfta ärenden ur delegationsrapporterna för en fördjupad föredragning på nästkommande nämndmöte. Även under sittande nämndmöte kan ledamöter begära en fördjupning som då tas fram i ärendehanteringssystemen Castor och LEX. Under sammanträdena är verksamhetssystemen igång så att det finns möjlighet att gå in direkt i systemen och titta på ärenden.

Förvaltningschefen uppmanar nämnden inför deras sammanträden att komma med frågor innan nämndens sammanträden så att förvaltningen på ett bra sätt kan förbereda korrekta svar på eventuella frågor.

Ledningsgrupperna har utöver detta månatliga uppföljningar för respektive ansvarsområde.

Nämnden får även uppföljningar i delårsboksluten som omfattar januari till och med mars samt januari till och med augusti och slutligen i årsbokslutet.

Uppföljningen av myndighetens beslut kan variera beroende på ärendetyp. En stor del beslut handlar om fasta tillsynsobjekt som får löpande tillsyn. Då följer nämnden vanligen upp efter ett beslutat tidsintervall eller vid nästa tillsyn. Under pandemin har många av uppföljningarna gjorts digital, med fotodokumentation eller på annat sätt som visar att åtgärden har genomförts.

### 3.5.1 Bedömning

Vi bedömer att nämnden har en tillräcklig uppföljning av fattade beslut. Nämnden får löpande redovisning av vilka beslut som fattats på delegation och har möjligheter vid nämndsammanträdena att begära ytterligare information om ett ärende om nämnden så önskar.

## 3.6 Behovsutredning

Behovsutredning görs för att planera tillsyn och kontroll av nämndens samtliga lagstiftningsområden. Behovsutredning görs av samtliga landets kommuner och är ett krav i miljötillsynsförordningen och livsmedelslagstiftningen.

I framtagandet av behovsutredningen i Eskilstuna kommun har berörda medarbetare på miljökontoret varit involverade.

Vi har tagit del av behovsutredningen 2021-2023 och tillsynsplanen för 2021 i Eskilstuna kommun.

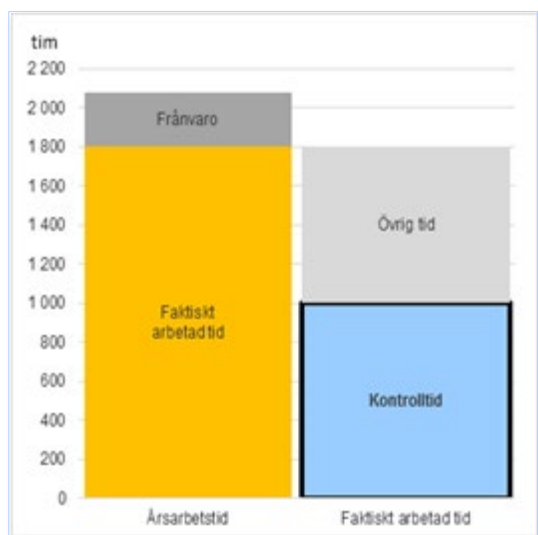
Behovsutredningen baseras dels på kända tillsynsobjekt som finns i kommunen, dels på den tillsynstid som varje tillsynsobjekt tilldelats utifrån fastställd taxa. Som stöd används ärendehanteringssystemet Castor. Castor används även för planering av tillsyn av miljöfarlig verksamhet. För tillsyn av alkohol, tobak, hälsoskydd och livsmedel används Excel-filer för planeringen. Miljökontoret avser att på sikt göra all planering i verksamhetssystemet Castor.

Utöver den planerade tillsynen kommer det alltid ärenden som inte kan planeras. Det brukar kallas händelsestyrda ärenden. I behovsutredningen planeras omfattningen av sådana händelser utifrån erfarenheten från tidigare år.

Nytt i behovsutredningen för 2021-2023 är tillsyn kopplat till covid-19.

För att klara av tillsynen behövs personal. Årsarbetstiden för en anställd beräknas till 2080 timmar. Från denna räknas bort semester, normal sjukfrånvaro, friskvård och kompetensutveckling. Denna tid beräknas till 540 timmar och kvar blir då 1540 timmars arbetstid i verksamheten.

Ytterligare tid räknas ifrån vid beräkning av tillsynstid. Det är bl.a. tid för arbete riktat mot näringsliv, offentlig verksamhet, allmänheten samt samverkan med andra förvaltningar och myndigheter, möten och sammankomster. Kvar blir ca 1000 timmar att planera för tillsyns- och kontrollverksamhet.



Bilden är hämtad ifrån behovsutredningen 2021-2023.

Tabellen nedan visar det totala beräknade tillsynsbehovet i timmar 2021-2023 fördelat på behovsprioriterad tillsyn/kontroll, händelsestyrd tillsyn/kontroll, skattefinansierad tillsyn/kontroll, styrd tillsyn/kontroll och trängsel tillsyn.

	Behov 2021 (h)	Behov 2022 (h)	Behov 2023 (h)
Behovsprioriterad tillsyn/kontroll	14 750	14 870	15 093
Händelsestyrd tillsyn/kontroll	11 872	12 099	12 280
Skattefinansierad tillsyn/kontroll	3 973	3 969	4 028
Styrd tillsyn/kontroll	10 137	9 422	9 564
Trängseltillsyn	500		
<b>Totalt miljökontoret</b>	<b>41 232</b>	<b>40 360</b>	<b>40 965</b>

Tabellen är hämtad ifrån behovsutredningen 2021-2023.

Som framgår av tabellen är det beräknade behovet av tillsyn 41 232 timmars tillsyn. Om varje miljöinspektör beräknas utöva tillsyn ca 1000 timmar motsvarar det lite drygt 41 årsarbetare. På miljökontoret finns 2021 drygt 33 årsarbetare som arbetar med miljötillsyn, livsmedelskontroll, alkohol- och tobakstillsyn. Det räcker, enligt behovsutredningen till knappt 32 000 timmars tillsyn. Det innebär att en högre prioritet måste ges vissa tillsynsområden och lägre prioritet av andra.

Differensen mellan behov och tillgängliga resurser vilket leder till prioriteringarna nedan diskuteras inte mellan nämnden och fullmäktige som fattar beslut om budget. Nämnden och förvaltningen föredrar behov och prioritering i ett forum med kommunstyrelsen och samtliga direktörer. Föredragningen är inte på detaljnivå. Däremot förklarar förvaltningen varför den inte når målen när det gäller t.ex. små avlopp. Fullmäktige tar alltså inte ställning till behovsutredningen eller några detaljer. Processen bygger på processen fram till kommunens årsplan, nämndens verksamhetsplan, de lokala verksamhetsplanerna samt tillsyns och kontrollplaner. Detta är offentliga handlingar som kan tas del av den som vill.

## Prioriteringar

Inom **miljöskyddsenheten** prioriteras tillsyn av verksamheter som riskerar att ha en miljöpåverkan på vatten. Behovet är beräknat utifrån en frekvens på tillsynen motsvarande vart fjärde år. Mot bakgrund av antalet verksamheter i kommunen som behöver tillsyn skulle det behövas 2,5 heltidstjänster för tillsynen men då tillgängliga resurser inte finns har tillsynen prioriterats ner till en lägre omfattning.

Även tillsynen enligt lagen om sprängämnesprekursorer<sup>1</sup>, animaliska biproduktförordningen samt kemikalier i detaljvaruhandeln har prioriterats ner och ligger på en miniminivå.

Även inom **avlopp- och hälsoskyddenheten** har det gjorts prioriteringar. Kommunen har ett stort antal u-objekt<sup>2</sup> där tillsynen görs enligt olika projekt. Resurser saknas och därför har tillsynen prioriterats ner och projekt med högre risker eller nationell tillsynsvägledning prioriteras.

Inom **alkohol- och livsmedelsenheten** finns en eftersatt tillsyn och behoven har ökat under senare år på grund av ett ökat antal livsmedelsverksamheter. Den eftersatta tillsynen avses arbetas bort under 2021. Del av tid för kontroller av evenemang (t.ex. marknader) prioriteras bort om livsmedelsverksamheterna är registrerade i en annan kommun.

Avseende alkoholtillsynen prioriteras del av tid bort för tillsyn av verksamheter och evenemang med tillfälliga serveringstillstånd. Tillsyn av rökfria miljöer prioriteras också ner.

### Tillsyn enligt miljöbalken

Behovet av tillsyn av **miljöfarlig verksamhet** är beräknad till samma nivå som under senare år.

Behovet av tillsyn av **hälsoskydd** är något högre än tidigare år, delvis beroende på fler objekt.

Behovet av tillsyn av **små avlopp** är stort. Enligt vattenplan ska alla bristfälliga avlopp inom kommunen vara åtgärdade under innevarande år. För att åtgärda detta skulle det, enligt behovsutredningen, krävas orealistiska resursförstärkningar. Fastighetsägare får dessutom normalt sett två år på sig att åtgärda sitt avlopp om tillsynen bedömer att det är bristfälligt.

### Tillsyn enligt livsmedelslagen

Behovet av tillsyn bedöms som något högre 2021 jämfört med tidigare år. Dels är det beroende på en kontrollskuld från tidigare år, dels på nya objekt.

### Tillsyn enligt alkohol- och tobakslagen

Behovet av tillsyn tillgodoses i tillsynsplanen.

### Tillsyn av trängsel

Tillsyn av trängsel blev ett nytt tillsynsområde under 2020 då pandemin covid-19 bröt ut. Osäkerhet råder kring behovet av tillsyn. Tillsyn av trängsel behöver prioriteras och övriga tillsynsområden kan i och med detta komma att påverkas. Nedprioriteringar görs främst på lågriskobjekt. Detta extra tillsynsområde innebär t.ex. att tillsynsområden

<sup>1</sup> Sprängämnesprekursorer är ämnen som i sig är ofarliga och som förekommer på marknaden men som tillsammans med andra ämnen kan användas för tillverkning av hemgjorda sprängämnen.

<sup>2</sup> U-objekt är verksamheter som inte kräver tillstånd eller behöver anmälas, men miljöbalkens regler gäller ändå. Exempel på u-objekt är tandläkarmottagningar, mindre bilverkstäder m.m.

med lägre prioritet till viss del har få prioriteras ner för att budgeten ska kunna hållas. Kommunen har fått viss kompensation från staten för att utföra tillsynen. Dock har nämnden inte anställt extra handläggare för detta då det är svårt att bedöma hur länge pandemin kommer att fortgå. Nämnden har istället använt pengarna till att förlänga vikariat som i någon mån har kunnat kompensera den ökade tillsynen.

### 3.6.1 Bedömning

En jämförelse mellan behovsutredningen och tillsynsplanen för 2021 visar att det uppskattade behovet av tillsynstimmar är ca 8 000 timmar mer än vad det planeras för i tillsynsplanen. Det innebär att förvaltningen skulle behöva förstärkas med omkring åtta inspektörer om allt i behovsutredningen skulle utföras. Så ser det emellertid ut i de flesta av landets kommuner, undantag finns. Därför måste en prioritering av objekt som ska ha tillsyn göras. Det görs i Eskilstuna kommun med en riskbedömning som grund. Prioritet är vatten medan t.ex. tillsyn av små avlopp inte kan prioriteras.

En beräknad tillgänglig tillsynstid om ca 1000 timmar per inspektör och år är i paritet med vad som vanligen planeras i landets kommuner. En del kommuner ligger högre medan andra ligger lägre. Om det är rimlig med 1000 timmar i Eskilstuna kommun tar vi inte ställning till.

Vi bedömer sammantaget att arbetet med behovsutredning och påföljande tillsynsplan är ändamålsenlig.

## 3.7 Tillsynsplaner

### Miljöbalken, strålskyddslagen, lag om särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning, lag om sprängämnesprekursorer

I tillsynsplanerna har prioriteringar gjorts utifrån behovsutredningen 2021-2023. I föregående kapitel har vi redan konstaterat att behoven av tillsyn bedöms som högre än vad som ryms inom nämndens budget. Därför måste en prioritering göras för att nämnden ska kunna hålla sig inom beslutad budget. Om tillsynen är tillräcklig eller inte är en bedömningsfråga. De prioriteringar som gjorts har av förvaltningen, nämnden och Länsstyrelsen bedömts vara rätt. I Länsstyrelsens senaste rapport från tillsynsvägledningen framgick att den enda synpunkter som framfördes var att nämnden borde vara tydligare med att beskriva vad den inte prioriterar.

Tillsynsplanerna omfattar tillsyn baserad på miljöbalken, strålskyddslagen, lag om särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning samt lag om sprängämnesprekursorer. Utöver detta finns även en kontrollplan för livsmedelslagen.

Målen för miljö- och räddningsnämndens tillsyn baseras bl.a. på Sveriges nationella miljö kvalitetsmål. Det finns ett övergripande generationsmål som innebär att nuvarande generation ska lösa sina miljöproblem och inte lämna över dem till kommande generationer. Därtill finns det specificerat 16 nationella miljö kvalitetsmål:

Begränsad klimatpåverkan	Frisk luft
Bara naturlig försurning	Giftfri miljö
Skyddande ozonskikt	Säker strålmiljö
Ingen övergödning	Levande sjöar och vattendrag
Grundvatten av god kvalitet	Hav i balans med levande kust och skärgård
Myllrande våtmarker	Levande skogar
Ett rikt odlingslandskap	Storslagen fjällmiljö
God bebyggd miljö	Ett rikt växt- och djurliv

Miljökontoret i Eskilstuna fokuserar 2021 främst på Ingen övergödning, Levande sjöar och vattendrag, Grundvatten av god kvalitet, Giftfri miljö och God bebyggd miljö. Generellt är vatten i stort fokus.

Förutom tillsynsmål har nämnden mer övergripande mål. Ett av dem är att stärka företagsklimatet, förbättra servicen och bemötandet. Ett annat mål är att sträva efter att leverera all tillsyn som finansieras med årliga avgifter då nämnden har ett åtagande för de intäkter som betalas av tillsynsobjekten.

I tillsynsplanen finns dokumenterat vilka tillsynsobjekt som ska kontrolleras, i vilken omfattning samt rutiner för utförande av kontroller. En beskrivning över processen för utförande av kontroller finns också i tillsynsplanen. Själva rutinerna samlas antingen i internportalen eller i miljökontorets handbok. I tillsynsplanen står att ett arbete med att se över dokumentstrukturen pågår.

Uppföljning av tillsynerna rapporteras årligen till centrala verk samt till nämnden vid delårsuppföljningar och bokslut.

Liksom i behovsutredningen skrivs i tillsynsplanen att behoven är större än de tillgängliga resurserna. Det som då prioriteras är tillsyn som finansieras av årliga avgifter. Även överprövningar och sanktioner prioriteras. Därefter kommer händelsestyrda ärenden. Exempel på händelsestyrda ärenden är ansökningar om att få anlägga enskilda avlopp, klagomålsärenden, remisser från andra instanser och



exploateringsärenden med koppling till förorenad mark. Sådana ärenden är svåra att bedöma omfattningen av och kan variera från år till år.

Miljökontoret prioriterar tillsyn ute på plats för att möta verksamhetsutövarna och för att kontoret ser att det ger en bra effekt.

Miljökontoret gör en servicemätning genom att delta i Stockholm Business Alliance NKI-undersökning<sup>3</sup>. Resultatet från undersökningen utvärderas och förbättringsåtgärder identifieras. Ett av miljökontorets mål är att förbättra bemötandet och under 2021 fokuserar kontoret på att skapa en effektiv tillsyn och att samverka mer inom kommunkoncernen.

### **Livsmedelslagstiftningen**

En kontrollplan för tillsyn enligt livsmedelslagstiftningen är upprättad för åren 2021-2023.

Det finns sedan 1 januari 2017 övergripande nationella mål för alla myndigheter i livsmedelskedjan vilket bland annat innefattar kommuner.

Till de övergripande nationella målen finns effektmål.

För livsmedelskontrollerna finns ett antal process-/rutinbeskrivningar beroende på tillsynsobjekt som ska kontrolleras.

Kontrollresultat rapporteras till Livsmedelsverket efter deras önskemål. Även nämnden får rapportering vid delårsuppföljning och bokslut.

Identifierade kontrollbehov är större än tillgängliga resurser och därför måste förvaltningen prioritera mellan tillsynsobjekt. Det finns en kontrollskuld från tidigare år.

Samsyn är viktigt. Det innebär att det inte ska spela någon roll vilken inspektör som kontrollerar ett tillsynsobjekt. Resultatet ska bli detsamma. Därför finns det inom alkohol- och livsmedelsenheten s.k. likabedömningsmöten där bedömningar diskuteras. Inspektörerna läser även varandras rapporter som kollegorna har producerat.

#### **3.7.1 Bedömning**

Vi bedömer att tillsynsplanen väl motiverar vilka tillsynsområden som bedöms som viktiga. Som tidigare i denna rapport skrivits är vatten generellt sett i fokus. Prioriteringar måste göras och dessa bedömer vi är ett resultat av en riskbedömning. Därför gör vi bedömningen att arbetet med tillsynsplanen är ändamålsenlig.

### **3.8 Följer nämnden upp upplevelsen av tillsynsverksamheten hos de berörda**

Nämnden följer upp NKI och Svenskt Näringslivs ranking om näringslivsklimat i kommunerna.

---

<sup>3</sup> Nöjd Kund Index

På tjänstemannanivå följs upplevelsen av tillsynerna oftast upp på plats i samband med besöket. Förvaltningen deltar även i näringslivsdialoger och får feedback den vägen. Förvaltningen tar även initiativ till rundabordssamtal. Dessa arrangeras efter teman. T.ex. har förvaltningen haft specifika frågor att ta upp och som ställts till livsmedelsföretagare i syfte att förbättra förvaltningen bemötande och service. Med hjälp av näringslivsenheten och ibland hotell och restaurangföreningen har lämpliga grupper satts ihop. Grupperna har i förväg fått ett antal frågeställningar och utifrån dessa har det sedan skett ett fritt samtal kring bordet. Deltagande från förvaltningen har ofta varit förvaltningschefen, enhetschefen och en eller två handläggare samt en representant från näringslivsavdelningen.

Hur uppföljningen av upplevelsen på plats varierar. Det finns ingen fastställd rutin för detta. Vanligt är att tjänstemannen går igenom och sammanfattar intrycken av tillsynen på plats hos den som tillsynen sker hos. Till och från har även kollegiegranskning använts som metod.

Nämnden har tidigare fått kritik från revisorerna för att nämnden antagit både nämndens egen verksamhetsplan och nämndens två lokala verksamhetsplaner. Anledningen till detta är att nämnden ändå måste anta tillsyns- och kontrollplaner som utgör grunden för de lokala verksamhetsplanerna.

### 3.8.1 Bedömning

Det finns ingen särskild rutin för att följa upp tillsynsobjektens upplevelse av tillsynerna. För att nämnden ska kunna hålla sig informerad rekommenderar vi att t.ex. en enkät med frågor om upplevelsen skickas till de som har fått tillsyn. För att underlätta och hålla nere arbetsbelastningen för detta finns digitala enkäter som gör det enkelt och effektivt att sammanställa svaren.

## 4 Slutsats och rekommendationer

De rutiner som finns för myndighetsutövningen inom de olika myndighetsområdena bedömer vi som väldokumenterade och aktuella.

Nämnden följer upp efterlevnaden av ärenden via återrapportering av delegationsärenden. Enskilda rutiner som stöd i tillsynsarbetet följs dock inte upp av nämnden. Rutinerna beskriver hur en tillsyn ska genomföras och betraktas som arbetsmaterial till stöd för handläggarna. Vi menar att rutiner inte kan betraktas som arbetsmaterial och menar att förvaltningen måste skapa en process där hela nämnden, inte bara arbetsutskottet, har kännedom om rutinerna och kan värdera risker inför upprättande av nämndens interna kontrollplan.

Delegationsordningen bedömer vi som uppdaterad och följer gällande lagstiftning. Till hjälp att uppdatera delegationsordningen har nämnden/förvaltningen juridiskt stöd som garanterar att delegationsordningen uppdateras vid eventuellt förändrad eller tillkommande lagstiftning. De flesta av ärendena är styrda av lagstiftning varför också de flesta beslut i ärenden är delegerade till förvaltningen. Nämnden följer upp fattade beslut vid varje sammanträde då delegationsärenden redovisas och diskuteras. Nämnden har under sittande möte möjligheter till fördjupande frågor då

verksamhetssystemen är uppkopplade så att nämnden kan få en detaljerad genomgång vid behov.

Det finns en differens mellan behovsutredningen och tillsynsplanen vad gäller resurser om ca 8 000 timmar per år, motsvarande 8 handläggare. Att säga att förvaltningen därmed inte har tillräckligt med resurser för att fullgöra sitt uppdrag kan vi inte göra. Förvaltningen löser differensen genom att prioritera vilka områden som i årets tillsynsplan ska ges mer eller mindre tillsynsbesök.

Alla tillsynsobjekt planeras resursmässigt och resurssättning sker på objektsnivå. Det finns verksamheter som vare sig kräver tillstånd eller är anmälningspliktiga. Sådan prioriteras antingen utifrån bransch eller geografiskt område. På livsmedelssidan är i princip all verksamhet tillstånds- eller anmälningspliktigt och prioriteringen utgår då ifrån riskbedömning och erfarenhet. Serveringstillstånd följs alltid upp årligen av samtliga objekt.

Konsekvenser av bristande tillsyn redovisas. Det görs i tillsynsplanen där nedprioriterade tillsynsområden redovisas. Det finns en differens mellan behovsutredningen och tillsynsplanen och de prioriteringar som måste göras för att budgeten ska hållas redovisas. För att budgeten ska hållas måste prioriteringar göras. Förvaltningen, nämnden samt Länsstyrelsen har bedömt att de prioriteringar som gjorts i tillsynsplanen är rätt. Om det hade saknats alltför mycket resurser hade Länsstyrelsen påpekat detta, vilket den inte har gjort.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att miljö- och räddningstjänstnämndens styrning, uppföljning med organisation och resurser för att fullgöra sitt uppdrag i huvudsak är ändamålsenlig.

Vi bedömer att myndigheten är rätt organiserad, nämnden följer upp verksamheten, godkänner tillsynsplan, har en väl avvägd delegationsordning där inte onödiga ärenden belastar nämnden samt i huvudsak har tillräckligt med resurser för att fullgöra sitt uppdrag.

## 4.1 Rekommendationer

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi nämnden att:

- Som beslutat fortsätta arbetet med att se över dokumentstrukturen rörande internportalen och/eller miljökontorets handbok.
- Överväga om digitala enkäter om upplevelsen av tillsyn ska göras.
- Skapa en process där förvaltning och nämnd tillsammans arbetar med riskbedömning och där hela nämnden, inte bara arbetsutskottet deltar.

Datum som ovan

KPMG AB

Göran Acketoft  
*Certifierad kommunal revisor*

Mikael Lind  
*Certifierad kommunal revisor,  
kundansvarig*

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.

## A Bilagor

### Bilaga 1

Rubriker i delegationsordningen. Samtliga avsnitt i delegationsordningen är kontrollerade med avseende på paragrafanvisningar. Inga felaktigheter har funnits.

- Beslut om organisationsförändringar
- Medarbetarärenden
- Ekonomi, inköp, upphandling och avtal
- Ärenden om offentlighets- och sekretesslag samt tryckfrihetsförordning (beslut om avslags om utlämnande av allmän handling till enskild eller förbehåll för detta)
- Ärenden om förvaltningslagen (överklaganden, omprövningar etc.)
- Dataskyddsförordningen
- Delgivningslag (besluta att delgivning i ett ärende ska ske genom kungörelsedelgivning)
- Miljöbalken
- Lag (2088:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning
- Lag (2014:799) om sprängämnesprekursorer
- EU-förordning 2017/625 om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för att säkerställa tillämpningen av livsmedels- och foderlagstiftningen och av bestämmelser om djurs hälsa och djurskydd, växtskydd och växtskyddsmedel
- Livsmedelslag (SFS 2006:804)
- Livsmedelsförordning (SFS 2006:813)
- Livsmedelsverkets föreskrifter om dricksvatten (LIVSFS 2017:2)
- Livsmedelsverkets föreskrifter om kontroll vid handel med animaliska livsmedel inom den Europeiska unionen (LIVSFS 2005:22)
- Förordning (SFS 2006:1166) om avgift för offentlig kontroll av livsmedel
- Alkohollagen (2010:1622)
- Alkoholförordningen (2010:1636)
- Folkhälsomyndighetens föreskrifter om kunskapsprov (2014:7)
- Tobakslagen (1993:581)
- Lag om tobak och liknande produkter (2018:2088)
- Lag om handel med vissa receptfria läkemedel
- Lag (2017:425) om elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare
- Lotterilagen (1994:1000)
- Strålskyddslagen (2018:396)
- Strålskyddsförordning (2018:506)
- Lag (2003:778) om skydd mot olyckor

- Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor
- Lag (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor
- Förordning (2010:1075) om brandfarliga och explosiva varor
- Övrigt