

Granskning av kommunens miljö- och hälsoskyddstillsyn

Trelleborgs kommun



Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning.....	3
1.1. Bakgrund.....	3
1.2. Syfte och revisionsfrågor	3
1.3. Genomförande och avgränsning	4
1.4. Revisionskriterier	4
2. Tillsyn, behov och resurser	5
2.1. Organisation.....	5
2.2. Tillsynsplan och behovsutredning	5
2.3. Riskbedömning och prioritering av tillsynsinsatser	6
2.4. Tillsynsbehov 2024 och 2025	6
2.5. Kompetens och resurser.....	7
3. Kontroll och uppföljning	10
3.1. Kvalitetssäkring och kontroll.....	10
3.2. Uppföljning av tillsyn	11
4. Slutsats	14
5. Källförteckning.....	16
6. Revisionskriterier	17

Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Trelleborgs kommun har EY genomfört en granskning av kommunens miljö- och hälsoskyddstillsyn. Det övergripande syftet med granskningen har varit att bedöma om samhällsbyggnadsnämnden bedriver en ändamålsenlig tillsynsverksamhet i enlighet med gällande lagstiftning samt om de säkerställer en tillräcklig intern kontroll vid hantering av tillsynsärenden.

Den sammanfattade bedömningen är att nämnden har en god styrning av tillsynsverksamheten. Likaså att det överlag finns en god kontrollmiljö, om än att det finns utrymme att stärka de systematiska kvalitetskontrollerna avseende myndighetsbeslut.

Granskningen visar att det finns upprättade tillsynsplaner med tillhörande behovsbedömningar för miljö- och hälsoskyddstillsynen respektive livsmedelskontrollen. Vidare framgår att tillgängliga personella resurser överensstämmer med det bedömda behovet av tillsynsinsatser. De resurser som saknades enligt behovsbedömning har hanterats genom nyanställning och samtliga kontroller har kunnat genomföras enligt plan.

Vidare visar granskningen att tillsynsinsatserna är såväl riskbaserade som prioriterade. Nämndens tillsyn och kontroll följs upp och utvärderas till övervägande del. Granskningen visar att det finns ett flertal mallar och rutiner i kvalitetssäkrande syfte. Därutöver förs statistik över utfall i överklagade ärenden. Denna kontroll visar att prövning av beslut i hög utsträckning faller i kommunens favör.

Enligt bedömningarna finns det dock utrymme att stärka de systematiserade kontrollerna av fattade beslut. Det konstateras exempelvis att det inte sker kvalitetskontroller av myndighetsbeslut inom ramen för nämndens interna kontroll.

Det framgår att det sker en kontinuerlig återrapportering till nämnden genom flertalet verksamhetsuppföljningar. Dock konstateras att nämnden inte tar del av återrapportering gällande självfinansieringsgrad. Detta anses vara en förbättringspotential. Uppföljning av självfinansieringsgraden ger värdefull information om taxans utformning samt möjligheten att följa upp kostnadseffektiviteten inom verksamheterna.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi samhällsbyggnadsnämnden att:

- Följa upp självfinansieringsgraden för miljö- respektive livsmedelstillsynen.
- Systematisera kvalitetskontroll av fattade myndighetsbeslut.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Miljö- och hälsoskyddstillsyn är en viktig funktion inom det kommunala ansvaret. Detta i syfte att upprätthålla och främja folkhälsa, säkerställa miljöns långsiktiga hållbarhet samt skapa en större medvetenhet kring miljö- och hälsorisker. Samhällsbyggnadsnämnden ansvarar för att utföra tillsyn inom miljö- och hälsoskydd samt livsmedelskontroll. Det innebär att nämnden ansvarar för att gällande lagstiftning på området efterlevs samt att kommunens miljö- och hälsoskyddsintressen bevakas.

Den tillsyn som kommunerna ska bedriva är bland annat reglerad i miljöbalken (1998:808), miljötillsynsförordningen (2011:13), livsmedelslagen (2006:804) och livsmedelsförordningen (2006:81 3). De centrala myndigheter som ger tillsynsvägledning enligt miljöbalken har enats om fyra grundprinciper. Dessa kan användas för att strukturera arbetet med operativ tillsyn och prioritera vad som är viktigast. De fyra grundprinciperna är:

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

Tillsyn utövas genom tillsynsbesök, rådgivning och information. 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. Det är dock endast livsmedelslagen som tydliggör att den årliga avgiftens storlek ska svara mot den offentliga kontroll som krävs. Kommunen taxa får således ej heller vara lägre än självkostnaden för myndighetsutövningen.

I SKR:s ranking över miljö- och hälsoskydd 2023 placerade sig Trelleborgs kommun på plats 151 av 181 medverkande kommuner. Kommunens NKI (nöjd-kund-index) var 64 vilket kan jämföras med riksgenomsnittet 71. Vad gäller livsmedelskontroll rankades Trelleborg på plats 83 av 192 medverkande kommuner med ett NKI på 80, vilket var strax över riksgenomsnittet.

Mot bakgrund av den årliga risk- och väsentlighetsbedömningen har revisorerna beslutat att samhällsbyggnadsnämndens miljö- och hälsoskyddstillsyn bör granskas.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens övergripande syfte har varit att bedöma om samhällsbyggnadsnämnden bedriver en ändamålsenlig tillsynsverksamhet i enlighet med gällande lagstiftning samt om de säkerställer en tillräcklig intern kontroll vid hantering av tillsynsärenden. Följande revisionsfrågor har besvarats i granskningen:

- Finns tillsyns- respektive kontrollplaner och bygger dessa på dokumenterade risk- och behovsanalyser?
- Säkerställer nämnden tillräcklig kompetens och tillräckliga resurser inom respektive tillsynsområde?

- Är tillsynsinsatserna riskbaserade och prioriterade? Samt, är eventuella prioriteringar dokumenterade i tillsyns-/kontrollplan?
- Följs nämndens tillsyn och kontroll upp och utvärderas i vederbörlig ordning?
 - Säkerställs det inom denna kontroll att myndighetsutövning är korrekt utförd, samt att den följer kommuninterna regelverk och riktlinjer?
- Följer nämnden upp självfinansieringsgraden för respektive tillsynsområde?
- Sker kontinuerlig återrapportering till nämnden?

1.3. Genomförande och avgränsning

Granskningen har genomförts under perioden oktober 2024 – februari 2025.

Vald metod för granskningens genomförande är intervju- och dokumentstudier. Intervjuer har genomförts med ansvariga chefer och handläggare inom miljö- och hälsoskydd. Därtill har dokumentstudier genomförts avseende exempelvis styrande- och stödjande dokument, internkontrollplan, tillsynsplaner, behovsutredning samt uppföljningar.

Granskningen omfattar inte samhällsbyggnadsnämndens tillsyn av serveringstillstånd, miljöfarlig verksamhet och naturvård.

1.4. Revisionskriterier

Granskningens bedömningar utgår från följande revisionskriterier. För att läsa mer om revisionskriterierna, se avsnitt 6.

- Kommunallagen (2017:725)
- Miljöbalken (1998:808)
- Miljötillsynsförordningen (2011:13)
- Livsmedelslagen (2006:804)
- Livsmedelsförordningen (2006:813)
- Europaparlamentets och Rådets förordning 2017/625
- Förordning (2021:176) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter
- Reglemente för samhällsbyggnadsnämnden (2023-10-17)
- Kommunfullmäktiges beslutade taxa för Trelleborg kommuns kontroll inom livsmedels- och foderlagstiftningen
- Kommunfullmäktiges beslutade taxa för Trelleborgs kommuns provning och tillsyn inom miljö- och hälsoskyddsområden

2. Tillsyn, behov och resurser

I detta avsnitt redogörs för huruvida det finns tillsyns- respektive kontrollplaner samt om dessa bygger på dokumenterade risk- och behovsanalyser. Därtill redogörs för om samhällsbyggnadsnämnden säkerställer en tillräcklig kompetens och tillräckliga resurser inom respektive tillsynsområde. Slutligen beskrivs huruvida tillsynsinsatserna är riskbaserade och prioriterade, samt ifall eventuella prioriteringar är dokumenterade.

2.1. Organisation

Samhällsbyggnadsförvaltningen består av en stab samt fem avdelningar, däribland miljöavdelningen. Miljöavdelningens huvudsakliga uppgift är att som lokal tillsynsmyndighet kontrollera att kommunens verksamheter sköts enligt gällande lagstiftning inom ansvarsområdet. Miljöavdelningen består av 18 anställda, däribland miljöinspektörer, livsmedelsinspektörer, alkohol- och tobakshandläggare, och naturvårdssakkunnig. Vid intervju framkommer att det sedan hösten 2024 införts ett arbetssätt med grupper på avdelningen. Det finns tre grupper och respektive grupp består av fyra personer inklusive en teamledare som har ett samordnande ansvar.

2.2. Tillsynsplan och behovsutredning

Miljöavdelningens tillsynsplan för miljö- och hälsoskyddstillsyn 2024 antogs av samhällsbyggnadsnämnden 2024-04-09. Planen utgår ifrån en behovsutredning som miljöavdelningen har tagit fram. Vidare beslutades kontrollplan för livsmedel av samhällsbyggnadsnämnden 2024-01-23 och omfattar åren 2024–2026¹. Kontrollplan för livsmedel innefattar även en behovsinventering.

Det har införts ett nytt sätt att planera för både livsmedelskontrollen och miljötillsynen. Orsaken till det förändrade arbetssättet var att intäkterna inte helt speglade förväntad prognos samt att det konstaterades brister i möjligheten till uppföljning av arbetet.

Vid såväl intervju som i analyserade underlag framkommer att det från och med 2024 införts en riskklassningsmodell för livsmedelskontrollen. Den nya modellen innebär att verksamheternas risker bedöms och genererar en kontrollfrekvens (antal kontroller som ska utföras under en femårsperiod) istället för kontrolltid. Debitering sker därefter utifrån faktisk nerlagd tid. Då årsavgifterna tagits bort är intäkterna noll från årets början, vilket enligt uppgift medför att det är viktigt att planeringen följs och kontroll utförs. Enligt intervjuade läggs samtliga uppgifter om tillsynsobjekten in i ett ärendehanteringssystem som utifrån dess förutsättningar beräknar en kontrollfrekvens för verksamheterna. Även miljö- och hälsoskyddsobjekten får information om tilldelad tillsynsfrekvens som ska möjliggöra planering över tid samt löpande dialog om debitering och fakturering.

Arbetet med att ta fram tillsynsplaner inför 2025 påbörjades enligt intervjuade i augusti/september 2024. Respektive teamledare tog fram en behovsutredning utifrån deras

¹ Kontrollplanen ska revideras inför varje nytt verksamhetsår.

tillsynsområden. Utifrån detta tas en Excelfil fram där det redogörs för bland annat den styrda tillsynen, den behovsprioriterade tillsynen, samt den skattefinansierade tillsynen. Parallellt genomför miljöchef en resursinventering utifrån arbetstimmar, förvaltningstid, semester, och dylikt för att beräkna tillgänglig myndighetsutövande tid. Detta arbetssätt är enligt uppgift nytt för 2024.

2.3. Riskbedömning och prioritering av tillsynsinsatser

Vid intervju framkommer att det är tillsynsplanen som är styrande för eventuella behov av prioriteringar i tillsynsverksamheten.

Av nämndens verksamhetsplan framgår att miljöavdelningen 2024 ska synliggöra tillsyn av miljöfarliga verksamheter. Likaså tillsyn av avfallsverksamheter ska prioriteras. Ytterligare ett prioriterat område är enskilda avlopp. Förvaltningen ska fortsatt arbeta med uppsökande tillsyn, tillsyn vid tillstånd, samt riskklassning av samtliga enskilda avlopp.

Även i kontrollplan för livsmedel respektive tillsynsplan för miljö- och hälsoskyddstillsyn framgår prioriteringar. Av tillsynsplan för miljö- och hälsoskyddstillsyn framgår exempelvis att tillsynen har prioriterats utifrån störst miljönytta för insatta resurser².

I nämndens verksamhetsuppföljning för perioden januari – augusti 2024 framgår att fler händelsebaserade ärenden (remisser) kommer in till miljöavdelningen än tidigare. Enligt uppföljningen kan detta medföra att planerad tillsyn kan komma att behöva prioriteras bort.

2.4. Tillsynsbehov 2024 och 2025

Tillsynsbehov och planerad tillsyn finns beskrivet i nämndens tillsynsplan och behovsutredning för miljö- och hälsotillsyn respektive kontrollplan för livsmedel. Av tabell 1 nedan framgår att tillsynsbehovet för miljö- och hälsoskyddstillsynen kunde tillgodoses inom befintliga resurser. Däremot framgår det att tillsynsbehovet inom livsmedelskontrollen bedömdes överstiga tillgängliga resurser med 1560 timmar. Totalt fanns enligt behovsutredningen ett underskott på 1509 timmar för de båda tillsynsområdena 2024.

Tabell 1. Tillsynsbehov och tillgängliga resurser 2024

Tillsynsområde	Tillsynsbehov (timmar 2024)	Resurser för tillsyn (timmar 2024)	Tillsynsunderskott/-överskott (timmar 2024)
----------------	-----------------------------	------------------------------------	---

² Efter det att förvaltningens grundläggande krav har tillgodosetts.

Miljö- och hälsoskydd	10 195	10 246	51
Livsmedel	3086	1526	-1560
Summa	13 281	11 772	-1509

Källa: Kontrollplan livsmedel 2024–2026 och Tillsynsplan miljöbalken 2024

Av kontrollplan för livsmedel framgår att det fanns två vakanta tjänster à 75 procent inom livsmedelskontrollen vilket är orsaken bakom tillsynsunderskottet som framgår av ovan tabell. Enligt kontrollplanen för livsmedel ska en rekrytering av livsmedelsinspektör påbörjas 2024. Av nämndens verksamhetsuppföljning för perioden januari – augusti framgår att en ny livsmedelsinspektör började den första juni 2024.

Vid granskningstillfället pågår arbetet med att fastställa tillgängliga resurser och behov inför 2025. Enligt uppgift ska tillsynsplan och behovsutredning vara färdigställda och presenteras för nämnden i januari 2025. I tabellen nedan presenteras behov och resursfördelning inför 2025. I angivna resurser för miljö- och hälsoskyddstillsynen är det inräknat att en vikarie tillsätts för ett föräldravikariat. Om en vikarie inte anställs kommer det enligt uppgift innebära ett underskott inom miljö- och hälsoskyddstillsynen. *Tabell 2. Tillsynsbehov och tillgängliga resurser 2025*

Tillsynsområde	Tillsynsbehov (timmar 2025)	Resurser för tillsyn (timmar 2025)	Tillsynsunderskott/-överskott (timmar 2025)
Miljö- och hälsoskydd	7488	7693	205
Livsmedel	1594	1951	357
Summa	9 080	9 644	562

Källa: Behov och Budget 2025

Utifrån tabellerna ovan noterar vi att det totala tillsynsbehovet (antal timmar) är lägre 2025 än för 2024. Orsaken bakom detta är enligt uppgift att det sedan 2024 gjorts en förändring i hur verksamheten räknar timmar inom såväl miljö- och hälsoskyddstillsynen som livsmedelskontrollen. Numera används SKR:s modell för styrd tillsyn, behovsprioriterad tillsyn, händelsestyrd tillsyn och skattefinansierad tillsyn. Enligt uppgift har detta tydliggjort för verksamheten vad som är debiterbar tid och inte. Utifrån detta framkom att verksamheten i 2024 års tillsynsplan räknat med timmar som inte ska räknas som tillsyn enligt den nya modellen. Skillnaden i antal timmar mellan 2024 och 2025 innebär därmed inte att det skett större förändringar i tillsynens omfattning, utan snarare ett förändrat sätt att räkna på behovet.

2.5. Kompetens och resurser

Tillgängliga personella resurser

Nämndens behovsutredning för miljö- och hälsoskyddstillsyn avser tre år och ska ses över vid behov. I behovsutredningen redogörs för tillgängliga personalresurser vilket ska ligga till

grund för tillsynsplanen. Årsarbetstiden för en heltidsanställd inspektör uppgår till cirka 2000 timmar. Av dessa 2000 timmar uppskattas att 500 timmar är individuell tid i form av semester, sjukdom och liknande, och ytterligare 500 timmar utgör gemensam tid bestående av möten, planering, och andra arbetsuppgifter som inte kopplas till tillsyn eller kontroll. Därmed anger behovsutredningen att tid för tillsyn och tillsynsrelaterat arbete är 1000 timmar per heltidsanställd. I utredningen görs bedömningen att nämnden i huvudsak kommer att ha de resurser som krävs för att bedriva en god tillsyn under 2024. Därtill bedöms behovsutredningens resultat vara giltigt även för 2025 och 2026.

I nämndens kontrollplan för livsmedel 2024–2026 redogörs för en inventering av resurser och tillgänglig personal. Av inventeringen framgår att årsarbetstiden för en heltidsanställd person uppgår till 2024 timmar. Från dessa timmar räknas tid för semester, sjukfrånvaro, kompetensutveckling, interna möten med mera bort. Därmed beräknas den effektiva tid som varje person kan planera på myndighetsutövning vara cirka 1059 timmar i snitt per årsarbetskraft. Utifrån detta behövdes cirka 2,8 årsarbetskrafter för att uppnå en ändamålsenlig livsmedelskontroll under 2024 (i enlighet med tabell 1 ovan). Det har dock anställts personal under 2024 för att täcka upp underskottet i tillsynstid. Vid intervju framkommer att nästan all planerad kontroll för 2024 är genomförd.

Intervjuade upplever sig trygga med de resurser som finns vid granskningstillfället. Dock lyfts att det saknas marinbiologkompetens utifrån att det inkommer flertalet remisser kopplat till detta område samt lagstiftning gällande grundvattnets kvalitet. Detta behov har enligt intervjuade tagits med i förslag till 2025 års budget. I samhällsbyggnadsnämndens reglemente (2023-10-17) anges att nämnden ska ansvara för och fullgöra kommunens uppgifter avseende bland annat marinbiologfunktionen.

Nämnden upprättar årligen en kompetensförsörjningsplan

Samhällsbyggnadsnämnden beslutade 2023-02-27 om en kompetens-försörjningsplan för samhällsbyggnadsförvaltningen. Enligt uppgift har kommunen under 2024 arbetat om sin kompetensförsörjningsplan. Därmed finns det ingen beslutad kompetensförsörjningsplan för samhällsbyggnadsnämnden för 2024. Planen från 2023 utgår ifrån fyra övergripande områden: Attraktiv och konkurrenskraftig arbetsgivare, kvalitetssäkrat rekryteringsarbete, karriär- och kompetensutveckling, samt hälsa, hållbarhet och en god arbetsmiljö. Utifrån dessa områden har förvaltningen bland annat identifierat utmaningar under kommande fem år samt planerade åtgärder. I kompetensförsörjningsplanen lyfts ett antal utmaningar utifrån de olika områdena, däribland:

- Att behålla en bred och hög kompetens.
- Att öka det avdelningsövergripande och förvaltningsgemensamma arbetet.
- Individuell utveckling med fler utvecklings-/karriärvägar och utbildningar.
- Att det behövs incitament för att stanna i kommunen och på förvaltningen.
- En lönestruktur som står sig väl i jämförelse med andra kommuner.

Planerade åtgärder för 2023 innefattar exempelvis att genomföra kontinuerliga lönekartläggningar i förhållande till andra kommuner, förvaltningsgemensamma sociala aktiviteter, och olika utbildningsinsatser. Av nämndens uppföljning av kompetensförsörjningsplanen (2024-02-28) framgår att det under 2023 varit få antal sökanden med rätt kompetens inom tillsyn vilket har försvårat rekryteringsarbetet.

Av kontrollplan för livsmedel framgår en kartläggning av befintlig kompetens bland avdelningens livsmedelsinspektörer. Kartläggningen består av en rad olika kompetensområden där varje livsmedelsinspektörs kunskaper i respektive område bedöms utifrån en färgskala (grönt motsvarar goda kunskaper, gult motsvarar grundläggande kunskaper, och rött motsvarar ej tillräckliga kunskaper³).

Kompetensutveckling och utbildningar

Av kontroll- och tillsynsplaner för miljö respektive livsmedel framgår att fortbildning sker löpande utifrån behov och utbud av kurser. Kurser och utbildningar kan exempelvis tillhandahållas av Livsmedelsverket, specialutbildningar av andra externa utbildare samt genom inläsning och bevakning av lagstiftning. Intervjuade lyfter Livsmedelsverkets hemsida Kontrollwiki som ett gott stöd avseende livsmedelskontrollen. Kontrollwiki är en webbplats som samlar information om gällande lagstiftning, livsmedelskontroll, och regler på livsmedelsområdet.

Enligt kontroll- och tillsynsplaner för miljö respektive livsmedel ska medarbetare ha en dokumenterad kompetensutvecklingsplan som årligen ska revideras. Av *Behov och budget 2025* framgår att det avsätts tid för såväl kompetensutveckling som inläsning av lagstiftning för inspektörerna. Intervjuade lyfter att det kan vara en utmaning att på förhand veta vilka utbildningar som behöver genomföras men att det förs diskussioner om områden där det krävs kompetensutveckling.

Därutöver lyfts i såväl analyserade underlag som vid intervjuer att kunskapsutbyte sker i olika forum och i samverkan med andra. Kommunen är till exempel medlem i Miljösamverkan Skåne och deltar regelbundet i arrangerade utbildningsdagar och nätverksträffar som anordnas inom detta forum. Ytterligare forum för kunskapsutbyte som lyfts är exempelvis:

- Region Skånes lärträffar
- Kommunsamverkan
- Nationella tillsynskonferenser
- SNOL-nätverk⁴
- Livstecknet⁵

³ Det är endast inom två områden där någon av livsmedelsinspektörerna inte bedöms ha tillräckliga kunskaper (kännedom om straffrättens och processrättens grunder och kännedom om rättsprocessen, samt kännedom om kvalitets- och ledningssystem).

⁴ Sveriges nätverk för offentlig livsmedelskontroll.

⁵ Livstecknet är ett digitalt forum för de som arbetar inom svensk livsmedelskontroll (Livsmedelsverket).

3. Kontroll och uppföljning

I detta avsnitt redogörs för huruvida nämndens tillsyn och kontroll följs upp och utvärderas. Vidare redogörs för om det inom denna kontroll, säkerställs att myndighetsutövning är korrekt utförd, samt att den följer kommuninterna regelverk och riktlinjer. Slutligen beskrivs huruvida det sker en kontinuerlig återrapportering till nämnden och ifall nämnden följer upp självfinansieringsgraden för respektive tillsynsområde.

3.1. Kvalitetssäkring och kontroll

I tillsynsplan för miljö- och hälsoskyddstillsyn anges att miljöavdelningen arbetar med att förbättra kvaliteten i tillsynsarbetet genom att arbeta med exempelvis rutiner, hemsida, samsyn, och bedömningsgrunder. Det finns framtagna branschplaner och krysslistor som stöd vid genomförande av kontroller. Intervjuade lyfter att branschplanerna utgör ett gott stöd i arbetet och bidrar till att kontrollen blir likvärdig. Därutöver finns gemensamma mallar för beslut.

Enligt kontrollplan för livsmedel kan livsmedelsinspektörer genomföra gemensamma inspektioner för att säkerställa samsyn och en likvärdig bedömning samt skuggläsning av kontrollrapporter och beslut. Vissa intervjuade lyfter att läsning av medarbetares rapporter och beslut dock inte är något som görs systematiskt i dagsläget.

Vidare framgår att enkätundersökningar görs riktat till verksamheter som har haft kontakt med kommunen under året för att utvärdera nöjdheten. Detta är bland annat ett mått på verksamheternas upplevelse av att kontrollen är trovärdig. Från nämndens verksamhetsplan framgår att det finns en ambition om att öka NKI avseende företagares kontakter med kommunen. Målvärde för mandatperioden är satt till NKI 70 för respektive tillsynsområde i enlighet med nämndens antagna effektmål. Det framgår att nämnden inte följt upp effektmålet än (uppföljning av undersökning inkommer först i april 2025). Det är därför inte möjligt att utvärdera om indikatorn för effektmålet uppnåtts.

Rättspraxis följs enligt intervjuade via den juridiska databasen Infosoc för att avdelningens medarbetare ska hålla sig uppdaterade med gällande praxis. Vidare menar intervjuade att nämnden har en hög rättssäkerhet. Överklaganden avseende beslut som fattas av samhällsbyggnadsnämnden gällande livsmedelstillsyn har enligt uppgift alltid fallit i kommunens favör. Därtill tar miljöchef enligt uppgift del av samtliga överklaganden som inkommer för att se över och identifiera om det är något avdelningen kan dra lärdom av. I tabellen nedan presenteras statistik gällande antal överklagade ärenden och dess utfall för 2024.

Tabell 3. Statistik överklaganden 2024

Tillsynsområde	Antal överklagade ärenden 2024	Antal som faller i kommunens favör, 2024	Antal som faller i klagandes favör, 2024	Antal ärenden med mindre ändringar (exkluderade)
Miljö- och hälsoskydd	21	14 (67 %)	4 (19 %)	3 (14 %)
Livsmedelskontroll	1	1 (100 %)	0	0

Källa: Överklagade ärenden 2024

Av tabell 3 framgår att endast ett överklagande har gjorts inom livsmedelskontrollen 2024, vilket föll i kommunens favör. Inom miljö- och hälsoskyddstillsynen har totalt 21 överklaganden inkommit. Av dessa föll 14 i kommunens favör. Bland de ärenden som inte föll i kommunens favör noterar vi att tre avser ändringar endast på tid. Om dessa tre ärenden istället räknas till att falla i kommunens favör innebär det att drygt 80 procent av överklagade ärenden faller i kommunens favör 2024.

Nämndens internkontrollplan för 2024 beslutades 2023-12-20. En risk som ingår i internkontrollplanen är att tillsynsarbete sker utanför kontorstid utan att någon på förvaltningen vet när medarbetaren är klar med tillsynen. Enligt internkontrollplanen ska risken hanteras genom att det ska skapas en rutin som implementeras på samtliga avdelningar. Uppföljningen av internkontrollplanen pågår och ska presenteras för nämnden i februari. Intervjuade uppger att det finns en rad arbetsrutiner kopplat till risken, däribland att medarbetare har tillgång till personallarm samt att chef ska meddelas om arbete kommer ske utanför kontorstid. Inspektören ska då meddela vart hen ska och när, samt att inspektören ska meddela när hen är tillbaka. Vidare finns en dokumenterad rutin för arbete utanför kontorstid på fält från 2022 som ska revideras under 2025. Internkontrollplanen innehåller ingen kontroll avseende kvalitetssäkring av beslut eller dylikt. Enligt intervjuade är granskning av utgående beslut dock ett område som kan komma att införas i kommande internkontrollplaner.

3.2. Uppföljning av tillsyn

Återrapportering till nämnden

Förvaltningarnas operativa verksamhet och verksamhetsplanens beslutade effektmål ska följas upp och rapporteras till nämnden i delårsrapport 1 och 2 samt i nämndens årsanalys. Vid intervju framkommer att nämnden därutöver tar del av två verksamhetsuppföljningar. Verksamhetsuppföljningarna görs på avdelningsnivå och återkopplas till nämnden i samband med delårsrapporterna. Vidare tar nämnden enligt uppgift del av samtliga delegationsbeslut som fattas. Nämnden har även efterfrågat att få ta del av inkomna överklaganden.

För 2024 finns en verksamhetsuppföljning för perioden januari – april samt för januari – augusti. I verksamhetsuppföljningarna presenteras miljöavdelningens verksamhet, ekonomi,

personal, samt förväntad utveckling framöver. Därtill presenteras statistik för antal tillsynsbesök, genomförda kontroller, samt inkommande och upprättade ärenden. Enligt verksamhetsuppföljningen följs de olika tillsynsplanerna som planerat.

Länsstyrelsens senaste uppföljning och utvärdering av kommunens miljöbalkstillsyn var i maj 2021. I rapporten uppmärksammade länsstyrelsen ett antal brister och risker som samhällsbyggnadsnämnden bör beakta, och utifrån detta lämnades ett antal rekommendationer. Samhällsbyggnadsnämnden tog del av länsstyrelsens rapport vid sitt sammanträde i oktober 2021. Nämnden yttrade sig då över den återrapportering som länsstyrelsen bett om. Enligt uppgift har länsstyrelsen inte gjort något återbesök i kommunen med anledning av de rekommendationer som lämnades.

Självfinansieringsgrad följs men återrapporteras inte till nämnden

Enligt intervjuade finns det inga politiska mål avseende självfinansieringsgrad. Av analyserade underlag framgår inte att samhällsbyggnadsnämnden tagit del av någon återrapportering avseende självfinansieringsgrad. Vid intervju framkommer dock att självfinansieringsgrad är något som verksamheten följer och rapporterar in till Miljösamverkan Skåne⁶. Miljösamverkan Skåne sammanställer utifrån inrapporterad data en nyckeltalsrapport för miljökontoren i Skånes miljöbalkstillsyn och livsmedelskontroll. Av 2023 års nyckeltalsrapport framgår att Trelleborgs kommun hade en självfinansieringsgrad på 52 procent för miljötillsynen respektive 56 procent för livsmedelskontrollen. I nyckeltalsrapporten har självfinansieringsgraden beräknats genom att dividera tillsynsintäkterna⁷ med bruttokostnaderna⁸ för miljöbalkstillsynen respektive livsmedelskontrollen. Vi konstaterar därmed att denna definition av självfinansieringsgrad inte går att likställa med förhållandet mellan debiterad tid för myndighetskontroll och nedlagd tid på myndighetskontroll. Självfinansieringsgraden som framgår av nyckeltalsrapporten utgör därför inte en indikation på att kommunen kan debitera mer, utan är snarare ett mått på intäkter i förhållande till kostnader. Intervjuade menar att det nya arbetssättet som införts under 2024 kommer att bidra till att självfinansieringsgraden ökar.

Enligt intervjuade debiteras all faktiskt nerlagd tid då inspektörerna själva tidrapporterar i ärendehanteringssystemet. Därtill finns det enligt uppgift möjlighet att redovisa all nerlagd tid genom att begära ut tidkort. Intervjuade menar att inspektörerna därmed själva skapar debiteringsunderlaget och godkänner. Underlaget går därefter till en miljöadministratör som ska gå igenom underlag samt fakturera berörd verksamhet.

⁶ Miljösamverkan Skåne är ett samarbete mellan alla miljöförvaltningar/miljöförbund i Skåne, Länsstyrelsen Skåne, Kommunförbundet Skåne och Arbets- och miljömedicin Syd Region Skåne. Miljösamverkan Skåne arbetar för samsyn, utveckling och effektiv tillsyn inom miljö- och hälsoskydd samt livsmedelskontroll i de skånska kommunerna.

⁷ Tillsynsintäkter innefattar intäkter från externa och kommunala verksamhetsutövare. Intäkter som inte räknas med är bidrag, projektintäkter och försäljningsintäkter.

⁸ Bruttokostnader avser kostnader för alla årsarbetskrafter inom tillsynsområdet, inklusive OH-kostnader. Detta innefattar exempelvis totala lönekostnaden, hyra, licenser, resor, kläder och IT-support.

4. Slutsats

Syftet med granskningen har varit att bedöma om samhällsbyggnadsnämnden bedriver en ändamålsenlig tillsynsverksamhet i enlighet med gällande lagstiftning, samt om den interna kontrollen är tillräcklig.

Det är vår sammanfattande bedömning att nämnden har en god styrning av tillsynsverksamheten. Det är därtill vår bedömning att det överlag finns en god kontrollmiljö, om än att det finns utrymme att stärka de systematiska kvalitetskontrollerna avseende myndighetsbeslut.

Vi grundar slutsatsen på att det finns upprättade tillsynsplaner med tillhörande behovsbedömningar. Det framgår i granskningen att tillgängliga personella resurser överensstämmer med det bedömda behovet av tillsynsinsatser. Underskott i personella resurser enligt behovsutredning för livsmedelstillsyn har åtgärdats genom nyanställning. Det är därtill vår bedömning att tillsynsinsatser är riskbedömda och prioriterade enligt tillsynsplan.

Vi noterar att det finns ett flertal mallar och rutiner för att säkerställa kvaliteten i det myndighetsutövande arbetet. Likaså att rättssäkerheten i fattade beslut enligt uppföljning är hög. Trots detta menar vi att det finns utrymme att systematisera kvalitetskontrollen av tillsynsbeslut.

Slutligen kan vi utifrån granskningsresultatet konstatera att det inte sker en återsrapportering till nämnden vad avser självfinansieringsgraden. Vi menar att nämnden bör stärka denna uppföljning. Dels för att självfinansieringsgraden ger värdefull information om taxans utformning, dels för möjligheten att följa upp kostnadseffektiviteten inom verksamheterna.

Revisionsfråga	Svar
Finns tillsyns- respektive kontrollplaner och bygger dessa på dokumenterade risk- och behovsanalyser?	Ja.
Säkerställer nämnden tillräcklig kompetens och tillräckliga resurser inom respektive tillsynsområde?	Ja. Det framgår av behovsbedömningen vilken genomfördes 2023 att det saknades resurser för livsmedelskontroll för 2024. Det framkommer att anställningar genomförts och att samtliga kontroller har varit möjliga att genomföras.
Är tillsynsinsatserna riskbaserade och prioriterade? Samt, är eventuella prioriteringar dokumenterade i tillsyns-/kontrollplan?	Nämnden har upprättat en kompetensförsörjningsplan. Det framgår att nämnden för 2025 planerar att tillgodose marinbiologkompetens vilket bedöms saknas i dagsläget. Vi bedömer att tillsynsinsatserna är riskbaserade och prioriterade.
Följs nämndens tillsyn och kontroll upp och utvärderas i vederbörlig ordning?	Till övervägande del. Det finns ett flertal mallar och rutiner i kvalitetssäkrande syfte. Detta primärt kopplat till

Säkerställs det inom denna kontroll att myndighetsutövning är korrekt utförd, samt att den följer kommuninterna regelverk och riktlinjer?	strukturmaterial i myndighetsarbetet. Därtill förs statistik över utfallet av överklagade ärenden. Vi menar att det finns utrymme att också systematisera de kontroller som görs av fattade beslut. Vi noterar exempelvis att det inte sker kvalitetskontroller av myndighetsbeslut inom ramen för den interna kontrollplanen.
Följer nämnden upp självfinansieringsgraden för respektive tillsynsområde?	Nej. Granskningen visar att nämnden inte tar del av återrapporering gällande självfinansieringsgrad. Vi noterar att självfinansieringsgrad är inkluderat i inrapportering till Miljösamverkan Skåne. Detta nyckeltal mäter dock totala intäkter i förhållande till totala kostnader. Vi anser att återrapporering till nämnd bör utgöras av total intäkt för debiterad tid i förhållande till total kostnad för nedlagd tid. Med Miljösamverkan Skånes definition är det inte möjligt att uppnå 100 procent vilket riskerar försvåra det pedagogiska i hur nyckeltalet ska utläsas.
Sker kontinuerlig återrapporering till nämnden?	Ja. Dock kan nämnden med fördel följa upp självfinansieringsgraden enligt föregående svar.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderas samhällsbyggnadsnämnden att:

- Följa upp självfinansieringsgraden för miljö- respektive livsmedelstillsynen.
- Systematisera kvalitetskontroll av fattade myndighetsbeslut.

Linus Aldefors

Amanda Abrahamsson

Projektledare, EY

Granskare, EY

Certifierad kommunal yrkesrevisor

5. Källförteckning

Analyserade dokument

- ▶ Behov och budget 2025
- ▶ Behovsutredning tillsyn miljöbalken 2024
- ▶ Delårsrapport 1 2024 SBN
- ▶ Internkontrollplan 2024 SBN
- ▶ Kompetensförsörjningsplan 2023
- ▶ Kontrollplan livsmedel 2024
- ▶ Krysslister och branschplaner
- ▶ Nyckeltalsrapport för miljökontoren i Skåne 2023
- ▶ Rapport utvärdering Trelleborgs kommun
- ▶ Reglemente för samhällsbyggnadsnämnden
- ▶ Tillsynsplan miljöbalken 2024
- ▶ Uppföljning kompetensförsörjningsplan för SBF 2023
- ▶ Verksamhetsplan 2024 samhällsbyggnadsnämnden
- ▶ Verksamhetsuppföljning jan – april 2024
- ▶ Verksamhetsuppföljning jan – aug 2024
- ▶ Yttrande till länsstyrelsen uppföljning och utvärdering tillsyn miljöbalken
- ▶ Årsanalys 2023 SBN
- ▶ Överklagade ärenden 2023
- ▶ Överklagade ärenden 2024

Intervjuade funktioner

- ▶ Miljöchef
- ▶ Livsmedelsinspektör
- ▶ Livsmedelsinspektör
- ▶ Miljöinspektör
- ▶ Miljöinspektör

6. Revisionskriterier

6.1. Kommunallagen (2017:725)

I 6 kap. 6 § anges att nämnden inom sitt område ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har beslutat om samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. De ska även säkerställa att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

6.2. Miljöbalken (1998:808)

Kommunens tillsynsansvar framgår av 26 kap. 3 § miljöbalken (1998:808). Syftet med lagen är att främja en hållbar utveckling. Enligt miljöbalken ska den tillsyn som kommunen utför säkerställa att balkens syfte följs. Varje kommun utövar, genom den eller de nämnder som fullmäktige bestämmer, tillsyn inom kommunen avseende 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.

6.3. Miljötillsynsförordningen (2011:13)

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.

Enligt 1 kap. 6 § miljöbalken ska kommunen ha en utredning om tillsynsbehovet för myndighetens hela ansvarsområde. 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. Det framgår av 1 kap. 8 § att myndigheten, med utgångspunkt i behovsutredningen och registret, ska upprätta en tillsynsplan som ska beslutas av nämnd. Myndigheten ska göra tillsynsbesök hos de verksamheter som är tillståndspliktiga enligt miljöprövningsförordningen. Verksamheter som innebär betydande risker för miljön ska få besök minst en gång per år. Övriga ska få besök minst vart tredje år.

I 1 kap. 12 § stadgas att tillsynsmyndigheten årligen ska följa upp och utvärdera sin tillsynsverksamhet.

6.4. Livsmedelslagen (2006:804)

Livsmedelslagen (2006:804) syftar till att säkerställa en hög skyddsnivå för människors hälsa och för konsumenternas intressen gällande livsmedel. Lagen gäller alla stadier av produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan för livsmedel, samt gäller även material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel.

Enligt 11 § ska offentlig kontroll utövas av Livsmedelsverket, länsstyrelserna, andra statliga myndigheter och kommunerna enligt regeringens föreskrifter. En kommuns uppgift ska fullgöras av den nämnd som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet. Om en kommun inte fullgör de skyldigheter som följer av dess uppdrag att utföra offentlig kontroll eller annan offentlig verksamhet, får Livsmedelsverket enligt § 18 förelägga kommunen att avhjälpa bristen. Ett sådant föreläggande ska innehålla uppgifter om de åtgärder som Livsmedelsverket anser nödvändiga för att bristen ska kunna avhjälpas.

6.5. Livsmedelsförordningen (2006:813)

Livsmedelsförordningen (2006:813) innehåller kompletterande bestämmelser till livsmedelslagen (2006:804). 25 § anger att en kommunal nämnd som avses i livsmedelslagen (2006:804) är behörig myndighet att utöva offentlig kontroll av en verksamhet som inte behöver registreras och som tillverkar, förädlar eller distribuerar material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel.

Länsstyrelserna samordnar inom länet kommunernas verksamhet och ger dem stöd, råd och vägledning (28 §).

6.6. Europaparlamentets och Rådets förordning 2017/625

EU-förordning 2017/625 är en förordning som fastställer regler för offentlig kontroll och andra officiella aktiviteter för att säkerställa tillämpningen av livsmedels- och foderlagstiftningen, djurhälsa och djurskydd, växtskydd och växtskyddsmedel. Förordningen syftar till att säkerställa en hög nivå av skydd för människors hälsa, djurhälsa och djurskydd samt miljön (Artikel 1).

Enligt förordningen (Artikel 9) ska medlemsstaterna utföra regelbundna kontroller för att säkerställa att företag följer lagstiftningen. Kontrollerna ska vara riskbaserade och utföras utan förvarning, om det inte är nödvändigt att informera i förväg. Om överträdelser upptäcks ska medlemsstaterna, enligt Artikel 138, vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa efterlevnad.

Personal som utför kontrollerna ska ha lämplig utbildning och kompetens för att utföra sina uppgifter effektivt (Artikel 5). Medlemsstaterna ska säkerställa att det finns tillräckliga resurser för att utföra kontrollerna (Artikel 79).

6.7. Förordning (2021:176) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter

Enligt förordningens 4 § ska den behöriga kontrollmyndighetens kostnader för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen, med vissa undantag, täckas av avgifter.

6.8. Reglemente för samhällsbyggnadsnämnden

Reglemente för samhällsbyggnadsnämnden fastställdes av kommunfullmäktige den 16 oktober 2023 och gäller tills vidare. I reglementet anges vad samhällsbyggnadsnämnden ska ansvara för samt att nämnden ska fullgöra kommunens uppgifter inom miljöbalkslagen (1998:808) och livsmedelslagen (2006:804).

6.9. Kommunfullmäktiges beslutade taxa för Trelleborgs kommuns prövning och tillsyn inom miljö- och hälsoskyddsområden

Kommunfullmäktige beslutade 2024-11-25 att anta samhällsbyggnadsnämndens förslag till revidering av taxa för prövning och tillsyn inom miljö- och hälsoskyddsområdet. Taxan gäller avgifter för samhällsbyggnadsnämndens kostnader för prövning och tillsyn enligt lagar och föreskrifter. Av taxan framgår bland annat timtaxans storlek, när avgift ska tas ut respektive när avgift inte ska tas ut, avgifter för prövningar, extra kostnader, och tillsyn. Tillhörande taxan finns en bilaga som anger avgiftskoder för prövningar, anmälningar och andra åtgärder inom olika områden.

Gällande tillsyn anges att det för den regelbundna tillsynen ska betalas en årlig tillsynsavgift. Den årliga tillsynsavgiften består av en fast årlig förskottsavgift samt en rörlig efterkostnadsavgift. För tillsyn, prövning och handläggning som inte omfattas av den årliga fasta tillsynsavgiften eller fast avgift, tas en avgift ut baserad på antalet nedlagd handläggningstimmar.

6.10. Kommunfullmäktiges beslutade taxa för Trelleborgs kommuns kontroll inom livsmedels- och foderlagstiftningen

Kommunfullmäktige beslutade 2022-12-19 att fastställa reviderad taxa för kommunens kontroll inom livsmedels- och foderlagstiftningen. Taxan gäller för avgifter för Trelleborgs kommuns kostnader för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet enligt lagar och förordningar. Av taxan framgår bland annat allmänna och särskilda bestämmelser om avgift, timavgift, avgift för registrering av anläggningar och verksamheter, avgift för uppföljande kontroll, avgift för utredning av klagomål, avgift för korrigerande åtgärder, och överklaganden.