

Revisionsrapport Organisation och tillsyn inom Miljö och byggnämnden

Härjedalens Kommun

23 januari 2015

Innehåll

Sammanfattning	1
1. Inledning	2
2. Resultat	3
3. Revisionell bedömning	5

Sammanfattning

På uppdrag av kommunens valda revisorer har en översiktlig granskning gjorts av Miljö och byggnämndens rutiner för livsmedelstillsyn samt lyssna av inom förvaltningen hur den nya organisationen med en egen nämnd upplevs fungera.

Övergripande revisionsfråga är att undersöka om rutinerna fungerar tillfredsställande?
Kontrollmål: - Finns Verksamhetsplan? Hur fungerar den nya organisationen? Hinner förvaltningen med tillsynen?

Efter genomförd granskning kan vi konstatera att efter några turbulenta år med personalbyten, sjukskrivningar och organisationsförändringar pågår en uppbyggnad av planeringssystem och rutiner. I kombination med en egen nämnd från och med 2014 skapar det förutsättningar för en logisk organisation med tydliga ansvarsområden, vilket på sikt borde bidra till en effektivare verksamhet. För tillfället finns en viss eftersläpning i tillsynsverksamheten.

Vid genomförda intervjuer inom förvaltningen framgår att förvaltningens strukturerade arbete med system, rutiner och en egen nämnd har skapat arbetsro och ”vi känsla” bland personalen. För att ytterligare förbättra ansiktet utåt är viktigt att förvaltningen jobbar med att förbättra parametrar som smidighet, tillmötesgående och obyråkratisk handläggning för att möta medborgarnas förväntningar utan att lagstiftningen åsidosätts.

Den interna redovisningen bör ses över för att bättre avspegla nämndens intäkter och kostnader för bedriven verksamhet.

Vid genomfört stickprov av livsmedelstillsyn kan vi konstatera följande:
Ordningen och strukturen är god men det finns en viss eftersläpning mellan planerad tillsyn och utförd tillsyn.

Östersund 23 januari 2015

Kjell Pettersson, Certifierad kommunal revisor och uppdragsansvarig

1. Inledning

1.1 Bakgrund och uppdrag

Miljö och byggnämnden ansvarar bland annat för tillsyn av olika verksamheter, exempelvis livsmedel. Det var länge sedan rutinerna granskades och miljö och bygg är numera en egen nämnd och förvaltning. Med anledning av detta har kommunens revisorer beslutat att översiktligt granska rutinerna för tillsyn och lyssna av hur den nya organisationen fungerar.

1.2 Revisionsfråga och kontrollmål

Övergripande revisionsfråga är att undersöka om rutinerna fungerar tillfredsställande?
Kontrollmål: - Finns Verksamhetsplan? Hur fungerar den nya organisationen? Hinner förvaltningen med tillsynen?

1.3 Avgränsning och metod

Granskningen avser 2014 och avser tillsyn av livsmedelsavgifter. Taxans konstruktion kommer inte att genomlysas och bedömas. Granskningen genomförs genom intervjuer med ansvariga tjänstemän samt genom att ta del av rutiner och riktlinjer. Ett begränsat stickprov på granskningsobjekt inom livsmedelstillsyn görs.

1.4 Revisionskriterier

Underlag för bedömning är interna regelverk, lagstiftning (livsmedelslagen), mål och beslut beträffande tillsyn.

2. Resultat

2.1 Organisation och ekonomi

Nämnden har en nettobudget ram på ca 3,9 mnkr för 2014 varav bruttokostnader 12,4 mnkr och intäkter ca 8,5 mnkr för 2014. Bygglovverksamheten har 4 byggnadsinspektörer anställda på heltid samt en bygglovshandläggare. Inom miljö-hälsoskydd och livsmedelstillsyn är ca 6 årsarbetare anställda. Administratörer, planenhet och förvaltningschef tillkommer. För 2015 uppgår nettobudgeten till ca 4,2 mnkr varav kostnader ca 14 mnkr och intäkter ca 9,8 mnkr.

Avdelningen har haft en hög personalomsättning och höga sjuktal under de senaste åren, men numera har en viss kontinuitet uppnåtts. För närvarande är en person sjukskriven av avdelningens ca 20 årsarbetare.

2.2 Tillsynsansvar

Enligt nämndens reglemente (fastställt av Kf § 187, 2013) har nämnden ansvar för uppgifter enligt plan och byggväsendet samt miljöbalken - och hälsoskyddsområdet. Nämnden upprättar även översikts-och detaljplaner, ansvarar för extra bortforsling av hushållsavfall enligt Miljöbalken samt handlägger alkoholärenden. Utifrån delegationsordningen (MN 2014-09-18) är beslut i tillsynsärenden delegerat till miljö och bygg kontorets miljöinspektörer.

Miljöinspektörerna, som ansvarar för tillsyn enligt miljöbalken och livsmedelslagen består av 6 årsarbetare. Den 1 januari 2009 övergick tillsyn beträffande djurskydd till länsstyrelsen. Personal, se bilaga 1 (från kommunens hemsida).

2.3 Rutiner för planering, genomförande och uppföljning

Inför varje nytt verksamhetsår upprättar miljöinspektörerna ett förslag till planering av tillsynsverksamheten. Förvaltningschefen upprättar även ett förslag till övergripande verksamhetsplanering där ekonomen biträder med budgetdelen. För 2014 upprättades en verksamhetsplan av tidigare miljö och byggchef. Verksamhetsplan för 2015 framgår i kommunens budget för 2015. Förslag till budget och verksamhetsplan fastställs av nämnden. Planeringen bygger på förslag från tjänstemännen och ingen prioritetsordning fastställs av nämnden. Med prioritetsordning avses exempelvis att tillsyn enligt plan har prioritet 1 och så vidare. Tillsynsplanering för 2015 – 2017 finns och är fastställd av nämnden.

I protokollen framgår att information ges till nämnden av aktuellt läge beträffande tillsyn, inkommande ärenden och anställningar. Inga närmare detaljuppgifter lämnas i protokollen under rubriken ”Information till nämnden”.

Formell avrapportering sker istället en gång per år i samband med att nämndens bokslut och kommande års verksamhetsplanering fastställs. Informellt under året sker däremot uppföljningar på tjänstemannanivå och behandlar i stort avvikelser mot upprättad plan.

Under 2014 har följande intäkter för tillsyn redovisats under respektive område:

- Miljöskydd (ansökan, anmälan) 1,1 mnkr
- Hälsoskydd (ansökan, anmälan) 0,550 mnkr
- Livsmedel (ansökan, anmälan) 0,638 mnkr

Beräknade tillsynsavgifter enligt budget 2014 är ca 2,7 mnkr. Inkomna intäkter: ca 2,3 mnkr.

2.4 Avstämning av tillsyn enligt plan och faktisk genomförd tillsyn (livsmedel)

För att bilda oss en uppfattning om hur tillsynsverksamheten fungerar i praktiken har två miljöinspektörer intervjuats och planerad tillsyn mot faktisk tillsyn stämts av. Slumpmässigt har ett antal ärenden valts ut inom livsmedelsområdet.

Enligt gällande EU-lagstiftning ska livsmedelskontroller planeras och genomföras utifrån livsmedelsföretagens relevanta riskfaktorer.

Det är länsstyrelsen som utövar tillsyn av att nämnden utför kontroll i enlighet med gällande lagstiftning. I den senaste tillsynsrapporten från länsstyrelsen upprättad 2012 rekommenderas ansvarig nämnd bland annat att ”försäkra sig om att debiterade kontrollavgifter används för att planera och genomföra en riskbaserad offentlig kontroll i respektive livsmedelsverksamhet”.

Livsmedelstillsynen har i stort planeringsmässigt fungerat bra under en lång tidsperiod beroende bland annat på att en erfaren medarbetare finns på förvaltningen med bra lokalkännedom. Under 2014 har en viss eftersläpning skett i tillsynen beroende på att tid och kraft (kraftsamling) gjorts inom andra områden, exempelvis registervård och ny taxa för miljö- och hälsoskydd samt introduktion av ny personal.

3. Revisionell bedömning

3.1 Bedömning av organisation och ekonomi

Miljö och bygg enheten är från och med januari 2014 en förvaltning med egen nämnd vilket konkret innebär att både budgetansvar och personalansvar sammanfaller med nämndens totalansvar för verksamheten.

Under 2014 har organisation och verksamhet byggts upp efter några år av turbulens bland annat i form av sjukskrivningar och personalbyten. Samtliga intervjuade känner tillförsikt inför 2015 med en mer strukturerad planering och organisation jämfört med tidigare, vilket bidrar till ordning och reda i förvaltningen. Eftersom tid lagts på att bygga inför framtiden finns det en viss eftersläpning i faktiskt tillsyn jämfört med planerad tillsyn, vilket till viss del även har påverkat tillsynsavgifterna negativt under 2014.

Eftersläpningen i utförd tillsyn beräknas kunna tas igen under 2015.

För övrigt verkar organisationen logisk med en nämnd och förvaltning med tydliga ansvarsområden och tydlig struktur.

I budget - dokumentet för nämnden och i delårsrapporten uppges att utfallet för nämnden totalt förväntas överensstämma med budget för år 2014. Minskade intäkter för tillsyns och anmälningsavgifter uppvägs av ökade intäkter för bygglovsavgifter. Målet med att personalomsättningen ska halveras på årsbasis är vägledande och kan uppnås.

Nämndens interna budget och redovisning bör ses över och struktureras för att spegla nämndens kostnader och intäkter för bedriven verksamhet på ett tydligare sätt än idag. I dagsläget är det inte möjligt att utläsa vad exempelvis tillsyn för livsmedel kostar och ger för intäkter. I protokollen bedömer vi att det tydligare ska redovisas vilken information som lämnas under punkten ”Information till nämnden”.

I SKL:s servicemätning, som gjordes 2013 och avsåg år 2012 för miljö och hälsoskydd, fick kommunen lägre index (60) än genomsnittskommunen (67) för parametrarna tillgänglighet, rättssäkerhet, effektivitet, kompetens, bemötande och information. Undersökningen var riktad till företagare i kommunen som haft kontakt med kommunen under 2012. Effektivitet och bemötande har störst betydelse för företagarnas bedömning av kommunen. En ny undersökning kommer att göras av SKL under 2015 som avser 2014.

3.2 Bedömning av rutiner för planering, genomförande och uppföljning

Vår bedömning är att rutinerna för planering, genomförande och uppföljning kan förbättras. Under 2014 har tillsynsverksamheten inte fullt ut hunnits med i planerad utsträckning, vilket bland annat medfört mindre intäkter än beräknat. Som exempel kan nämnas att tillsyn enligt miljö- och hälsoskydds lagstiftning utförts med 209 besök jämfört med 382 planerade besök. För livsmedelstillsyn är motsvarande siffror ca 85 tillsynsbesök mot ca 180 planerade tillsynsbesök. Intäktsmässigt, enligt uppgifter i december 2014, hade ca 2.3 mnkr inkommit i tillsynsavgifter jämfört med ca 2,7 mnkr i

budgeterade intäkter. Verklig timtaxa (775:-) jämfört mot budgeterad timtaxa (850:-) inom livsmedelstillsyn har också bidragit till mindre intäkter.

Vi rekommenderar att nämnden fastställer en prioritetsordning för olika ärendetyper för att styra upp verksamheten utifrån sina prioriteringar. Om viss administration lyfts över från inspektörer till assistenter har inspektörerna möjlighet att ägna mer tid till kvalificerad handläggning av ärenden. En förutsättning för detta är att intresse och erforderlig kompetens finns bland assistenterna.

Sammantaget pågår ett förändringsarbete inom förvaltningen vilket på sikt borde leda till en bättre ordning och reda och därmed högre effektivitet för alla parter, vilket bekräftas av genomförda intervjuer.

3.3 Bedömning av livsmedelstillsyn (Livsmedelslagen 2006:804) enligt plan och faktiskt genomförd tillsyn

För att bilda oss en uppfattning om hur tillsynsverksamheten fungerar i praktiken har två miljöinspektörer intervjuats och planerad tillsyn mot faktisk tillsyn stämts av.

Slumpmässigt har ca 20 ärenden valts ut hos handläggarna. De kontroller som gjorts är bland annat följande:

- Delegationsbeslut återrapporteras till nämnd
- Planerad tillsyn jämfört mot verklig tillsyn
- Genomförande av tillsyn (urval, frekvens, rapportering)
- Uppföljning av enskilda tillsynsobjekt.

Resultat av stickprovskontrollen inom livsmedelsområdet utifrån ovan fyra kontrollmål:

Delegationsbeslut rapporteras till nämnden och det finns diarienummer angivna i protokollen samt objektsnummer och fastighetsbeteckning.

Det finns en eftersläpning av planerad tillsyn jämfört mot verklig tillsyn. Förhållandena är tydligt redovisade i uppföljning av utförd tillsyn och lätt att följa upp även för en utomstående.

Det finns en specificerad tillsynsplan för 2014 som är bra strukturerad och medger uppföljning på ett bra sätt. Det finns ca 180 tillsynsobjekt varav ca 85 fått tillsynsbesök, vilket gör att en ”skuld” i tillsyn kvarstår till år 2015.

Utifrån genomförda tillsynsbesök (inspektioner) har vissa avvikelser konstaterats vid inspektioner under år 2014. En del av dessa avvikelser har åtgärdats och andra återstår åtgärda. Avvikelseerna är tydligt redovisade och även att uppföljning ska göras.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att ordningen och strukturen är god men att en vis eftersläpning finns mellan planerad tillsyn och utförd tillsyn.

3.4 Intervjuer med handläggare och ordförande för nämnden

Vid intervjuer med handläggare och ordförande kan vi sammanfattningsvis konstatera följande:

Samtliga intervjuade är i stort nöjda med den nya organisationen och framför allt med att förvaltningen har fått en egen nämnd och därmed en tydlig och rättssäker organisation med en egen budget och eget personalansvar.

Förvaltningsledningen jobbar även strukturerat och förebyggande med klara riktlinjer för vad som gäller, vilket medför en ökad tydlighet för medarbetarna vad som förväntas av respektive anställd.

3.5 Sammanfattande revisionell bedömning

Efter genomförd granskning kan vi konstatera att efter några turbulenta år med personalbyten, sjukskrivningar och organisationsförändringar pågår en uppbyggnad av planeringssystem och rutiner. I kombination med en egen nämnd från och med 2014 skapar det förutsättningar för en logisk organisation med tydliga ansvarsområden, vilket på sikt borde bidra till en effektivare verksamhet. För tillfället finns en viss eftersläpning i tillsynsverksamheten.

Vid genomförda intervjuer inom förvaltningen framgår att förvaltningens strukturerade arbete med system, rutiner och en egen nämnd har skapat arbetsro och ”vi känsla” bland personalen. För att ytterligare förbättra ansiktet utåt är viktigt att förvaltningen jobbar med att förbättra parametrar som smidighet, tillmötesgående och obyråkratisk handläggning för att möta medborgarnas förväntningar utan att lagstiftningen åsidosätts.

Den interna redovisningen bör ses över för att bättre avspegla nämndens intäkter och kostnader för bedriven verksamhet.

Vid genomfört stickprov av livsmedelstillsyn kan vi konstatera följande:

Ordningen och strukturen är god men det finns en viss eftersläpning mellan planerad tillsyn och utförd tillsyn.

Intervjuade personer

Ordförande i Miljö- och byggnämnden Lars Gunnar Nordlander

Förvaltningschef Irene Kolare

Ekonom Barbro Långström

Miljöinspektör Tina Dyrvold-Carlsson

Miljöinspektör Ida Hansen

Byggnadsinspektör Tommy Celind

Planeringsassistent Per Persson