

Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbund

Granskning av förbundets miljötillsyn och
livsmedelskontroll



Building a better
working world

Innehållsförteckning

1. Sammanfattande bedömning och rekommendationer	1
2. Inledning	2
2.1. Bakgrund.....	2
2.2. Syfte och revisionsfrågor	2
2.3. Revisionskriterier.....	2
2.4. Genomförande	2
3. Den nationella ansvarsfördelningen	3
3.1. Tillsynsansvaret inom miljöområdet är uppdelat	3
3.2. Kommunerna har ett omfattande ansvar för den operativa livsmedelskontrollen	3
4. Organisation och ansvar inom förbundet.....	4
4.1. Förbundet ansvarar för livsmedelskontrollen och miljötillsynen	4
4.2. Tre avdelningar ansvarar för tillsyn och kontroll.....	4
5. Planering och riskanalys	4
5.1. Miljötillsynsförordningen reglerar planeringen av tillsynen	4
5.2. Livsmedelskontrollen ska vara riskbaserad	5
5.3. Vår bedömning.....	6
6. Taxor och avgifter	6
6.1. Allmänt om förbundets finansiering	6
6.2. Direktionen beslutar om avgifter för tillsyn enligt miljöbalken	7
6.3. Livsmedelskontrollen ska vara avgiftsfinansierad	8
6.4. Vår bedömning.....	8
7. Utbildning och kompetens	8
7.1. Kompetensbehov kartläggs i medarbetarsamtal.....	8
7.2. Krav på utbildning och kompetens regleras av EU	9
7.3. Vår bedömning.....	9
8. Uppföljning	10
8.1. Verksamheten följs upp i årliga rapporteringsärenden.....	10
8.2. Kvalitetssäkring inom tillsynen ska trygga rättssäkerheten	10
8.3. "Tvåhandsprincipen" är ovanligare inom livsmedelskontrollen.....	10
8.4. Kommunens livsmedelskontroll granskas av myndigheter.....	11
8.5. Vår bedömning.....	11
9. Svar på revisionsfrågor	11
10. Källförteckning	13

1. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har EY genomfört en granskning av Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbunds miljötillsyn och livsmedelskontroll. Syftet med granskningen är att bedöma om förbundets tillsyn och kontroll håller tillräcklig kvalitet och effektivitet.

Vår sammanfattande bedömning är att förbundets tillsyn och kontroll bedrivs på ett i allt väsentligt ändamålsenligt sätt. På förbundet finns tydliga rutiner för planering, riskanalys, resurs- och kompetensanalys samt uppföljning. Enligt vår uppfattning finns dock skäl att separera kostnaderna för miljötillsynen och livsmedelskontrollen vid beräkningen av taxor.

Vår bedömning är att förbundet har säkerställt en ändamålsenlig planering och riskanalys av miljötillsynen och livsmedelskontrollen. Verksamheterna följer tillämpliga regler och har säkerställt en tillräcklig intern kontroll. Varje år upprättas en behovsutredning som omfattar förbundet som helhet. Utredningen är dessutom nedbruten per avdelning. Utifrån behovsutredningen görs en bedömning huruvida förbundets kapacitet motsvarar kommande behov. Både inom miljötillsynen och livsmedelskontrollen upprättas årliga tillsynsplaner som i detalj beskriver den planerade tillsynen/kontrollen. Enligt vår bedömning bidrar dessa rutiner till en ändamålsenlig planering av verksamheten.

Förbundets taxor för miljötillsyn och livsmedelskontroll revideras årligen utifrån kommande års prognosticerade kostnader för verksamheten. Det är positivt att taxorna revideras årligen. Det är dock vår uppfattning att beräkningen av timtaxor inte bör bygga på förbundets sammanlagda kostnader för livsmedelskontroll och miljötillsyn. För att säkerställa att taxorna för respektive del motsvarar de verksamhetsspecifika kostnaderna bör dessa kostnader separeras.

Personalens kompetens kartläggs genom individuella kompetensutredningar. Utifrån kartläggningen upprättas en kompetensplan som följs upp under året. Förbundet deltar i ett antal samverkansprojekt och erbjuder sin personal att delta på kurser och utbildningar. Enligt vår bedömning är förbundets kompetensförsörjningsarbete strukturerat och ambitiöst.

Vår bedömning är att uppföljningen och kontrollen av miljötillsynen och livsmedelskontrollen är tillräcklig. Båda dessa verksamhetsområden följs upp och utvärderas genom tertiärrapporter och årsbokslutet. Vid dessa tillfällen görs dels en kvalitativ uppföljning av verksamheten, dels en kvantitativ utifrån fastställda resultatindikatorer. Vidare finns även interna kvalitetssäkringsrutiner för att säkerställa rättssäkerheten och kvaliteten i de beslut som fattas.

Rekommendationer

Utifrån granskningens iakttagelser rekommenderar vi Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbund att:

- Separera miljötillsynen och livsmedelskontrollen vid beräkningen av timtaxor.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbund (SMOHF) fullgör ett antal kommuners uppdrag inom miljö- och hälsoskyddsområdet. Ett av förbundets största uppdrag är att som myndighet utöva tillsyn enligt livsmedelslagen, miljöbalken, strålskyddslagen samt andra förordningar och föreskrifter. Tillsynsverksamheten finansieras till största del genom taxestyrd avgifter. Tillsynen innebär att kontrollera att lagstiftning och fastställda villkor följs.

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

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

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om förbundets tillsyn och kontroll håller tillräcklig kvalitet och effektivitet. I granskningen belyses huvudsakligen följande revisionsfrågor.

- ▶ Finns tillsyns- respektive kontrollplaner och bygger dessa på dokumenterade risk- och behovsanalyser?
- ▶ Hur säkerställer förbundet tillräcklig kompetens och tillräckliga resurser inom tillsynsområdet?
- ▶ Följs förbundets tillsyn och kontroll upp och utvärderas i vederbörlig ordning?
- ▶ Hur säkerställer förbundet korrekta taxor?

2.3. Revisionskriterier

Granskningen utgår i huvudsak från följande revisionskriterier:

- ▶ Miljöbalk (1998:808) 26 kap
- ▶ Miljötillsynsförordning (2011:13)
- ▶ Förordning (EU) 2017/625
- ▶ Livsmedelslag (2006:804) och Livsmedelsförordning (2006:813)
- ▶ Förordning (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter

2.4. Genomförande

Granskningen har genomförts genom intervjuer med ansvarig chef för miljöavdelningen, landsbygdsavdelningen samt avdelningen för hälsoskydd och livsmedel. Vid samma intervjutillfällen har även en inspektör på respektive avdelningen deltagit. Vid intervjun med representanter från avdelningen för hälsoskydd och livsmedel avhandlades enbart frågor om livsmedelskontroll. För frågor rörande förbundets beräkning av timtaxor genomfördes en

intervju med förbundsdirektör. Utöver intervjuer bygger granskningen på analys av styrdokument, internt arbetsmaterial och rapportering till direktionen.

3. Den nationella ansvarsfördelningen

3.1. Tillsynsansvaret inom miljöområdet är uppdelat

Ansvar för miljötillsynen är fördelat på ett antal olika aktörer.¹ Kommunerna har ansvar för huvuddelen av det operativa tillsynsansvaret för miljöbalkens bestämmelser om miljö- och hälsoskydd samt avfallshantering.

Kommunerna och länsstyrelserna har ett mer uppdelat ansvar när det kommer till miljöfarlig verksamhet och verksamheter som orsakar miljöskador. För miljöfarlig verksamhet har länsstyrelserna ansvar för den operativa tillsynen av tillståndspliktiga anläggningar, medan kommunerna har ansvar för övriga anläggningar. I praktiken har emellertid länsstyrelserna lämnat över ansvaret för tillståndspliktiga anläggningar till kommunerna i större eller mindre utsträckning.

Vad gäller kemikalietillsynen är ansvaret uppdelat mellan kommunerna, Kemikalieinspektionen och länsstyrelserna. Kemikalieinspektionen ansvarar för tillsyn över vilka produkter som tillverkare och importörer av kemiska produkter släpper på marknaden, och kommunerna ansvarar för tillsyn av hanteringen av sådana produkter.

3.2. Kommunerna har ett omfattande ansvar för den operativa livsmedelskontrollen

Livsmedelskontrollen utförs av Livsmedelsverket, länsstyrelserna, andra statliga myndigheter samt kommunerna.² Ansvarsfördelningen mellan dessa kontrollmyndigheter preciseras i livsmedelsförordningen.

Livsmedelsverket leder och samordnar den nationella livsmedelskontrollen. Därtill kontrollerar myndigheten vissa anläggningar, till exempel äggpackerier, mejerier och slakterier. För att göra kontrollen likvärdig över hela landet granskar Livsmedelsverket kommunernas livsmedelskontroll. Sammanlagt rör det sig om ungefär 1 300 anläggningar.

Länsstyrelserna ansvarar för kontrollen av primärproducenter som enskilda jordbruk, men också av exempelvis uppfödare, fiskare och bärplockare. Länsstyrelserna ska på regional nivå samordna och ge råd och stöd till kommunerna i deras kontrollverksamhet. Därtill tillkommer att granska hur kommunerna utför sin kontroll.

Kommunerna ansvarar för att kontrollera exempelvis dricksvattenproducenter, butiker, restauranger och skolkök. Kontrollen kan bedrivas enskilt eller tillsammans med andra kommuner genom en gemensam nämnd eller kommunalförbund. Totalt ingår ca 65 000 kontrollobjekt i kommunernas ansvarsområde.

¹ Avsnittet bygger på Statskontoret 2014:17. *Vägledning till en bättre tillsyn: En utvärdering av tillsynsvägledning på miljöområdet.*

² Avsnittet bygger på uppgifter från Livsmedelsverket samt Statskontoret 2015:17. *Avgifter i livsmedelskontrollen: Förslag på en mer effektiv avgiftsfinansiering.*

4. Organisation och ansvar inom förbundet

4.1. Förbundet ansvarar för livsmedelskontrollen och miljötillsynen

Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbunds uppdrag är att pröva tillstånd och utöva tillsyn enligt miljöbalken, livsmedelslagen och angränsande lagar, förordningar och föreskrifter. Därutöver har medlemskommunerna³ lagt tillsynen över försäljning av receptfria läkemedel, sprängämnesprekursorer⁴ samt tillsynsansvaret inom alkohol samt tobak och liknande produkter till förbundet.

4.2. Tre avdelningar ansvarar för tillsyn och kontroll

På tjänstemannanivå leds förbundet av förbundschefen som har det övergripande ansvaret för att verksamheten bedrivs ändamålsenligt och inom de ekonomiska ramarna. Under förbundschefen är verksamheten organiserad i fyra avdelningar. Respektive avdelning leds av en avdelningschef som ansvarar för att planera, leda och följa upp verksamheten enligt styrprocessen inom sina respektive ansvarsområden. Tre av verksamhetens avdelningar (Hälsoskydd och livsmedel, Miljö och Landsbygd) arbetar med tillsyn. Den fjärde avdelningen, avdelningen för administration, ansvarar bland annat för administrativ service, stödsystem och ekonomihandläggning.

På avdelningen för miljöskydd arbetar tolv medarbetare, varav en avdelningschef och elva handläggare. Inom avdelningens ansvarsområde ligger bland annat tillsyn av anläggande eller ändring av miljöfarlig verksamhet, värmepumpar, köldmedier, spridning av bekämpningsmedel och sprängämnesprekursorer. Inom varje tillsynsområde finns en områdesansvarig handläggare.

Avdelningen för landsbygd ansvarar för frågor som mer direkt rör landsbygdens områden såsom enskilt dricksvatten och avlopp, lantbruk och naturvård. På avdelningar arbetar elva medarbetare, inklusive avdelningschef. Majoriteten av handläggarna arbetar med enskilda avlopp. Därtill förekommer mindre omfattande tillsynsområden med särskilt ansvariga handläggare.

Livsmedelskontrollen är organiserad inom avdelningen för hälsoskydd och livsmedel. På enheten för livsmedelskontroll arbetar sex handläggare. I uppdraget ingår att ansvara för alla delar som rör livsmedelskontrollen, såsom anmälningar, kontroll och klagomålshantering.

5. Planering och riskanalys

5.1. Miljötillsynsförordningen reglerar planeringen av tillsynen

Enligt miljötillsynsförordningen ska det finnas en utredning om tillsynsbehovet för myndighetens hela ansvarsområde enligt miljöbalken. Behovsutredningen ska avse en tid om tre år. Utredningen ska ses över vid behov och minst en gång varje år. Myndigheten ska också föra ett register över de tillsynsobjekt som behöver återkommande tillsyn.

³ Haninge, Nynäshamn och Tyresö.

⁴ Sprängämnesprekursorer kan användas för att tillverka sprängmedel. Dessa ämnen förekommer i olika slags produkter inom detaljhandeln.

Den senaste behovsanalysen för myndigheten som helhet upprättades 2020 och avser åren 2020–2022.⁵ Den myndighetsövergripande utredningen är dessutom nedbruten per avdelning för 2020. Behovsutredningen redovisar det sammanlagda behovet av tillsyn inom kommunen samt hur resurserna ska tillgodoses. Utredningen kom fram till att förbundet var i behov av ytterligare årsarbetare för att möta kommande tillsyns- och ärendehandläggningsbehov. Denna tjänst har tillsatts under 2020.

Utifrån behovsutredningen och registret över tillsynsobjekt ska myndigheten varje år upprätta en tillsynsplan som omfattar myndighetens ansvarsområde enligt miljöbalken. I tillsynsplanen ska det beskrivas hur myndigheten avvägt fördelningen av resurser inom och mellan olika ansvarsområden enligt miljöbalken och hur resurserna har anpassats efter det tillsynsbehov som finns. Med utgångspunkt i tillsynsplanen ska myndigheten upprätta ett tillsynsprogram för verksamheter som uppfyller vissa kriterier enligt miljötillsynsförordningen. I tillsynsprogrammet ska myndigheten bestämma hur ofta tillsynsbesök ska genomföras. Tiden mellan två tillsynsbesök ska bestämmas utifrån en bedömning av verksamhetens risk för människors hälsa och miljön.

Den senast upprättade tillsynsplanerna och tillsynsprogrammen gäller för 2020. Dokumenten ger en detaljerad bild av tillsynsområdets bedömda tillsynsbehov samt hur behovet bemöts i form av tillsynstimmar. Den planerade tillsynen är nedbruten till handläggarnivå och det framgår även när tillsynen är planerad att genomföras. Respektive avdelning med tillsynsansvar har tagit fram dessa dokument.

Antalet tillsynstimmar per tillsynsobjekt bedöms utifrån verksamhetens beskaffenhet. I förbundets taxebilagor för miljötillsyn specificeras hur volymen av tillsynstimmar bestäms. Taxebilagorna bygger på SKR:s underlag och har modifierats utifrån myndighetens erfarenheter av tillsynsbehovet. I processen för revidering av taxebilagorna deltar både ansvariga handläggare och ledningsgruppen.

5.2. Livsmedelskontrollen ska vara riskbaserad

Enligt EU 2017/625 ska livsmedelskontrollen baseras på hur stora riskerna i verksamheten är. Kontrollen ska utföras regelbundet och antalet kontroller ska stå i proportion till riskerna i den verksamhet som kontrolleras. Kontrollmyndigheterna ska årligen fastställa en plan för kontrollverksamheten enligt Livsmedelsverkets föreskrifter. Planen ska omfatta minst tre år, men kan brytas ner årsvis för att ge en överblick över vad som ska göras och följas upp under verksamhetsåret. Planen ska utgå från lagstiftningen, från de gemensamma nationella målen och från mål som myndigheterna själva har satt upp.

Förbundet har på avdelningsnivå tagit fram en plan för livsmedelskontrollen. Planen beskriver på objektsnivå den planerade kontrolltiden för 2020, hur mycket kontrolltid som utfördes under 2019 och vilken typ av verksamhet som kontrollobjektet tillhör.

Livsmedelverket har tagit fram en vägledning för riskklassning av livsmedelsanläggningar och hur mycket kontrolltid respektive tillsynsobjekt bör tilldelas. Riskmodellen tar hänsyn till vilken verksamhet som bedrivs, erfarenheter från tidigare kontroller som utförts och behovet

⁵ Inom livsmedelsområdet finns inte samma uttryckliga krav på att regelbundet upprätta en behovsutredning. Däremot finns det i livsmedelslagstiftningen angränsande krav, såsom att myndigheten ska ha den kompetens som krävs för uppdraget. Därmed inkluderas även livsmedelskontrollen i behovsutredningen.

av att kontrollera uppgifter om märkning och information. Riskbedömningen resulterar i en tilldelad kontrolltid som multipliceras med den bestämda timtaxan, vilket blir verksamhetens kontrollavgift.

Förbundet använder Livsmedelsverkets mall för riskklassificering och årlig kontrolltid. Den första riskklassningen sker i samband med det inledande kontrollbesöket. Intervjuade uppger att modellen fungerar väl att tillämpa på de flesta tillsynsobjekt. För vissa speciella verksamheter fungerar däremot modellen sämre, till exempel verksamheter som enbart har sommaröppet. I dessa fall finns möjlighet att justera avgiften i efterhand. Justeringar av avgiften är dock relativt ovanligt och beslut i sådana ärenden är delegerat till förbundsdirektör.

För att kontrollen ska betraktas som riskbaserad behöver inte bara tilldelningen av kontrolltimmar bygga på en riskbedömning, den planerade kontrollen måste också genomföras. Livsmedelsenheten följer kontinuerligt upp den planerade kontrolltid som inte utförts. Årsplanen för livsmedelskontrollen inbegriper den kontrolltid som inte genomförts under föregående år.⁶ Under 2020 är 3 758 kontrolltimmar inplanerade, vilket är ungefär 700 fler än föregående år. Enligt behovsutredningen finns kapacitet att utöka antalet genomförda kontrolltimmar.

5.3. Vår bedömning

Vår bedömning är att förbundet har säkerställt en ändamålsenlig planering och riskanalys av miljötillsynen och livsmedelskontrollen. Verksamheterna följer tillämpliga regler och har säkerställt en tillräcklig intern kontroll.

Varje år upprättas en behovsutredning som omfattar förbundet som helhet. Utredningen är dessutom nedbruten per avdelning. Utifrån behovsutredningen görs en bedömning huruvida förbundets kapacitet motsvarar kommande behov. Både inom miljötillsynen och livsmedelskontrollen upprättas årliga tillsynsplaner som i detalj beskriver den planerade tillsynen/kontrollen. Enligt vår bedömning bidrar dessa rutiner till en ändamålsenlig planering av verksamheten.

Grunderna för tilldelning av tillsyns- och kontrolltimmar skiljer sig mellan miljötillsynen och livsmedelskontrollen. Inom båda verksamheter ska omfattningen av tillsynen/kontrollen spegla det faktiska behovet. Vår bedömning är att det finns ändamålsenliga rutiner inom förbundet som säkerställer att tilldelningen av tillsyns- och kontrolltimmar motsvarar riskerna i verksamheten.

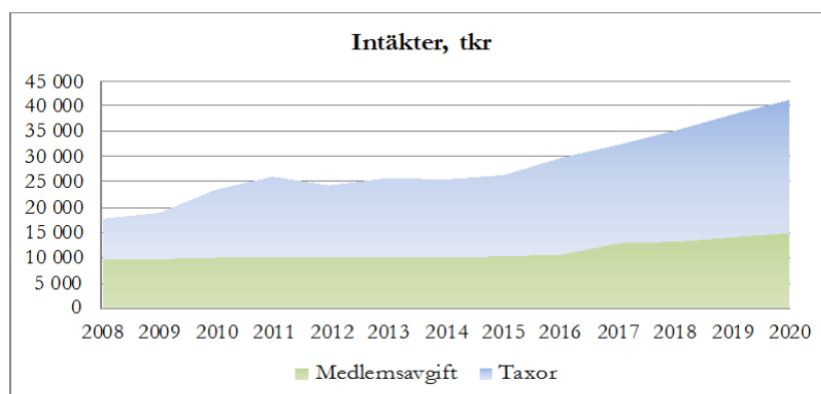
6. Taxor och avgifter

6.1. Allmänt om förbundets finansiering

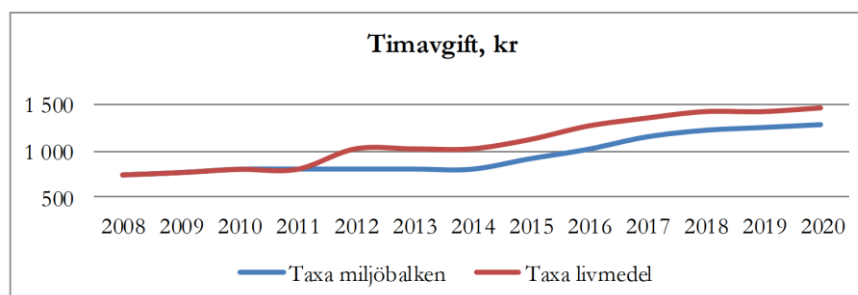
Förbundets verksamhet finansieras av avgiftsintäkter och medlemsavgifter från förbundets medlemskommuner. Vissa delar av tillsynen får inte finansieras av avgifter och måste

⁶ Det är naturligt att en kontrollmyndighet har en kontrollskuld, det vill säga kontrolltid som verksamhetsutövaren genom den årliga avgiften har betalat för, men som inte genomförts. Vissa verksamheter tilldelas genom riskklassningsmodellen inte tillräckligt med kontrolltimmar för ett årligt kontrollbesök. Därför sparas dessa timmar till kommande år, då den sammanlagda summan av kontrolltid är tillräcklig för att kunna genomföra ett kontrollbesök.

således betalas genom anslag. Figuren nedan är hämtad från förbundets budget för 2020 och beskriver fördelningen av intäkter mellan medlemsavgifter och taxor.



Förbundets timavgift har under senare år justerats kontinuerligt. Under 2008 uppgick timavgiften till 750 kr och 2020 uppgår timavgiften till 1 250 för tillsyn enligt miljöbalken och 1 430 kr enligt livsmedelslagen. Skillnaden mellan avgiftsnivån härledas till att restiden inte får räknas med i tillsynstiden inom livsmedelskontrollen. Kostnaden för restiden inkluderas istället i timavgiften. Figuren nedan är hämtad från förbundets budget och beskriver timavgiftens storlek mellan 2008–2020.



Förbundsdirektören ansvarar för beräkningen av timtaxan för miljötillsynen och livsmedelskontrollen. Justerat för restiden är timtaxan den samma för dessa två verksamheter. Enligt förbundsdirektören är kostnaderna i princip de samma för verksamheterna, varför uträkningen kan göras för förbundet som helhet, utan att särskilja miljötillsynen och livsmedelskontrollen från varandra kostnadsmässigt.

6.2. Direktionen beslutar om avgifter för tillsyn enligt miljöbalken

Bestämmelser om kommunfullmäktiges rätt att meddela föreskrifter om avgifter för kommunens prövning och tillsyn finns i miljöbalken. Eftersom Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbud har tre medlemskommuner behöver kommunfullmäktige i respektive kommun godkänna timavgiften. Den senaste revideringen av timtaxan fastställdes inför 2020.

Avgiften för tillsynen betalas av den aktör som bedriver verksamheten. De verksamheter som bedöms ha ett regelbundet tillsynsbehov, det vill säga behov av tillsynsbesök minst var fjärde år, betalar en fast årlig tillsynsavgift. Verksamheter med stor miljö- eller hälsopåverkan bedöms behöva tillsyn flera gånger per år. Ungefär 1 700 av förbundets 2 500 tillsynsobjekt betalar en fast årlig tillsynsavgift. För övriga verksamheter tar förbundet ut en timavgift. Timavgiften används för verksamheter med låga tillsynsbehov och verksamheter som får

tillsyn första gången. Enligt intervjuade är det i regel tydligt vilken taxa som ska tillämpas. Intervjuade på landsbygdsavdelningen uppger att diskussion förs mellan handläggare och avdelningschef om det förekommer tveksamheter.

Avdelningarnas självfinansieringsgrad följs upp årligen sedan 2019. Därtill följs debiteringsgraden upp, både på avdelningsnivå och individuell nivå. Under 2019 initierades och slutfördes ett projekt rörande förbundets arbetssätt kopplat till debitering.

6.3. Livsmedelskontrollen ska vara avgiftsfinansierad

Finansieringen av livsmedelskontrollen regleras i livsmedelslagen samt genom en förordning och Livsmedelsverkets föreskrifter. En grundläggande utgångspunkt för regleringen är att avgiftens storlek skall svara mot den kostnad som den offentliga kontrollen över företaget medför.⁷ Förordningen (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter reglerar hur kontrollmyndigheter ska ta ut avgifter från verksamhetsutövare. Kontrollmyndigheterna ska ta ut en årlig avgift för kontrollen. Avgiften betalas genom ett helt avgiftsbelopp från och med det kalenderår då verksamheten påbörjas. I kommuner är det kommunfullmäktige som bestämmer timtaxan och berörd nämnd/förbund som fastställer avgiften.

Timtaxan för livsmedelskontroll kan delas upp i en timtaxa för årlig kontroll och en timtaxa för kontroll som inte var ursprungligen planerad. Förbundet har valt att timtaxan för årlig kontroll och kontroll som inte var ursprungligen planerad är densamma (1 470 kr). I timavgiften ingår inte enbart den tid inspektören är på plats i tillsynsverksamheten. I avgiften ingår även exempelvis inläsning av ärendet, kontakter med parter samt samråd med experter och myndigheter. Vid förbundets bildande genomfördes en genomgripande utredning av nivån på timtaxan. Därefter justeras taxan årligen utifrån kostnadsförändringar och storleken med medlemskommunernas anslag.

I likhet med övriga avdelningar genomförs årliga uppföljningar av självfinansieringsgraden.

6.4. Vår bedömning

Förbundets taxor för miljötillsyn och livsmedelskontroll revideras årligen utifrån kommande års prognosticerade kostnader för verksamheten. Det är positivt att taxorna årligen revideras. Enligt vår bedömning bör dock uträkningen av timtaxor inte bygga på förbundets sammanlagda kostnader för livsmedelskontroll och miljötillsyn. För att säkerställa att taxorna för respektive del motsvarar de verksamhetsspecifika kostnaderna bör uträkningen separera dessa kostnader. Även om kostnadsläget för närvarande är relativt lika för miljötillsynen och livsmedelskontrollen, behöver det nödvändigtvis inte alltid vara fallet framgent.

7. Utbildning och kompetens

7.1. Kompetensbehov kartläggs i medarbetarsamtal

Enligt miljötillsynsförordningen ska tillsynsmyndigheter utveckla personalens kompetens i tillsynsfrågor. På avdelningarna med ansvar för miljötillsyn finns upprättade rutiner för kartläggning och uppföljning av kompetensutveckling.

⁷ Prop. 2005/06:128.

Varje år kartläggs varje medarbetares kompetensbehov i ett kompetensutvecklingssamtal. Utifrån samtalet dokumenteras medarbetarens behov i en mall som beskriver vilken kompetens medarbetaren besitter och vilken kompetens som behöver utvecklas. Därefter upprättas en kompetensplan för medarbetaren som följs upp vid slutet av året.

Inom ramen för tillsynen finns i varje uppdrag tid avsatt för inläsning. Inspektören ges därmed möjlighet att inför tillsynen läsa in sig på aktuell lagstiftning och rättspraxis. Inom miljöavdelningen finns för varje tillsynsområde flera ansvariga handläggare. Därmed finns möjlighet till kollegialt kompetensutbyte. På landsbygdsavdelningen finns samma möjlighet, då merparten av handläggarna arbetar med liknande frågor.

Samtliga nyanställda genomgår en utbildning i bemötande i rollen som tillsynsperson. Därefter finns möjlighet till vidareutbildning genom de samverkansprojekt som förbundet deltar i samt i form av den utbildning som diverse organisationer tillhandahåller. Varje avdelning har budgetmedel som är avsedda för kompetensutveckling. Budgetmedlen fördelas utifrån individuella behov samt generella behov på avdelningen.

7.2. Krav på utbildning och kompetens regleras av EU

Enligt EU 2017/625 ska personal som utför offentlig kontroll få ändamålsenlig utbildning för sitt kompetensområde så att den på ett kompetent sätt kan utföra sina uppgifter och utföra offentlig kontroll på ett enhetligt sätt. Däri ingår att hålla sig uppdaterad på respektive kompetensområde och vid behov få regelbunden vidareutbildning. För myndigheter som bedriver livsmedelskontroll finns ett direkt krav om att upprätta en kompetensförsörjningsplan varje år enligt Livsmedelsverkets föreskrifter.⁸

På samma sätt som på övriga avdelningar kartläggs medarbetarnas kompetensnivå inom olika områden enligt en upprättad mall. Inom respektive kompetensområde finns en bestämd referensnivå som samtliga medarbetare har att förhålla sig till. Utifrån kartläggningen upprättas en kompetensutvecklingsplan som följs upp under slutet av året. En del av avdelningsbudget är avsatt för kompetensutvecklingsinsatser.

Förbundet deltar regelbundet i projekt inom ramen för samverkan mellan kommuner inom Stockholm län. Den nya EU-förordningen om offentlig kontroll inom livsmedelskedjan som träder i kraft 14 december 2019. Utbildningsinsatserna under 2020 kommer kretsa kring hur denna nya lagstiftning ska tolkas. På grund av covid-19 har dock Livsmedelsverkets utbildningar rörande den nya lagstiftningen senarelagts.

7.3. Vår bedömning

Enligt vår bedömning finns goda rutiner för att kartlägga och säkerställa en tillräcklig kompetens bland förbundets medarbetare. Kompetensplaner upprättas för respektive medarbetare och följs upp under året. Förbundet deltar i relevanta samarbetsprojekt med andra kommuner och erbjuder anställda att delta på kurser och utbildningar.

⁸ Se 3 g i LIVSFS 2015:21.

8. Uppföljning

8.1. Verksamheten följs upp i årliga rapporteringsärenden

Enligt miljötillsynsförordningen ska tillsynsmyndigheter årligen följa upp och utvärdera sin tillsynsverksamhet. Inom livsmedelsområdet finns inte samma uttalade krav. Däremot följer av förordning (EU) 2017/625 att myndigheten ska ha förfaranden för att säkerställa att kontrollen är verkningfull och lämplig. Därtill ska kommunalförbund, enligt kommunallagen, säkerställa en tillräcklig intern kontroll inom sitt verksamhetsområde.

Verksamheten följs upp på ett samlat sätt genom tertiärrapporter och årsbokslutet. I rapporteringen beskrivs verksamheten utifrån förbundets fastställda mål. Förbundet har fem övergripande perspektiv, vilka bryts ner till strategiska mål och slutligen framgångsfaktorer och resultatindikatorer. Sammanlagt följer förbundet upp 29 resultatindikatorer.

De strategiska målen utvärderas och beskrivs inte enbart genom resultatindikatorer. I tertiärrapporterna och årsredovisningen ges också en kvalitativ beskrivning av hur verksamheten utvecklas i relation till målen.

8.2. Kvalitetssäkring inom tillsynen ska trygga rättssäkerheten

På avdelningen för miljöskydd finns ett antal rutiner för att säkerställa rättssäkerheten i tillsynsbeslut. Inom vissa tillsynsärenden deltar två handläggare i syfte att trygga myndighetsbeslutets kvalitet. Detsamma gäller på landsbygdsavdelningen. Där rådgör i regel handläggare i de ärenden där beslutet går fastighetsägaren emot. Framgent är tanken att seniora handläggare ska ta ett större ansvar för kvalitetssäkring av mer juniora handläggares beslut.

I de tillsynsärenden där beslutanderätten genom delegationsordningen är tilldelad avdelningschef eller förbundsdirektör skrivs beslutet fram av handläggare och kvalitetssäkras samt beslutas av delegaten. Därmed deltar minst två personer även i dessa beslut.

Under 2018 initierades ett arbete med att implementera Lean management inom avdelningen för landsbygd.⁹ Intervjuade uppger att vissa delar av det nya styrsystemet är implementerat. Lean har även börjat att implementeras på avdelningen för miljöskydd. Arbetet på avdelningen för miljöskydd har försenats på grund av personalbrist men intervjuade uppger att det numera är ett tydligare fokus på uppföljning och handläggningstider.

8.3. "Tvåhandsprincipen" är ovanligare inom livsmedelskontrollen

Intervjuade uppger att samsynsdiskussioner är vanligt förekommande inom enheten för att säkerställa beslutets rättssäkerhet. På enheten är livsmedelsinspektörerna generalister i den bemärkelsen att arbetsuppgifterna inom livsmedelskontrollen inte är uppdelade mellan inspektörerna i någon större uträkning. Därmed är kompetensen utspridd på flera personer vilket möjliggör kollegialt stöd. Däremot är det ovanligt med "tvåhandsprincipen" vid handläggning av ärenden, det vill säga att ärenden handläggs av två inspektörer. I

⁹ Lean Management brukar beskrivas som ett helhetssystem för produktion och organisation som innefattar både organisationsvärderingar liksom diverse förbättringsverktyg. Syftet är att identifiera och eliminera de faktorer som inte bidrar till värde för kunden.

jämförelse med miljötillsynen är det mindre vanligt med förelägganden mot verksamhetsutövare. Enheten följer regelbundet upp den så kallade kontrollskulden.

8.4. Kommunens livsmedelskontroll granskas av myndigheter

Livsmedelsverket ansvarar för att samordna, upprätthålla och utveckla livsmedelsområdets revisionssystem. Det är länsstyrelserna som genomför revisionen av kommunernas kontrollverksamhet. Livsmedelsverket kan dock göra vissa kommunrevisioner, om ansvaret överlämnats till Livsmedelsverket av en länsstyrelse. Om en kommun inte fullgör de skyldigheter som följer av dess kontrolluppdrag, får Livsmedelsverket förelägga kommunen att avhjälpa bristen.

Den senaste revisionen av förbundets livsmedelskontroll genomfördes 2015. Den sammanfattande bedömningen var att förbundet i allt väsentligt uppfyller lagstiftningens krav på offentlig kontroll. Det noterades dock att det sakades ett tillräckligt kompetensförsörjningsarbete. Livsmedelverket, som genomförde revisionen, var av uppfattningen att arbetet med kompetensbehovsinventering var bristande. Arbetet utifrån de mallar som för närvarande används för kartläggning av kompetensbehov hade vid denna tidpunkt enbart påbörjats.

8.5. Vår bedömning

Vår bedömning är att uppföljningen och kontrollen av miljötillsynen och livsmedelskontrollen är tillräcklig. Båda dessa verksamhetsområden följs upp och utvärderas genom tertialrapporter och årsbokslutet. Vid dessa tillfällen görs dels en kvalitativ uppföljning av verksamheten, dels en kvantitativ utifrån fastställda resultatindikatorer. Vidare finns även interna kvalitetssäkringsrutiner för att säkerställa rättssäkerheten och kvaliteten i de beslut som fattas.

9. Svar på revisionsfrågor

Fråga	Svar
Finns tillsyns- respektive kontrollplaner och bygger dessa på dokumenterade risk- och behovsanalyser?	<p>Tillsyn enligt miljölagstiftningen Ja. Det finns upprättade tillsynsplaner inom miljötillsynen. Tillsynsplanerna revideras årligen utifrån det prognosticerade behovet.</p> <p>Livsmedelskontroll Ja. Inom livsmedelskontrollen finns en upprättad årlig plan som beskriver det planerade kontrollbehovet. Planen uppdateras varje år och antalet kontrolltimmar bygger på riskanalyser för respektive kontrollobjekt.</p>
Hur säkerställer förbundet tillräcklig kompetens och tillräckliga resurser inom tillsynsområdet?	<p>Tillsyn enligt miljölagstiftningen Varje år upprättas en behovsutredning för de tre kommande åren. Behovsutredningen bryts ner på avdelningsnivå och beskriver verksamheternas kapacitet i relation till tillsynsbehovet. Utifrån behovsutredningen fattas beslut om rekryteringar.</p>

	<p>Personalens kompetens kartläggs genom individuella kompetensutredningar. Utifrån kartläggningen upprättas en kompetensplan som följs upp under året. Förbundet deltar i ett antal samverkansprojekt och erbjuder sin personal att delta på kurser och utbildningar.</p> <p>Livsmedelskontroll Livsmedelskontrollen omfattas på samma sätt av behovsutredningen som verksamheten som arbetar utifrån miljölagstiftningen. Rutinerna för att kartlägga personalens kompetensbehov tillämpas även av livsmedelsenheten. För att stärka medarbetarnas kompetens deltar förbundet i samverkansprojekt och erbjuder möjlighet till kompetensutveckling genom kurser och utbildningar.</p>
<p>Följs förbundets tillsyn och kontroll upp och utvärderas i vederbörlig ordning?</p>	<p>Tillsyn enligt miljölagstiftningen Ja. Tillsynen enligt miljölagstiftningen följs upp och utvärderas genom tertialrapporter och årsbokslutet. I rapporteringen ingår både en kvalitativ och kvantitativ uppföljning av verksamheten. Därtill finns i verksamheten ett antal arbetssätt för intern kvalitetssäkring.</p> <p>Livsmedelskontroll Ja. Livsmedelskontrollen följs upp, i likhet med tillsynen enligt miljölagstiftningen, genom tertialrapporter och årsbokslutet. I rapporteringen ingår både en kvalitativ och kvantitativ uppföljning av verksamheten. Ett flertal av förbundets resultatindikatorer berör livsmedelskontrollen.</p>
<p>Hur säkerställer förbundet korrekta taxor?</p>	<p>Tillsyn enligt miljölagstiftningen Timtaxan för miljötillsynen revideras årligen. Uträkningen görs för förbundet som helhet, utan att särskilja miljötillsynen och livsmedelskontrollen från varandra kostnadsfritt. Enligt vår bedömning bör beräkningen av taxan för miljötillsynen enbart baseras på kostnader som tillhör den specifika verksamheten.</p> <p>Livsmedelskontroll Timtaxan för livsmedelskontroll revideras årligen. Uträkningen görs för förbundet som helhet, utan att särskilja miljötillsynen och livsmedelskontrollen från varandra kostnadsfritt. Enligt vår bedömning bör beräkningen av taxan för livsmedelskontrollen enbart baseras på kostnader som tillhör den specifika verksamheten.</p>

X Y 2020

Herman Rask
EY

10. Källförteckning

Intervjupersoner

- ▶ Avdelningschef för hälsoskydd och livsmedel
- ▶ Livsmedelsinspektör
- ▶ Avdelningschef för miljö
- ▶ Miljöinspektör på avdelningen för miljö
- ▶ Avdelningschef för landsbygd
- ▶ Miljöinspektör på avdelningen för landsbygd
- ▶ Förbundschef

Dokument

- ▶ Balanserat styrkort 2017–2020
- ▶ Budget 2020
- ▶ Delårsrapport 2 2019
- ▶ Delårsrapport 2 2019
- ▶ Taxa för Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbunds arbete med offentlig kontroll inom livsmedelsområdet
- ▶ Årsredovisning 2019
- ▶ Behovsutredning 2020–2022
- ▶ Tillsynsprogram 2020 Miljö
- ▶ Kompetensmatris 2020 Miljö
- ▶ Avdelningsplan tillsyn Livsmedel 2020
- ▶ Behovsutredning 2021 Livsmedel
- ▶ Årsplan Landsbygd 2020