

Datum:
2023-10-20Diarienummer:
KRN-2023-00025KOMMUNREVISIONEN
Missivbrev

Mottagare:

Miljö- och hälsoskyddsnämnden
Kommunfullmäktige, för kännedom

Granskning av kommunens miljö- och hälsoskyddstillsyn

PwC har genomfört en granskning av kommunens miljö- och hälsoskyddstillsyn på uppdrag av Uppsala kommuns revisorer. Granskningens syfte var att bedöma om miljö- och hälsoskyddsnämnden bedriver en ändamålsenlig tillsynsverksamhet med tillräcklig intern kontroll vid hanteringen av tillsynsärenden. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2023.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att nämnden i allt väsentligt bedriver tillsynsverksamhet med tillräcklig intern kontroll vid hantering av tillsynsärenden.

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi miljö- och hälsoskyddsnämnden att vidta följande åtgärder:

- Säkerställ att kommande behovsutredningar innehåller en bedömning avseende konsekvenser av den tillsyn som prioriteras bort.
- Säkerställ att det finns tillräckliga personella resurser för att uppfylla nämndens tillsynsuppdrag.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser och lämnade rekommendationer från miljö- och hälsoskyddsnämnden senast 2024-01-31 till kommunrevisionen@ uppsala.se och till det sakkunniga biträdet, lena.salomon@pwc.com

För kommunrevisionen

Berit Danielsson
OrdförandeKajsa Wejryd
Vice ordförande

Elektroniska underskrifter

Det här dokumentet har skrivits under elektroniskt av en eller flera personer

Detta dokument med sina elektroniska underskrifter gäller som självständig handling och uppfyller krav på avancerade elektroniska underskrifter enligt eIDAS-förordningen. Varje underskrift kan valideras med en PDF-läsare med stöd för signaturvalidering eller via valideringstjänsten på sign.uppsala.se. Där återfinns även information om hur du installerar det utfärdarcertifikat som krävs för att PDF-läsaren ska kunna validera alla delar av underskriften.

Om dokumentet skrivs ut på papper, eller om dokumentet 'skrivs ut' till ett nytt PDF-dokument, följer de elektroniska underskrifterna inte med. Endast det elektroniskt underskrivna originaldokumentet går att validera.

Underskrift 1

Namn: Kajsa Wejryd
Identifieringsmetod: E-legitimation
Organisation: Kommunrevisionen
Befattning: Vice ordf
Datum och tid: 2023-10-25 14:51:50 GMT+02:00
Transaktions-ID: 761e8c15bfaa46ca821e8079f2a6945b

Underskrift 2

Namn: BERIT ANNE-MARIE DANIELSSON
Identifieringsmetod: E-legitimation
Organisation: Kommunrevisionen
Befattning: ordförande
Datum och tid: 2023-10-27 07:00:35 GMT+02:00
Transaktions-ID: f5a48ba7978f44c1a069569a392b546d

Granskning av kommunens miljö- och hälsoskyddstillsyn

Uppsala kommun

oktober 2023

My Ribeck Nyström

Said Ashrafi

Amanda Guerra

Henrik Fagerlind

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun genomfört en granskning av kommunens miljö- och hälsoskyddstillsyn. Granskningens syfte var att bedöma om miljö- och hälsoskyddsnämnden bedriver en ändamålsenlig tillsynsverksamhet med tillräcklig intern kontroll vid hanteringen av tillsynsärenden.





Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att nämnden i allt väsentligt bedriver tillsynsverksamhet med tillräcklig intern kontroll vid hantering av tillsynsärenden.




Enligt vår bedömning finns det en tydlig målkedja från kommunfullmäktige ner till aktiviteter på avdelningsnivå. Målen uppnåddes i huvudsak år 2022 och prognostiseras att uppfyllas år 2023. Den planerade tillsynen har inte fullt ut genomförts vilket resulterat i en tillsynsskuld. Vidare finns dokumenterade rutiner för hur tillsyn ska utföras och dokumenteras och system för hur uppföljning av kvalitet och likvärdighet inom myndighetsutövning ska genomföras.

Det finns en god och blandad kompetens inom verksamheterna men också en upparbetad tillsynsskuld, vilken är kopplad till avsaknad av tillräckliga resurser och utmaningar i rekrytering. Nämnden får kontinuerlig rapportering av verksamheten. Dock saknas information om konsekvenser av tillsynsskulden och den tillsyn som prioriteras ned.

Vissa brister har noterats avseende otillräckliga resurser vilket verifieras genom den tillsynsskuld som finns inom miljöskydd och hälsoskydd och på 2022 års uppföljning av tillsyns- och kontrollplaner där avdelningarna för miljöbalkstillsyn genomfört mindre tillsyn än planerat.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning
1. Finns det mål uppsatta för tillsynsverksamheten?	Ja 
2. Finns det tillsyns- respektive kontrollplaner och bygger dessa på dokumenterade risk- och behovsanalyser?	Delvis 
3. Uppnås målen för tillsynsverksamheten?	Delvis 
4. Finns det ändamålsenliga principer för beslutat avgiftsuttag?	Ja 

Revisionsfrågor	Bedömning
5. Har nämnden system för att utvärdera kvalitet och enhetlighet i myndighetsutövningen vad gäller tillsyn?	Ja 
6. Säkerställer nämnden att erforderlig kompetens och tillräckliga resurser finns i organisationen?	Delvis 
7. Sker en kontinuerlig rapportering till nämnden?	Ja 

Rekommendationer

Utifrån granskningens resultat lämnas följande rekommendationer.

- Säkerställ att kommande behovsutredningar innehåller en bedömning avseende konsekvenser av den tillsyn som prioriteras bort.
- Säkerställ att det finns tillräckliga personella resurser för att uppfylla nämndens tillsynsuppdrag.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Rekommendationer	2
Inledning	4
Bakgrund	4
Syfte och revisionsfrågor	5
Revisionskriterier	5
Avgränsning	5
Metod	5
Granskningsresultat	6
Ansvar och organisation	6
Mål för tillsynsverksamheten	7
lakttagelser	7
Bedömning	9
Tillsyns- och kontrollplaner	9
lakttagelser	9
Bedömning	11
Måluppfyllelse	11
lakttagelser	12
Bedömning	13
Principer för beslutat avgiftsuttag	13
lakttagelser	13
Bedömning	14
System för utvärdering	14
lakttagelser	15
Bedömning	18
Kompetenser och resurser	19
lakttagelser	19
Bedömning	22
Rapportering till nämnd	23
lakttagelser	23
Bedömning	24
Samlad bedömning	25
Rekommendationer	25
Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	26
Bilagor	28
Källförteckning	28

Inledning

Bakgrund

Miljö- och hälsoskyddsnämnden ansvarar för tillsynen i Uppsala kommun i enlighet med miljöbalken och livsmedelslagstiftningen. Ett viktigt led i myndighetsutövningsprocessen är bland annat den tillsyn som kommunerna ansvarar för enligt miljöbalken, miljötillsynsförordningen och livsmedelslagstiftningen.

Kommuner har ett tillsynsansvar för bl a matbutiker, restauranger och skolkök. Livsmedelsverket har i ett antal rapporter konstaterat brister i kommunernas genomförande av livsmedelskontrollen. Genomförandet av livsmedelskontroller är väsentligt för att säkerställa att konsumenter får säkra livsmedel och att informationen om maten och dess innehåll är enkel att förstå.

Tillsynen som kommunerna ska bedriva är reglerad i miljöbalkens 26 kapitel, miljötillsynsförordningen (2011 :13), livsmedelslag (2006:804) och livsmedelsförordningen (2006:813). De centrala myndigheter som ger tillsynsvägledning enligt miljöbalken har enats om fyra grundprinciper s.k. "grundbultar". De kan användas för att strukturera arbetet med operativ tillsyn och prioritera det som är viktigast. De fyra grundbultarna:

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

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. I granskningen ska ingå en beskrivning av kostnadsutvecklingen samt en beskrivning av principer för beslutat avgiftsuttag.

Utöver den ordinarie tillsynsverksamhet har kommunerna även ålagts ytterligare tillsynsuppgifter under den tidigare pandemin utifrån lag (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen som trädde i kraft den 1 juli 2020. Miljö- och hälsoskyddsnämnden har haft ansvar även för denna lag och att anslutande föreskrifter efterlevts. Inom Miljöförvaltningen är tillsynsverksamheten uppdelat på flera olika avdelningar:

- Livsmedelskontroll och tillståndsenheten (livsmedelstillsyn)
- Hälsoskydd (tillsyn över t ex förskolor, bostäder och särskilda bostäder)
- Miljöskydd (tillsyn över t ex tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter)
- Områdesskydd och enskilt vatten och avlopp (tillsyn över t ex avloppsanläggningar)

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.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om miljö- och hälsoskyddsnämnden bedriver en ändamålsenlig tillsynsverksamhet med tillräcklig intern kontroll vid hanteringen av tillsynsärenden.

Revisionsfrågor:

- Finns det mål uppsatta för tillsynsverksamheten?
- Finns det tillsyns- respektive kontrollplaner och bygger dessa på dokumenterade risk- och behovsanalyser?
- Uppnås målen för tillsynsverksamheten?
- Finns det ändamålsenliga principer för beslutat avgiftsuttag?
- Har nämnden system för att utvärdera kvalitet och enhetlighet i myndighetsutövningen vad gäller tillsyn?
- Säkerställer nämnden att erforderlig kompetens och tillräckliga resurser finns i organisationen?
- Sker en kontinuerlig rapportering till nämnden?

Revisionskriterier

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

- Kommunallagen (2017:725)
- Förvaltningslagen (2017:900)
- Miljöbalken (1998:808)
- Miljötillsynsförordningen (2011:13)
- Livsmedelslagen (2006:804)
- Livsmedelsförordningen (2006:813)
- Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 882/2004
- Kommunens mål och riktlinjer

Avgränsning

Granskningen avgränsas till miljö- och hälsoskyddsområdet samt livsmedelskontroll. Myndighetsutövning gällande serveringstillstånd ingår inte i granskningen.

Metod

Granskningen genomförs genom granskning av styrande och stödjande dokument, tillsynsplaner, uppföljningar och rapporteringar till nämnden. Därtill har miljö- och hälsoskyddsnämnden protokoll under år 2022 och 2023 granskats. Intervjuer har genomförts med avdelningschefer och inspektörer vid avdelningarna för miljöskydd, hälsoskydd, VA och områdesskydd samt livsmedel och tillstånd, förvaltningschef, verksamhetsutvecklare och nämndsordförande. De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Granskningsresultat

Ansvar och organisation

I *Reglemente för kommunstyrelsen och övriga nämnder i Uppsala kommun* (beslutad av kommunfullmäktige 2023-02-27 § 40) framgår att miljö- och hälsoskyddsnämnden ansvarar för kommunens prövning och tillsyn enligt miljöbalken, samt livsmedelslagen, alkohollagen, spellagen, lagen om tobak och liknande produkter, lagen om tobaksfria nikotinprodukter, lagen om handel med vissa receptfria läkemedel och lagen om sprängämnesprekursorer. Nämnden ansvarar även för den tillsyn som överförs från länsstyrelsen, den kommunala lantmäterimyndigheten och uppgifter enligt lagen om lägenhetsregister.

I *Delegations- och arbetsordning för miljö- och hälsoskyddsnämnden* (beslutad 2023-03-22 § 25) framgår vilken delegat som får fatta beslut i vilket ärende och vilken funktion som fått ansvar för en viss arbetsuppgift i nämndens ställe. Bland annat framgår av delegationsordningen att avdelningschef och handläggare fattar majoriteten av alla beslut i ärenden enligt miljöbalken och livsmedelslagstiftningen. Nämnden fattar beslut i vissa ärenden om strandskyddsdispens samt remissärenden om bland annat tillstånd till miljöfarlig verksamhet.

Miljöförvaltningen är en kommunal myndighet som stöder miljö- och hälsoskyddsnämnden och som driver den kommunala lantmäterimyndigheten. Miljöförvaltningen är organiserad inom fem avdelningar och en enhet:

- Miljöskydd
- Hälsoskydd
- Områdesskydd och enskilt vatten och avlopp
- Livsmedelskontroll och tillstånd
- Lantmäterimyndigheten
- Administrativa enheten

Avdelningarna består av en avdelningschef, inspektörer, handläggare och i vissa fall administratörer. Totalt har förvaltningen cirka 100 anställda.¹

¹ Hela stycket är baserat på information på Uppsala kommuns hemsida.

Mål för tillsynsverksamheten

Revisionsfråga 1: Finns det mål uppsatta för tillsynsverksamheten?

lakttagelser

Verksamhetsplan 2023

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av ett flertal dokument, däribland miljö- och hälsoskyddsnämndens *Verksamhetsplan och budget 2023-2025* (antagen 2023-02-01 § 11). Av verksamhetsplanen framgår att kommunfullmäktige formulerat fyra fokusmål med tillhörande uppdrag för planperioden, till vilka nämnden kopplat minst ett nämndmål. Totalt har miljö- och hälsoskyddsnämnden formulerat åtta nämndmål för år 2023 vilka lyder:

- Kommunen ska ha ett hållbart och hälsofrämjande arbetsliv.
- Kommunen ska ha ett kulturbärande ledar- och medarbetarskap, som säkrar leveranser av hög kvalitet, verksamhetsutveckling, kontinuerligt lärande och medlarskap.
- Nämnden ska ha en jämställd och hållbar ekonomi.
- Nämndens verksamhet utvecklas i dialog med de vi möter i tillsyn, kontroller och förrättningar.
- Vi har ett hållbart samhällsbyggande i Uppsala kommun.
- Vi har en god livsmiljö i Uppsala kommun.
- Vi förbättrar våra vattenmiljöer och skyddar grundvattnet.
- Vi har giftfria och slutna kretslopp.

Utöver nämndmålen har kommunfullmäktige delat ut 10 stycken uppdrag som är relevanta för nämndens verksamhet. Till varje nämndmål och fullmäktigeuppdrag finns en beskrivning av åtgärder, förväntade effekter av åtgärderna och koppling till styrdokument. Varje nämndmål har åtgärder med bäring på granskningsområdet, bland annat effektivare tillsyn, kontroll och förrättningar, tillsyn av anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter samt hälsoskyddstillsyn på förskolor, skolor och fritidshem med mera. Till tre av fyra fokusmål finns indikatorer som följs upp årligen. Totalt finns 20 indikatorer med kopplingar till granskningsområdet.

Det beskrivs vid intervjuer att miljö- och hälsoskyddsnämndens verksamhetsplan innehåller tydliga mål för verksamheten. Åtgärderna, som finns kopplade till målen i verksamhetsplanen, har konkretiserats ned till aktiviteter i verksamheternas operativa planer. Enligt intervjuade verksamhetsföreträdare utgår tillsynen främst från aktiviteterna i den operativa planen, men att kunskap om målen i verksamhetsplanen finns eftersom de brutits ned till åtgärder och aktiviteter. Vi har inom ramen för granskningen tagit del av ett utdrag ur samtliga avdelningars operativa planer. De operativa planerna beslutas av förvaltningens ledningsgrupp.

Tillsyns- och kontrollplaner

Nämnden fattar varje år beslut om årliga tillsynsplaner för miljöskydd, hälsoskydd, livsmedelskontroll, enskilt vatten och avlopp samt områdesskydd. Vi har inom ramen för granskningen tagit del av följande tillsyns-/kontrollplaner:

- Tillsynsplan enligt miljöbalken 2023
- Årsplan för livsmedelskontrollen 2023

Båda planerna beslutades av miljö- och hälsoskyddsnämnden i samband med verksamhetsplanen 2023-02-01 § 11.

I *Tillsynsplan enligt miljöbalken* och *Årsplan för livsmedelskontrollen 2023* framgår för respektive tillsynsområde en beskrivning av vilket fokus tillsynen ska ha under året, information om vilken tillsyn som ska genomföras samt hur många timmar det omfattar. För livsmedelskontrollen framgår även hur många kontrollbesök som ska genomföras under år 2023. Vi noterar att flera av fokusområdena för miljö- och hälsoskyddstillsyn har tydlig koppling till de nämndmål som framgår i nämndens verksamhetsplan.

Vi har även tagit del av *Plan för Uppsala kommuns livsmedelskontroll 2023-2025* (antagen av miljö- och hälsoskyddsnämnden 2023-02-01 § 14). Av dokumentet framgår bland annat ansvarsfördelning för livsmedelskontrollen, mål och prioriteringar, resurser för kontrollen, uppföljning av avvikelser mot lagstiftningen samt utvärdering och nyckeltal. I planen finns fyra övergripande mål för livsmedelskedjan, definierade i Sveriges nationella kontrollplan för livsmedelskedjan. Den nationella kontrollplanen är gemensam för samtliga kontrollmyndigheter i livsmedelskedjan och tas fram av bland andra Livsmedelsverket, Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Statens veterinärmedicinska anstalt.

Inom ramen för respektive fokusområde finns fyra gemensamma effektmål där önskad effekt finns specificerad. De övergripande målen och effektmålen för livsmedelskedjan är nedbrutna i operativa mål som ger en inriktning och prioritering av riskbaserade kontrollinsatser inom ramen för den årliga kontrolltiden. För åren 2023-2025 finns 17 operativa mål inom livsmedelsområdet och två mål för animaliska biprodukter som berör kommunala kontrollmyndigheter. I planen framgår att nämnden har skyldighet att ta hänsyn till målen i den nationella kontrollplanen vid planering och uppföljning av sin verksamhet. Därför implementeras de operativa målen i inriktningen av kontrollen för respektive livsmedelsbransch.

Vid intervjuer framgår att, utöver miljö- och hälsoskyddsnämndens verksamhetsplan, är tillsynsplanen det primärt styrande dokumentet för områdena miljö- och hälsoskydd samt områdesskydd och enskilt vatten och avlopp. Det främst styrande dokumentet för livsmedelskontrollen uppges däremot vara Sveriges nationella kontrollplan. Miljöbalkens motsvarighet till Sveriges nationella kontrollplan är nationella tillsynsstrategin, som är implementerad i nämndens tillsynsplaner.

Verksamhetsföreträdare för miljö- och hälsoskydd, områdesskydd och enskilt vatten och avloppsverksamhet samt livsmedelskontroll uppger att målen för respektive verksamhet är tydliga eftersom målen utgår ifrån gällande lagstiftning.

Bedömning

Finns det mål uppsatta för tillsynsverksamheten?

Ja.

Bedömningen grundar sig på att det finns en tydlig målkedja från kommunövergripande fokusmål med tillhörande uppdrag till vilka nämnden kopplat nämndmål. Nämndmålen och uppdragen specificeras genom åtgärder i verksamhetsplanen och bryts på avdelningsnivå ner till aktiviteter. Det finns uppsatta indikatorer för tillsynsverksamheten, både på kommunnivå och på nationell nivå. Genom målkedjan finns en tydlig koppling mellan nämndens mål och de upprättade tillsyns- och kontrollplanerna, vilket vi ser som positivt.

Tillsyns- och kontrollplaner

Revisionsfråga 2: Finns det tillsyns- respektive kontrollplaner och bygger dessa på dokumenterade risk- och behovsanalyser?

lakttagelser

Beslutade dokument

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av dokumentet *Tillsynsbehovsutredning 2022-2024 enligt miljöbalken och strålskyddslagen* (beslutad av miljö- och hälsoskyddsnämnden 2021-06-02 § 61). Dokumentet specificerar bland annat tillsynsbehovet inom miljöbalken och strålskyddslagens områden för åren 2022-2024. Syftet med tillsynsbehovsutredningen är att:

- Redovisa resursbehovet för nämndens tillsyn enligt miljöbalken och strålskyddslagen.
- Få underlag för den årliga tillsynsplaneringen.

Tillsynsbehovsutredningen utgår från Sveriges kommuner och regioners (SKR:s) modell för behovsutredningar. I behovsutredningen ingår styrd tillsyn, händelsestyrd tillsyn och behovsbaserad tillsyn samt skattefinansierad tillsyn såsom vattenförvaltning, projekt och miljöövervakning och framtagande av lokala åtgärdsprogram. Enligt behovsutredningen har nämnden ett samlat tillsynsansvar inom miljöbalken och strålskyddslagen som omfattar cirka 90 000 timmar de kommande tre åren. Tillsynsansvaret berör cirka 28 500 objekt, varav cirka 2 700 är verksamheter inom kommunen som berörs av tillsyn inom miljöskydd och hälsoskydd och 25 800 är fastighetsägare/hushåll som berörs av tillsyn av enskilt vatten och avlopp och strandskydd. Det samlade tillsynsbehovet för miljöskydd, hälsoskydd samt områdesskydd och enskilt vatten och avlopp för perioden 2022-2024 återfinns i tabell 1.

Tabell 1: Samlat tillsynsbehov för miljöskydd, hälsoskydd samt VA och områdesskydd 2022-2024

	Behov 2022 (timmar)	Behov 2023 (timmar)	Behov 2024 (timmar)
Miljöskydd	10 615	10 915	10 667
Hälsoskydd	9 120	9 120	9 120
VA och områdesskydd	11 922	11 922	11 922
Summa (timmar)	31 657	31 957	31 709

Som redovisat under revisionsfråga 1 har vi inom ramen för granskningen tagit del av nämndens tillsyns- och kontrollplaner. Nedan redogörs för de behov som framgår av respektive plan.

Plan för Uppsala kommuns livsmedelskontroll 2023-2025 och Årsplan för livsmedelskontrollen 2023

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har kontrollansvaret för cirka 1 900 livsmedelsanläggningar. Restauranger, butiker och skol- och omsorgskök står för merparten av anläggningarna, men det finns även verksamhetstyper som grossister, producenter av livsmedel samt transportörer av livsmedel. I Uppsala kommun finns flera kommunala dricksvattenanläggningar, men även många mindre anläggningar som försörjer hushåll och andra livsmedelsverksamheter med dricksvatten. År 2023 är cirka 1 540 kontrollbesök inplanerade. Antalet kontrolltimmar framgår däremot inte av varken planen för Uppsala kommuns livsmedelskontroll 2023-2025 eller årsplanen för livsmedelskontrollen 2023. Det framgår heller inte hur kontrollbesöken är fördelade utifrån arbetsområde.

Tillsynsplan enligt miljöbalken

- **Miljöskydd:** Miljöskyddstillsynen omfattar ett stort antal olika typer av verksamheter såsom lantbruk, kemisk industri, fordonsservice, avloppsreningsverk, täkter och förbränningsanläggningar. I tillsynsplanen framgår att den tillsyn som planeras år 2023 uppgår till 11 065 timmar fördelat på olika arbetsområden. Totalt innebär detta ett behov av 13,3 årsarbetare.
- **Hälsoskydd:** Hälsoskyddstillsynen är riskbaserad och fokuserar på vardagsmiljön för känsliga grupper som barn, unga och äldre samt verksamheter med ökad risk på grund av till exempel stickande eller skärande inslag. Det innebär bland annat tillsyn av förskolor, skolor, vårdlokaler, bassängbad och tatuerare. I tillsynsplanen framgår

att den tillsyn som planeras år 2023 uppgår till 10 080 timmar fördelat på olika arbetsområden. Totalt innebär detta ett behov av 11,2 årsarbetare.

- Områdesskydd och enskilt vatten och avlopp: Nämnden utför tillsyn enligt miljöbalken över små avloppsanläggningar upp till 200 personekvivalenter (pe). Nämnden har också tillsynsansvaret av skyddade områden som inom strandskydd och kommunala naturreservat. I tillsynsplanen framgår att den tillsyn som planeras år 2023 uppgår till 10 957 timmar fördelat på olika arbetsområden. Totalt innebär detta ett behov av 12,9 årsarbetare.

Enligt uppgift skiljer antalet timmar i tillsynsplanerna sig från tillsynsbehovsutredningen 2022-2024 då det sker en årlig översyn av tillsynsbehovet i samband med tillsynsplaneringen. Att miljöskydd och hälsoskydd har mer tillsyn planerad 2023 än enligt Tillsynsbehovsutredningen 2022-2024 beror delvis på att man haft tillsynsskuld att utföra. Det framkommer vid intervjuer med samtliga miljöbalksavdelningar att det tidsvis saknats personella resurser och att det finns en utmaning i att rekrytera nya inspektörer inom miljöbalkens område. Personalresurser beskrivs närmare under revisionsfråga 4. Tillsynsskuld har framför allt skapats under covid-19 pandemin när det inte var tillåtet att bedriva tillsyn på plats inom många verksamheter. Ibland har tillsynsskuld även skapats på grund av brist på personal. Tillsynsskuld har hanterats genom att föra över skuldtimmarna till nästkommande år eller genom att inte ta ut nya avgifter.

I gällande tillsynsbehovsutredningen saknas en redovisning av nedprioriteringar och eventuell tillsynsskuld för att synliggöra behov av tillfälliga resursförstärkningar skiljt från behovet av varaktiga tillsynsresurser. Enligt uppgift rapporteras dock i tertialrapporteringar till nämnden och i årsbokslut hur mycket av den planerade tillsynen som utförts, om eventuell tillsynsskuld och om prioriteringar i tillsynen. Dock saknas information om konsekvenser av tillsynsskulden och den tillsyn som prioriteras ned.

Intervjuade beskriver däremot att tillsyn med årlig avgift prioriteras framför tillsyn med timavgift vid behov av prioritering, för en annan avdelning prioriteras riskgrupper och verksamheter där personer vistas många timmar samt att ansökningar om enskilt avlopp är prioriterade före tillsyn av de samma.

Bedömning

Finns det tillsyns- respektive kontrollplaner och bygger dessa på dokumenterade risk- och behovsanalyser?

Delvis.

Bedömningen grundar sig på att det finns tillsyns- och kontrollplaner som i huvudsak bygger på dokumenterade risk- och behovsanalyser. Vi noterar däremot att det i nämndens beslutade behovsutredning och plan för livsmedelskontrollen saknas en sammanställning och bedömning av personalresurserna för tillsyn och utifrån det faktiska tillsynsbehovet samt gjorda bedömningar och prioriteringar.

Måluppfyllelse

Revisionsfråga 3: Uppnås målen för tillsynsverksamheten?

lakttagelser

Vi har inom ramen för granskningen tagit del av *Verksamhetsberättelse för miljö- och hälsoskyddsnämnden 2022 (2023-03-22 § 24)*. Av verksamhetsberättelsen framgår måluppfyllelse för de nämndmål som nämnden beslutat om i verksamhetsplanen 2022 samt måluppfyllelsebedömning avseende kommunfullmäktiges inriktningsmål och uppdrag. Av måluppfyllelsen för nämndmålen kan konstateras att 12 av målen har statusen som klara, en har status som påbörjad och två har status som försenade. Sju av kommunfullmäktiges inriktningsmål uppfylldes helt och två är i hög grad uppfyllda. I verksamhetsberättelsen sker även en uppföljning av inriktningsmålens tillhörande indikatorer.

Vidare finns i verksamhetsberättelsen uppföljning av genomförda tillsyner och kontroller per 31 december 2022. Bland annat framgår att:

- Miljöskyddstillsynen av objekt med årlig avgift uppgick till 2565 timmar, vilket är 810 timmar lägre än den tillsyn som planerades för. Genomförd tillsyn med timavgift uppgick till 390 timmar, vilket är 485 timmar lägre än den tillsyn som som planerades för. För tillsyn med kommunbidrag planerades det för 1490 timmar, varav endast 935 timmar av dessa genomfördes.
- Hälsoskydd genomförde stora delar av den planerade tillsynen, totalt 3325 av 3308 timmar. Genomförd tillsyn med timavgift uppgick till 1378 timmar av 1600 planerade timmar. För tillsyn med kommunbidrag genomfördes 682 av 720 timmar.
- Områdesskydd och enskilt vatten och avlopp genomförde 54 av 55 timmar tillsyn av avlopp med årlig avgift. Däremot hade de avvikelser på tillsynsprojekt med timavgift där 1004 av 1340 planerade timmar genomfördes. För tillsyn med kommunbidrag genomfördes 1369 av 1760 timmar.
- Livsmedelskontroll genomförde 1332 kontrollbesök av 1345 genomförbara, varav 42 besök var tillsynsskuld från år 2021. Antal uppföljande kontrollbesök uppgick till 180 stycken, vilket är 20 kontrollbesök mindre än vad som planerades för.

Inom ramen för granskningen har vi även tagit del av miljö- och hälsoskyddsnämndens *Delårsbokslut mars 2023 (2023-06-07 § 58)*. Av delårsbokslutet framgår status för uppdrag och åtgärder kopplade till kommunfullmäktiges fyra fokusmål samt nämndmål. Samtliga nämndmål och uppdrag har status som påbörjade. I delårsbokslutet redovisas även nyckeltal för miljöförvaltningens avdelningar 2023 med 2022 och 2021 som jämförelse. Uppföljning av indikatorer sker även. Av måluppfyllelsen kan konstateras att samtliga nämndmål och uppdrag kopplade till kommunfullmäktiges mål har status påbörjade. Ingen prognos görs däremot för helåret. Vid delårsuppföljning per augusti görs prognos för nämndens bidrag på helår till kommunfullmäktiges fokusmål.

De aktiviteter som beskrivs i förvaltningens operativa plan redovisas till nämnden vid tertialuppföljningarna, samlat per överordnad åtgärd. Livsmedelskontrollens operativa mål sammanställs av Livsmedelsverket och redovisas så. Vi har tagit del av

Livsmedelsverkets sammanställning av Sveriges kontroll för 2022, av denna framgår dock inte någon specifik måluppföljning för Uppsala kommun.

Vid intervjuer beskrivs att stora delar av den tillsyn och de kontroller som framgick av miljö- och hälsoskyddsnämndens tillsyns- och kontrollplaner för 2022 kunde fullföljas. Miljöskyddstillsynen hade däremot avvikelser på årliga tillsynsavgifter, vilket betyder att de var tvungna att ta med sig tillsynstimmar till 2023. Avvikelseerna uppges främst bero på personalförändringar. Avseende tillsyns- och kontrollplaner för 2023 förklaras att avdelningen för områdesskydd och enskilt vatten och avlopp samt avdelningen för livsmedel ligger i fas med tillsynsarbetet vid tidpunkten för granskningen. Avdelningarna för miljö- och hälsoskydd ligger däremot något efter planen, vilket kommer att följas upp mer noggrant i delårsrapporten per augusti 2023.

Bedömning

Uppnås målen för tillsynsverksamheten?

Delvis.

Bedömningen grundar sig dels på att de mål och resultatindikatorer som framgår av nämndens verksamhetsplan för 2022 i huvudsak bedöms vara uppfyllda och dels att de mål och resultatindikatorer som framgår av nämndens verksamhetsplan för 2023 prognostiseras att uppfyllas. Den planerade tillsynen enligt tillsyns- och kontrollplaner för år 2022 genomfördes inte fullt ut vad gäller tillsyn enligt miljöbalken, det förelåg dock stora variationer mellan avdelningarna.

Principer för beslutat avgiftsuttag

Revisionsfråga 4: Finns det ändamålsenliga principer för beslutat avgiftsuttag?

lakttagelser

I dokumentet *Taxa inom miljöbalkens och strålskyddslagens områden* (beslutad av kommunfullmäktige 2022-12-12 § 33) framgår föreskriver om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken samt anmälningar och tillsyn enligt strålskyddslagen, strålskyddsförordningen och de föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Enligt dokumentet ska avgift enligt taxa inom miljöbalkens område betalas för:

1. Handläggning och andra åtgärder med anledning av ansökningar om tillstånd, dispens eller undantag.
2. Handläggning och andra åtgärder med anledning av anmälan av verksamhet eller åtgärd.
3. Handläggning och andra åtgärder vid tillsyn i övrigt.

Avgift enligt taxa inom strålskyddslagens område ska betalas för endast de två sistnämnda punkterna.

Avgiftsuttag sker:

- I förhållande till den handläggningstid som i taxan bestämts för ärendet (fast avgift, förskottsbetalning).

- I förhållande till den årliga handläggningstid som anläggningen eller verksamheten tilldelats (fast årlig tillsynsavgift, förskottsbetalning).
- I förhållande till den faktiskt nedlagda handläggningstiden i det enskilda ärendet (timavgift, efterskottsbetalning).
- Enligt de andra grunder som anges i taxan.

Under perioden 1 januari 2023 till 31 december 2023 är handläggningskostnaden per hel timme handläggningstid 1 310 kronor. Den årliga tillsynsavgiften beräknas genom att tilldelad tillsynstid multipliceras med timtaxan. Kommunfullmäktige beslutar om taxan årligen.

Vi har även tagit del av dokumentet *Taxa för offentlig kontroll enligt livsmedels- och foderlagstiftningen* (beslutad av kommunfullmäktige 2022-12-12 § 33). Enligt dokumentet ska avgift enligt taxa betalas av den aktör vars verksamhet är föremål för nämndens offentliga kontroll och annan offentlig verksamhet. Med aktör avses varje livsmedelsföretagare, annan verksamhetsutövare och aktör inom ekologisk produktion som åläggs ansvar och skyldigheter enligt livsmedels- och foderlagstiftningen. Timavgiften är 1 310 kronor per timme kontrolltid. Avgiften beräknas genom den faktiskt nedlagda handläggningstiden multiplicerat med timavgiften.

Intervjuer

Det beskrivs under intervjuer att tillsynsbehovet styr taxan enligt modell från SKR. Förslag på ändringar i taxan görs till miljö- och hälsoskyddsnämnden och slutlig taxa beslutas sedan av kommunfullmäktige. Enligt uppgifter från verksamhetsföreträdare förekommer det att avgiftsbeslut överklagas. År 2022 överklagades totalt nio avgiftsbeslut.

Det framgår vidare av intervjuer att miljö- och hälsoskyddstillsynen har årlig avgift för tillsyn av verksamheter med stort tillsynsbehov. För verksamheter med mindre tillsynsbehov används timavgift. Områdesskydd och enskilt vatten och avlopp har å andra sidan främst timavgift på sina tillsyner. Livsmedelskontroll uppger att år 2023 är sista året de arbetar med årlig avgift, och att från och med 2024 kommer timavgift att användas vid samtliga kontroller. Samtliga intervjuade anser att principerna för avgiftsuttag är tydliga. Avgiftsbeslut och underlag för faktura tas fram i Ecos, ett verksamhetssystem för handläggning av miljö- och hälsoskyddsärenden.

Bedömning

Finns det ändamålsenliga principer för beslutat avgiftsuttag?

Ja.

Vi bedömer att det finns ändamålsenliga principer för beslutat avgiftsuttag i enlighet med gällande regler och centrala vägledningar. Bedömningen grundar sig på att kommunallagens självkostnadsprincip tillämpas och att Kommunfullmäktige fattar beslut om taxor och när taxorna ska börja tillämpas innan avgifter tas ut i det enskilda ärendet.

System för utvärdering

Revisionsfråga 5: Har nämnden system för att utvärdera kvalitet och enhetlighet i myndighetsutövningen vad gäller tillsyn?

lakttagelser

Internkontroll

Vi har tagit del av miljö- och hälsoskydds nämndens internkontrollplan 2023 och analys enligt reglemente 2022 (beslutad 2022-12-14 § 138). I internkontrollplanen framgår att kontroller görs på följande områden:

- Ledning och styrning
- Kontroller av system och rutiner
- Kvalitet på beslut
- Diarieföring
- Tillsynstid och avgift
- Korrekt fakturering
- Ogentligheter, mutor och jäv

Inom kontrollområdet tillsynstid och avgift finns en riskbeskrivning som menar att det kan finnas risk för bristande leverans av myndighetsuppdraget, vilket leder till att de verksamheter som betalar årlig avgift inte får den tillsyn som de betalar för. Avdelningschefer ansvarar för att genomföra en månatlig uppföljning av levererad tillsynstid i förhållande till betald avgift.

I avrapportering av internkontrollplan per april 2023 (beslutad av miljö- och hälsoskydds nämnden 2023-06-07 § 59) framgår att berörda avdelningschefer genomfört uppföljning och kontroll av intäkter och levererad tillsynstid månatligen. Resultatet av granskningarna visar att avdelningarna i stort sett ligger i fas. Vidare framgår att avdelningen för miljöskydd planerar att rekrytera som en åtgärd för att kunna leverera tillsyn utifrån tillsynsplan. Kontrollmomentet kommer att följas upp även per augusti och vid årsbokslut.

Ledningssystem

Vi har inom ramen för granskningen även tagit del av dokumentet *Ledningssystem* (beslutad av miljöförvaltningens förvaltningsdirektör 2023-06-20). Enligt dokumentet bygger miljöförvaltningens ledningssystem vidare på Uppsala kommuns gemensamma ledningssystem och kompletterar där det behövs med miljöförvaltningens egna arbetsmodeller, processer och rutiner. I ledningssystemet beskrivs miljöförvaltningens organisation, ledning och styrning, planering, uppföljning och kontroll, kvalitets-, informations- och förändringshantering, egen kontroll med mera.

Under avsnittet om kvalitets-, informations- och förändringshantering beskrivs att ledningssystemet används som ett verktyg för ledningen att styra verksamheten mot fastställda målsättningar. Systemet fungerar samtidigt som ett stöd för alla chefer och medarbetare i det dagliga arbetet. Ledningssystemet innebär att det skapas en struktur

för hur förvaltningen systematiskt ska arbeta med att planera, följa upp, utvärdera och förbättra verksamheten.

Kvalitetsgranskning

Vi har tagit del av det förvaltningsövergripande dokumentet *Kvalitetsgranskning av beslut* (beslutad av förvaltningsdirektör 2023-08-15). Av dokumentet framgår att ett urval av nämndens beslut inom varje verksamhetsområde ska kvalitetsgranskas regelbundet för att kvalitetssäkra och utveckla verksamheten. Kvalitetsgranskningen är en del av miljöförvaltningens systematiska kvalitetsarbete och syftar till att minska risken för fel, öka kvaliteten och rättssäkerheten i nämndens beslut. Kvalitetsgranskningen följs upp och analyseras av chef inom respektive verksamhetsområde samt ledningsgruppen.

Det framgår vidare av dokumentet att det är upp till varje chef för respektive verksamhetsområde att varje år identifiera en eller flera typer av beslut som ska kvalitetsgranskas. Instruktionerna för kvalitetsgranskning utformas utifrån de behov och krav som finns inom respektive verksamhetsområde. Kvalitetsgranskningen ska alltid omfatta följande områden:

- Rättssäkerhet- handläggning är rättssäker, vi följer lagar och regler, delegationsordningen liksom interna rutiner.
- Objektivitet- vi är sakliga, och opartiska.
- Proportionalitet – beslutet är rimligt.
- Samsyn - handläggningen är enhetlig och skiljer sig inte mellan inspektörer eller avdelningar.
- Kvalitet - alla tjänsteskrivelser håller en jämn och hög kvalitet avseende utformning och språk.

Specifika checklistor tas fram för de områden som ska granskas.

Nöjd kund-index

Vi har tagit del av resultaten från Sveriges kommuner och regioner (SKR) och Stockholm Business Alliance (SBA) servicemätning Insikt, som mäter Nöjd kund-index (NKI) för följande sex myndighetsområden:

- Brandskydd
- Bygglov
- Markupplåtelse
- Miljö- och hälsoskydd
- Livsmedelskontroll
- Serveringstillstånd

Resultaten för två av ovan myndighetsområden, miljö- och hälsoskydd och livsmedelskontroll, är av vikt för denna granskning. Betygsskalan går från 0–100, där ett värde lägre än 62 anses vara lågt, 62–69 godkänt och 70 eller mer högt.

Resultatet av genomförd servicemätning år 2022 visar att Uppsala kommun hade ett NKI på 75, vilket placerar kommunen på plats 96 av 196 kommuner. Inom miljö- och

hälsoskyddsområdet har Uppsalas NKI minskat från 73 år 2021 till 69 år 2022, vilket placerar kommunen på plats 134 av 178 kommuner. Även NKI-värdet för livsmedelskontroll har minskat från 81 år 2021 till 80 år 2022, vilket placerar Uppsala kommun på plats 81 av 187. Vid sakgranskning framkommer det att förvaltningen varje år analyserar föregående års NKI-mätning och tar fram åtgärder utifrån resultatet. Under 2023 har alla avdelningschefer fått tillgång till SKR:s portal Insikt och därmed möjlighet att kontinuerligt följa årets NKI-mätningar, vilket ger möjlighet att snabbare bedöma behov av åtgärder.

Av servicemätningen framgår även betygsindex och effektmått per serviceområde. Mått framgår bland annat avseende effektivitet respektive rättssäkerhet vilka för Uppsala kommun uppgår till 72 respektive 73. Vi noterar att detta är högre än måtten för samtliga kommuner totalt som uppgår till 71 avseende effektivitet och 72 avseende rättssäkerhet.

System för utvärdering inom avdelningarna

Vid intervjuer framkommer att samtliga avdelningar har arbetsbeskrivningar där arbetsprocessen inför, under och efter inspektion beskrivs. Vi har bland annat tagit del av dokumentet *Handbok inspektörer* (daterad mars 2023) som är områdesskydd och enskilt vatten och avlopps arbetsbeskrivning. I dokumentet finns information om tillsynsplanen samt vilka områden och vilka fastigheter där tillsyn genomförs. Vidare finns en beskrivning av arbetsprocessen, bland annat hur inspektören ska förbereda sig inför inspektion och vilka frågor som bör ställas till fastighetsägaren under inspektion. Det finns även rutiner för hur bedömning ska göras och hur beslut ska skrivas.

I ärendehanteringssystemet Ecos finns möjlighet att få en samlad bild över pågående och avslutade ärenden samt planerade tillsyner, brister, förelägganden, åtgärder och mycket mer. Chef har bland annat möjlighet att se statistik och nyckeltal över exempelvis ärenden med långa handläggningstider, hur många ärenden varje handläggare har samt registrerad tid som ej är debiterad.

Det beskrivs även vid intervjuer att samtliga avdelningar har kvalitetsansvariga som arbetar med uppdatering av rutiner. Kvalitetsansvariga involverar avdelningens övriga medarbetare i detta arbete och i diskussioner om rutiner och arbetssätt.

Vid intervjuer beskrivs att samtliga avdelningar har samsynsmöten där de går igenom ärenden för att stämma av om inspektörerna gör liknande bedömningar. Inom ramen för kommunens ärendehanteringssystem finns även forum för samsyn där inspektörer kan gå in och läsa varandras rapporter. Vid eventuella tvetydigheter kontaktas de jurister som finns inom kommunen.

Det beskrivs vid intervjuer att det finns en rutin för hantering av synpunkter men inte ett strukturerat arbetssätt för synpunktshantering. Uppsala kommun arbetar för tillfället med att ta fram en kommunintern lösning för synpunktshantering där syftet är att kunna göra övergripande analyser av synpunkterna. Tillfälligt finns det synpunktshantering via kommunens intranät där inspektörerna själva skriver in vilka synpunkter som kommit in. Samtliga intervjuade uppger att det ofta inkommer synpunkter på pågående ärenden.

Synpunkterna kan komma in muntligt vid inspektion eller telefon, genom skriftligt brev eller digitalt via e-post. Vid sakgranskning framkommer att synpunkter hanteras vanligen av handläggaren som tog emot dem tillsammans med berörd avdelningschef. För att följa upp synpunkter på nämndens verksamhet i form av överklaganden har förvaltningen gjort en sammanställning och analys av vilka beslut som överklagats 2022.

Samverkan

Vid intervjuer beskrivs att kommunen ingår i nätverket *Mitt miljösamverkan*, en regional miljösamverkan tillsammans med Länsstyrelserna i Uppsala, Västmanland och Dalarnas län. Denna samverkan har som syfte att underlätta en likriktning och effektivisering av tillsynen. Nätverksträffar sker regelbundet och främst digitalt. Det uppges även finnas en digital samverkansplattform där inspektörer har möjlighet att ställa frågor kring sitt dagliga arbete. Enligt intervjuade är Mitt miljösamverkan det viktigaste samverkansforumet för Uppsala kommun inom området miljötillsyn.

Det beskrivs även under intervjuer att miljöförvaltningen samverkar med åtta jämnstora mellansvenska kommuner i nätverket G9. Samverkan i G9-nätverket sker dels på chefs- och ledningsnivå, dels på inspektörsnivå. Inspektörer träffas för utbyte, samsynsdiskussioner och fortbildning inom både miljöbalkens områden och livsmedelskontroll. Förvaltningen ingår även i andra nätverk, som Storstadsnätverket och en GD-grupp.

Internt inom förvaltningen finns ett samarbete mellan avdelningarna i form av erfarenhetsutbyten mellan inspektörer. Erfarenhetsutbytet sker genom att inspektörer får följa med en annan inspektör från en annan avdelning under en dag. Avdelningarna miljöskydd och hälsoskydd har även ett samarbete kring arbetet med internkontrollplanen.

Bedömning

Har nämnden system för att utvärdera kvalitet och enhetlighet i myndighetsutövningen vad gäller tillsyn?

Ja.

Vi bedömer att det finns dokumenterade rutiner för hur tillsyn ska utföras och dokumenteras och dessa är kända inom organisationen. För att säkerställa likvärdiga bedömningar/beslut inom miljö- och hälsoskyddsavdelningen sker löpande dialoger och veckovisa samsynsmöten inom avdelningarna. Inom ramen för internkontrollarbetet utförs stickprov för att säkerställa att hantering och bedömning är korrekt och likvärdig. Genom den interna och externa samverkan som sker ges förutsättningar för att utvärdera och utveckla kvaliteten mellan avdelningarna likväl som i relation till andra kommuner.

Kommunen redovisar bra NKI resultat som Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Stockholm Business Alliance (SBA) undersökning av Nöjd Kund Index har genomfört.

Kompetenser och resurser

Revisionsfråga 6: Säkerställer nämnden att erforderlig kompetens och tillräckliga resurser finns i organisationen?

lakttagelser

Kompetensförsörjningsplan

Inom ramen för granskningen har vi bland annat fått del av miljöförvaltningens kompetensförsörjningsplan för 2023-2025 (daterad 2023-02-23). I kompetensförsörjningsplanen beskrivs utmaningar och identifierade behov för miljöförvaltningens kompetensförsörjning. Enligt den kompetensanalys som finns i kompetensförsörjningsplanen är följande kompetenser i obalans:

- Leda, planera och ansvara för tillsynsområden eller uppdrag.
- Miljörätt, förvaltningsrätt.
- Branschkunskaper och specialistkompetens inom områden som förvaltningen har tillsyn och kontroll på.

Funktioner, roller och yrken i obalans är enligt kompetensanalysen miljö- och hälsoskyddsinspektörer samt erfarna förrättningslantmätare.

I kompetensförsörjningsplanen finns även kompetensförsörjningsinsatser med utgångspunkt i SKR:s kompetensförsörjningsstrategi. Bland annat framgår att förvaltningen behöver samarbeta mer mellan avdelningarna för att höja och utveckla kompetens. Andra insatser som nämns är att samtliga chefer och medarbetare ska ha individuella utvecklingsplaner, se över urvalskriterier för vissa tjänster vid rekrytering, ge information till andra förvaltningar inom kommunen om miljöförvaltningens behov etc. Förvaltningen ska enligt planen varje år följa upp att kompetensförsörjningsplanen är aktuell i samband med verksamhetsplaneringen inför kommande verksamhetsår.

Delårs- och årsuppföljning

Som tidigare nämnt har vi tagit del av miljö- och hälsoskyddsnämndens delårsuppföljning per mars/april 2023. Av delårsuppföljningen framgår bland annat att avdelningen för hälsoskydd planerar att rekrytera ny personal under 2023. Dock riskerar avdelningen att inte kunna genomföra hela tillsynsplanen för 2023 på grund av personalförändringar. I delårsuppföljningen framgår även att ett antal aktiviteter kommer att startas upp på förvaltningen utifrån kompetensförsörjningsplanen. Förvaltningen kommer bland annat att arbeta med att ta fram en ersättningsplanering, samt fortsätta arbeta med aktiviteter för att vara en attraktiv arbetsgivare. Dialog förs även om hur förvaltningen kan nå ut genom sociala medier, Uppsala kommuns hemsida, examensarbeten, mässor med mera.

Vidare framgår av delårsuppföljningen att nämnden fått i uppdrag av kommunfullmäktige att frigöra tid och resurser till kommunens kärnverksamheter genom att effektivisera administrationen och minska den administrativa belastningen. Nämnden omhändertar uppdraget genom att se över möjligheten att överföra arbetsuppgifter från handläggare

och inspektörer till förvaltningens administrativa personal, för att frigöra resurser till nämndens tillsyn, kontroll och förrättningar. Nämnden kommer enligt uppgift att arbeta med uppdraget under hela planperioden. Status per mars/april 2023 är att uppdraget är påbörjat.

I miljö- och hälsoskyddsnämndens årsuppföljning 2022 framgår att nämnden haft lägre kostnader på grund av vakanta tjänster. Avdelningen för miljöskydd har på grund av begränsade personalresurser inte kunnat leverera all planerad tillsyn, en del tillsynsinsatser minskades och en del planerad tillsyn flyttades till 2023. Inkommande ärenden och planerad tillsyn med årlig avgift prioriterades framför tillsyn med timavgift och mindre tillsynsprojekt med kommunbidrag för att fördela tillsynsresurserna där de bäst behövdes. Konsekvensen blev att cirka 675 timmar årlig avgift och cirka 570 timmar timavgift flyttades till 2023. Under hösten tillsattes flera tjänster vilket har skapat bra förutsättningar för att leverera tillsyn enligt tillsynsplanen för 2023.

Det framgår vidare av årsuppföljningen att nämnden har haft utmaningar att rekrytera personal. Inom flera av nämndens ansvarsområden utbildas för få personer i förhållande till behovet. Samtidigt blir nämndens arbetsområde mer komplext i form av ny lagstiftning som kräver specialistkompetens.

Intervjuer

Vid samtliga intervjuer framgår att det finns tillräckliga resurser för att kunna genomföra tillsyn enligt lagstadgade krav. Däremot nämner samtliga avdelningar som arbetar med tillsyn enligt miljöbalken att deras avdelningar har svårigheter med att rekrytera rätt kompetenser. Ett problem som nämns är att sökanden ofta har en relevant utbildning men ingen relevant erfarenhet, vilket gör att inspektörer eller handläggare måste lägga ner mycket tid på att lära upp nya medarbetare. Det har rekryterats nyexaminerade inspektörer och det pågår även ett arbete inom ramen för kompetensförsörjningsplanen att försöka nå ut till studerande. Det anses finnas tillräckliga och kompetenta stödfunktioner, som exempelvis administrativt stöd, HR-stöd, ekonomistöd, kommunikation, kommunjurister med mera.

Vidare beskrivs under intervjuer att det varje år görs en inventering för att stämma av att rätt kompetenser finns. Samtliga medarbetare har även en individuell utvecklingsplan där personliga mål sätts för året samt där det framgår vilka utbildningar varje medarbetare ska gå under året. Det finns utbildningar som samtliga medarbetare inom förvaltningen ska gå, samt mer branschspecifika utbildningar som erbjuds både av kommunen men även av andra aktörer, såsom Mitt miljösamverkan.

Statistik

Vi har inom ramen för granskningen kontrollerat den statistik som Uppsala kommun rapporterat in till kommunstatistikdatabasen Kolada med bäring på miljö- och hälsoskydd och jämfört med ett urval av kommuner som tillhör samma kommungrupp (B3 - Större stad) som Uppsala kommun i SKR:s kommungruppsindelning. De

kommuner vi har jämfört med är Helsingborg, Linköping, Norrköping, Västerås och Örebro.

Av diagram 1-3 framgår statistik för Uppsala kommun samt för ovan nämnda jämförelsekommuner. All statistik som presenteras nedan avser åren 2021-2022.

Diagram 1: Intäkter miljö- och hälsoskydd, myndighetsutövning, kr/inv

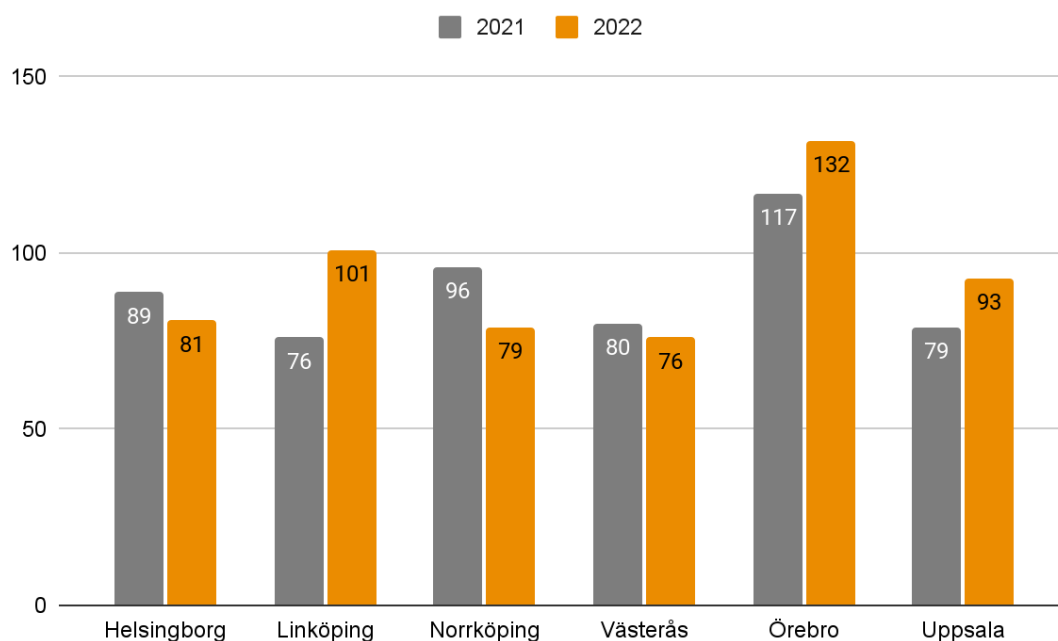


Diagram 2: Kostnad miljö- och hälsoskydd, myndighetsutövning, kr/inv

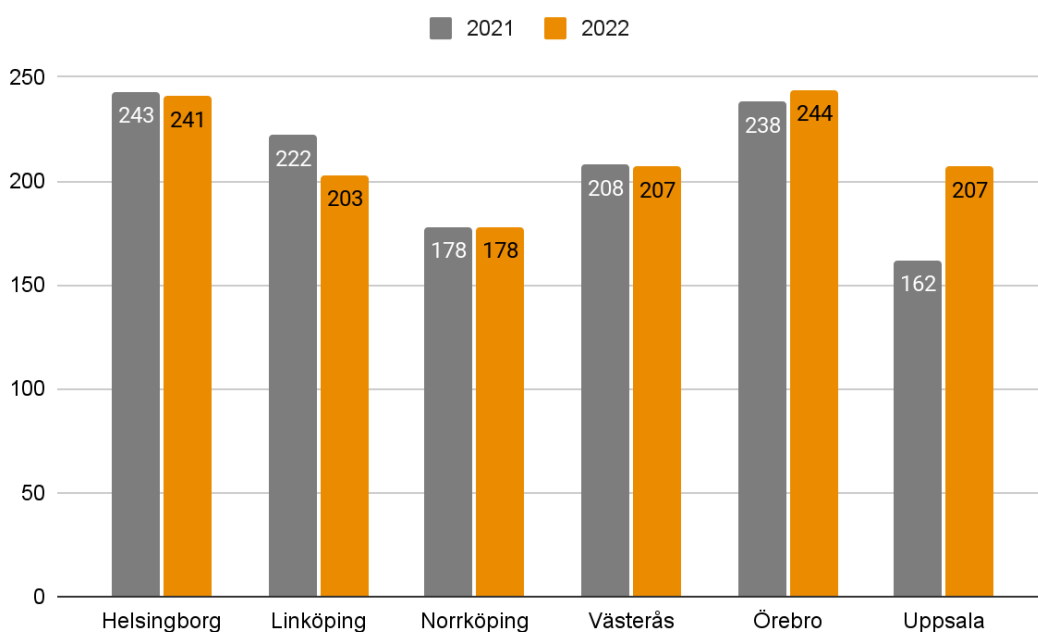
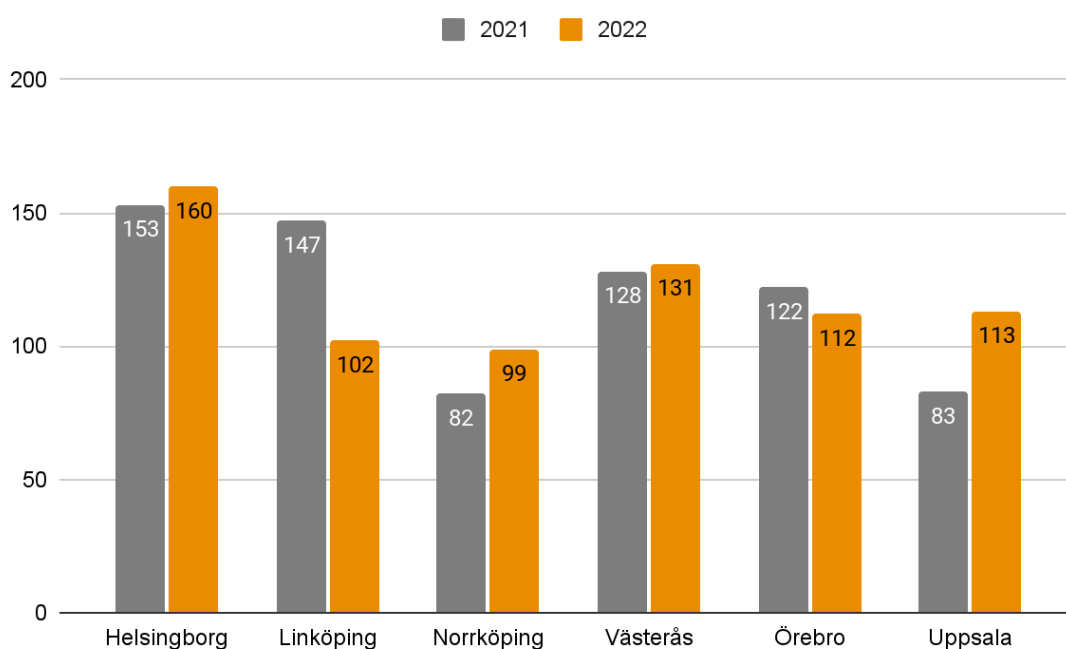


Diagram 3: Nettokostnad miljö- och hälsoskydd, myndighetsutövning, kr/inv



Av statistik presenterad i diagram 1-3 framgår att:

- Uppsala kommuns intäkter inom miljö- och hälsoskydd har ökat från 79 kr/inv år 2021 till 93 kr/inv år 2022. Kommunens intäkter ligger i mitten av jämförda kommuner.
- Uppsala kommuns kostnader inom miljö- och hälsoskydd har ökat från 162 kr/inv år 2021 till 207 kr/inv år 2022. Kommunens kostnader ligger i mitten av jämförda kommuner.
- Uppsala kommuns nettokostnader inom miljö- och hälsoskydd har ökat från 83 kr/inv år 2021 till 113 kr/inv år 2022. Kommunens nettokostnader ligger i mitten av jämförda kommuner.

Bedömning

Säkerställer nämnden att erforderlig kompetens och tillräckliga resurser finns i organisationen?

Delvis.

Bedömningen grundar sig på att det i dagsläget finns god och blandad kompetens och tillräcklig möjlighet till kompetensutveckling. Intern kompetensutveckling sker genom ex. samsynsmöten och lära av varandra samt individuella utvecklingsplaner finns.

Bedömningen grundar sig även på de uppgifter vi fått om otillräckliga resurser vilket verifieras genom den tillsynsskuld som finns inom miljöskydd och hälsoskydd och på 2022 års uppföljning av tillsyns- och kontrollplaner där avdelningarna för miljöbalktillsyn genomfört mindre tillsyn än planerat. Den centrala utmaning som beskrivs kring

personalsituationen är kopplat till rekrytering vilket ställer krav på exempelvis intern utbildning. Personalsituationen är något som enligt de intervjuade kontinuerligt ses över och rapporteras till nämnden vilket vi också verifierat i bland annat delårs- och årsbokslut.

Rapportering till nämnd

Revisionsfråga 7: Sker en kontinuerlig rapportering till nämnden?

lakttagelser

Protokollsgenomgång

Vid genomgång av nämndens sammanträdesprotokoll för perioden 2022-01-01 till 2023-08-30 har vi noterat att nämnden kontinuerligt erhåller information om delegationsbeslut, anmälningsärenden, kurser och konferenser, med mera. Vid redovisning av anmälningsärenden erhåller nämnden information om överklagande ärenden, beslut och domar från överprövande myndigheter. Nämnden har även vid varje sammanträde en informationspunkt där information om tillsynsärenden getts vid ett flertal gånger. Vi har även noterat att nämnden fått ta del av och beslutat om följande under granskad period:

- 2023-06-07 § 58: Delårsuppföljning mars/april 2023
- 2023-06-07 § 59: Avrapportering internkontrollplan för april 2023
- 2023-03-22 § 24: Årsuppföljning och bokslut 2022
- 2022-10-19 § 98: Delårsuppföljning augusti 2022
- 2022-10-12 § 99: Avrapportering internkontrollplan för augusti 2022
- 2022-08-24 § 73: Revidering av föreskrifter om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd i Uppsala kommun
- 2022-06-01 § 53: Avrapportering internkontrollplan för april 2022
- 2022-06-01 § 54: Delårsuppföljning mars/april 2022

Nämndens delårs- och årsuppföljningar innehåller bland annat uppföljning kopplat till genomförd tillsyn (miljöbalken), utförda livsmedelskontroller och antal klagomål och remisser. Delårs- och årsuppföljningarna innehåller även uppföljning avseende fokusmål/inriktningsmål, nämndmål och åtgärder, vilket även redovisas under revisionsfråga 3.

Vid intervjuer bekräftas att rapportering till miljö- och hälsoskyddsnämnden sker vid uppföljning av interkontrollplan, delårsuppföljning per april och per augusti samt årsuppföljning. Utöver kommunens process för verksamhetsplan och budget samt beslut och uppföljning/redovisning sker rapportering vid avvikelser, viktiga händelser, nyheter och annat som är väsentligt för nämnden att få information om. Enligt intervjuade finns det en god dialog mellan nämnd och förvaltning och nämnden har en god kännedom om förvaltningens verksamhet.

Bedömning

Sker en kontinuerlig rapportering till nämnden?

Ja.

Bedömningen grundar sig på att nämndens verksamhetsberättelser (både delårs- och årsbokslut) innehåller uppföljning kopplad till bland annat utförda tillsyner och kontroller. Nämndens verksamhetsberättelser (både delårs- och årsbokslut) innehåller även uppföljning avseende personalsituation samt nämndmål, indikatorer och nyckeltal. Nämnden erhåller kontinuerligt information om överklagande ärenden, beslut och domar från överprövande myndighet, delegationsbeslut, förelägganden etc. Nämnden får också del av redovisningar, såsom NKI.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun genomfört en granskning av kommunens miljö- och hälsoskyddstillsyn. Granskningens syfte var att bedöma om miljö- och hälsoskyddsnämnden bedriver en ändamålsenlig tillsynsverksamhet med tillräcklig intern kontroll vid hanteringen av tillsynsärenden.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att nämnden i allt väsentligt bedriver tillsynsverksamhet med tillräcklig intern kontroll vid hantering av tillsynsärenden.

Enligt vår bedömning finns det en tydlig målkedja från kommunfullmäktige ner till aktiviteter på avdelningsnivå. Målen uppnåddes i huvudsak år 2022 och prognostiseras att uppfyllas år 2023. Den planerade tillsynen har inte fullt ut genomförts vilket resulterat i en tillsynsskuld. Vidare finns dokumenterade rutiner för hur tillsyn ska utföras och dokumenteras och system för hur uppföljning av kvalitet och likvärdighet inom mynghetsutövning ska genomföras.






Det finns en god och blandad kompetens inom verksamheterna men också en upparbetad tillsynsskuld, vilken är kopplad till avsaknad av tillräckliga resurser och utmaningar i rekrytering. Nämnden får kontinuerlig rapportering av verksamheten. Dock saknas information om konsekvenser av tillsynsskulden och den tillsyn som prioriteras ned.

Vissa brister har noterats avseende otillräckliga resurser vilket verifieras genom den tillsynsskuld som finns inom miljöskydd och hälsoskydd och på 2022 års uppföljning av tillsyns- och kontrollplaner där avdelningarna för miljöbalkstillsyn genomfört mindre tillsyn än planerat.

Rekommendationer

- Säkerställ att kommande behovsutredningar innehåller en bedömning avseende konsekvenser av den tillsyn som prioriteras bort.
- Säkerställ att det finns tillräckliga personella resurser för att uppfylla nämndens tillsynsuppdrag.

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Finns det mål uppsatta för tillsynsverksamheten?	Ja Det finns en tydlig målkedja från kommunövergripande fokusmål med tillhörande uppdrag till nämndmål, åtgärder och aktiviteter. Genom målkedjan finns en tydlig koppling till tillsyns- och kontrollplanerna.	
2. Finns det tillsyns- respektive kontrollplaner och bygger dessa på dokumenterade risk- och behovsanalyser?	Delvis Bedömningen grundar sig på att det finns tillsyns- och kontrollplaner som i huvudsak bygger på dokumenterade risk- och behovsanalyser.	
3. Uppnås målen för tillsynsverksamheten?	Delvis Mål och resultatindikatorer som för 2022 bedöms i huvudsak vara uppfyllda och för 2023 prognostiseras målen att uppfyllas. Den planerade tillsynen enligt tillsyns- och kontrollplaner för år 2022 genomfördes inte fullt ut på alla avdelningar.	
4. Finns det ändamålsenliga principer för beslutat avgiftsuttag?	Ja. Vi bedömer att det finns ändamålsenliga principer för beslutat avgiftsuttag i enlighet med gällande regler och centrala vägledningar.	
5. Har nämnden system för att utvärdera kvalitet och enhetlighet i myndighetsutövningen vad gäller tillsyn?	Ja. Vi bedömer att det finns dokumenterade rutiner för hur tillsyn ska utföras och dokumenteras och system för hur uppföljning av kvalitet och likvärdighet inom myndighetsutövning ska genomföras.	

6. Säkerställer nämnden att erforderlig kompetens och tillräckliga resurser finns i organisationen?

Bedömningen grundar sig på den tillsynsskuld som finns och på 2022 års uppföljning av tillsyns- och kontrollplaner där avdelningarna för miljöbalktillsyn genomfört mindre tillsyn än planerat. Det finns en god och blandad kompetens men finns en rekryteringsutmaning kopplad till att säkra tillräckliga resurser..



7. Sker en kontinuerlig rapportering till nämnden?

Ja
Vi gör bedömningen att nämnden får rapportering av verksamheten genom större uppföljningar 3g/år och löpande rapportering och uppföljning av specifika frågor löpande under året.



Bilagor

Källförteckning

Vi har inom ramen för granskningen tagit del av följande dokument:

- Avloppsansökan, avdelning områdesskydd och vatten och avlopp
- Avrapportering av miljö- och hälsoskyddsnämndens internkontrollplan för 2022
- Avrapportering av miljö- och hälsoskyddsnämndens internkontrollplan för april 2023
- Delegations- och arbetsordning för miljö- och hälsoskyddsnämnden
- Handbok inspektörer, avdelning områdesskydd och vatten och avlopp
- Ledningssystem för miljöförvaltningen
- Miljöförvaltningens arbetsordning
- Miljöförvaltningens kommunikationsplattform
- Miljöförvaltningens kompetensförsörjningsplan 2023-2025
- Miljöförvaltningens strategiska områden 2023-2025
- Miljö- och hälsoskyddsnämndens delårsuppföljning och verksamhetsrapport per mars/april 2023
- Miljö- och hälsoskyddsnämndens internkontrollplan 2023
- Miljö- och hälsoskyddsnämndens protokoll från 2022-01-01 till 2023-08-31
- Miljö- och hälsoskyddsnämndens tillsynsbehovsutredning 2022-2024
- Miljö- och hälsoskyddsnämndens verksamhetsplan- och budget 2023-2025
- Miljö- och hälsoskyddsnämndens årsuppföljning och bokslut 2022
- Plan för Uppsala kommuns livsmedelskontroll 2023-2025
- Reglemente för kommunstyrelsen och övriga nämnder i Uppsala kommun
- Taxa inom miljöbalken och strålskyddslagens område
- Taxa livsmedels- och forderlagstingningen
- Underlag för tillsynsbehovsutredning 2022-2024, arbetsdokument hälsoskydd
- Underlag för tillsynsbehovsutredning 2022-2024, arbetsdokument miljöskydd
- Underlag för tillsynsbehovsutredning 2022-2024, arbetsdokument områdesskydd och vatten och avlopp
- Uppföljning av överklagningar år 2022

Datum

[Skriv namn här]

[Skriv namn här]

Namn

Namn

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Uppsala kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 21 april 2023. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.