



Granskning av styrning och uppföljning av tillsynsarbetet inom miljö- och hälsoskydd

Rapport

Huddinge kommun

KPMG AB

2022-03-14

Antal sidor 18



Innehållsförteckning

| | | |
|-----|-----------------------------------|----|
| 1 | Sammanfattning | 3 |
| 2 | Inledning | 4 |
| 2.1 | Syfte och revisionsfrågor | 4 |
| 2.2 | Avgränsning | 4 |
| 2.3 | Revisionskriterier | 5 |
| 2.4 | Ansvarig styrelse/nämnd | 7 |
| 2.5 | Metod | 7 |
| 3 | Resultat av granskningen | 7 |
| 3.1 | Organisation, ansvar och styrning | 7 |
| 3.2 | Centrala rutiner och processer | 12 |
| 3.3 | Uppföljning och återrapportering | 13 |
| 4 | Slutsats och rekommendationer | 16 |
| 4.1 | Rekommendationer | 16 |

1 Sammanfattning

KPMG har av revisorsgrupp 1 fått i uppdrag att granska tillsynsarbetet inom miljö- och hälsoskydd. Syftet med granskningen har varit att bedöma om bygglovs- och tillsynsnämnden har en ändamålsenlig och tillräcklig styrning och uppföljning av miljö- och hälsoskyddstillsynen.

Vår sammanfattande bedömning är att bygglovs- och tillsynsnämnden i allt väsentligt har en ändamålsenlig och tillräcklig styrning och uppföljning av miljö- och hälsoskyddstillsynen. Behovsutredning och tillsynsplan avseende 2021 har beslutats av nämnden och tillsynsplanens innehåll är i linje med de krav som ställs enligt miljötillsynsförordningen.

Vi bedömer dock att nuvarande organisation innebär en inbyggd oberoenderisk genom att både Miljötillsyn och Stadsmiljö inryms inom förvaltningschefens ansvarsområde. Vidare bedömer vi att nuvarande organisation inte är i linje med de av fullmäktige beslutade riktlinjerna för att motverka jäv samt att befintlig rutin kring förelägganden/ förbud avseende andra förvaltningar och bolag i kommunen är problematisk ur ett oberoendeperspektiv.

Vi noterar att resultatet på Nöjd-Kund-Index är i linje med etappmålet 2021 men att resultat har sjunkit i jämförelse med tidigare år. Resultatet från 2021 presenteras dock först i april 2022. Vidare vill vi framhålla att det finns utvecklingspotential avseende åiterrapporteringen av den interna kontrollen där metod och omfattning av de olika kontrollerna inte tydligt framgår av den interna kontrollplanen eller i dokumentationen som åiterrapporteras till nämnden.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi följande:

- Bygglovs- och tillsynsnämnden behöver se över organisationen i syfte att säkerställa att tillsynsjäv inte förekommer.
- Bygglovs- och tillsynsnämnden behöver se över nuvarande rutin kring föreläggande och förbud avseende andra förvaltningar och bolag i syfte att säkerställa oberoende.
- Bygglovs- och tillsynsnämnden bör följa upp den positiva nettokostnadsutvecklingen i syfte att säkerställa efterlevnad av självkostnadsprincipen.
- Bygglovs- och tillsynsnämnden bör säkerställa att åiterrapporteringen av den interna kontrollen innefattar information om metod och omfattning.
- Bygglovs- och tillsynsnämnden bör fortsätta sitt utvecklingsarbete avseende service, bemötande och digitalisering och följa upp att upprättad aktivitetsplan genomförs samt att önskad effekt uppnås.

Utöver ovanstående rekommenderar vi följande:

- Kommunstyrelsen behöver utifrån sitt samordningsansvar och sin uppsiktsplikt se över organisationen i syfte att säkerställa att tillsynsjäv inte förekommer.

2 Inledning

Huddinge kommun växer både sett till befolkningstäthet och näringsliv. Detta innebär större påfrestningar på närmiljön samtidigt som miljön blir allt viktigare för nuvarande - och potentiella kommuninnevånare. Tillsyn och uppföljning av egenkontroll är viktiga verktyg för kommunens miljöarbete (bl.a. Miljöprogram 2017–2021).

En stor del av kommunens miljöarbete utgörs av tillsynsarbetet, det vill säga myndighetsutövningen. Tillsynen utövas genom tillsynsbesök och rådgivning och information. I tillsynsansvaret ingår även att avsätta tillräckliga resurser och att ha personal med tillräcklig kompetens som ska utföra arbetet. Samtidigt finns kommunallagens självkostnadsprincip vilket innebär att kommunen inte får ta ut högre avgifter än vad den faktiska insatsen kostar.¹ Detta ställer krav på planering och uppföljning av tillsynen inom nämndens uppdrag samt att det finns strukturer för hur nämnden ska arbeta för att styra och följa upp kostnadstäckningsgraden för de debiterbara tjänsterna.

Revisorerna har i sin revisionsplanering uppmärksammat risker kring huruvida det finns en ändamålsenlig resursplanering samt verktyg för att styra tillsynsverksamheten mot en ökad effektivitet.

Syftet med granskningen är att bedöma om bygglovs- och tillsynsnämnden (BTN) i Huddinge kommun har tillfredsställande rutiner för planering och genomförande av tillsynsverksamheten inom miljö – och hälsoskydd.

2.1 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om bygglovs- och tillsynsnämnden har en ändamålsenlig och tillräcklig styrning och uppföljning av miljö- och hälsoskyddstillsynen.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Har nämnden säkerställt en tydlig ansvarsfördelning och styrning inom organisationen?
- Finns en dokumenterad behovsutredning och tillsynsplan?
- Finns en dokumenterad resursplanering?
- Följer nämnden upp sin verksamhet genom brukar- och kundenkäter?
- Har nämnden genom befintliga system och rutiner förutsättningar för att säkerställa att tillsynsverksamheten bedrivs effektivt?
- Är återrapporteringen till nämnden tillräcklig?

2.2 Avgränsning

Granskningen avser bygglovs- och tillsynsnämnden och är inriktad på tillsynsarbetet inom miljö- och hälsoskydd.

¹ Kostnaderna ska i genomsnitt täckas av intäkterna, dvs schabloner är tillåtet

2.3 Revisionskriterier

2.3.1 Kommunallagen (2017:725)

Enligt kommunallagens 6 kap. 6 § skall nämnden/styrelsen inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har beslutat samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. Nämnden skall även tillse att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

2.3.2 Miljöbalken – Finansiering av tillsyn

Varje kommun utövar genom den eller de nämnder som fullmäktige bestämmer tillsyn inom kommunen avseende miljö- och hälsoskyddet med undantag för sådan miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd. Enligt miljöbalkens grundläggande principer är det den som bedriver en verksamhet som kan orsaka hälso- eller miljöstörningar, som är ansvarig och som därmed ska betala de kostnader som uppstår av den prövning och tillsyn som krävs för att skydda människor och miljö. Målet är att tillsynsverksamheten så långt som möjligt ska vara självfinansierad och inte bekostas med skattemedel. Enligt miljöbalken har kommunen rätt att ta ut en avgift för tillsynen medan det är ett krav att ta ut en avgift för tillsyn under livsmedelslagen.

2.3.3 Miljötillsynsförordningen

Enligt Miljötillsynsförordningen (2011:13)² ska det hos en tillsynsmyndighet finnas en utredning om tillsynsbehovet för myndighetens hela ansvarsområde enligt miljöbalken. Behovsutredningen ska avse en tid om tre år och den ska ses över vid behov eller minst en gång varje år. Vidare ska en tillsynsmyndighet föra ett register över de tillsynsobjekt som behöver återkommande tillsyn.

En tillsynsmyndighet ska för varje verksamhetsår upprätta en samlad tillsynsplan som omfattar myndighetens ansvarsområde enligt miljöbalken. Planen ska grundas på den behovsutredning som avses ovan och tillsynsmyndigheten årligen följa upp och utvärdera sin tillsynsverksamhet.

Från och med 2022 ska det av tillsynsplanen även framgå hur myndigheten har tagit hänsyn till den nationella tillsynsstrategin.

Av 1 kap 12 § följer att en tillsynsmyndighet årligen ska följa upp och utvärdera sin tillsynsverksamhet.

2.3.4 Bygglovs – och tillsynsnämndens reglemente

Av reglementet³ framgår att nämnden ansvarar för kommunens prövning och tillsyn enligt miljöbalken (1998:808) samt vad som i övrigt enligt lag eller föreskrifter ska fullgöras av den kommunala nämnden inom miljö- och hälsoskyddsområdet.

² Med ändringar enligt SFS 2021:1232

³ Senast ändrat av kommunfullmäktige 2020-02-10

Av reglementet framgår även att nämnden i samband med upprättande av förslag till budget ska pröva fastställda taxor och reglementen inom ramen för sin verksamhet och i förekommande fall föreslå förändringar.

2.3.5 Budget 2021 och kommunens styrmodell

Av kommunfullmäktiges budget 2021 framgår övergripande mål om ekonomisk, social och ekologisk hållbarhet. Varje målområde konkretiseras med specifika mål och tillhörande indikatorer för bedömning av måluppfyllelse. Av kommunfullmäktiges budget 2021 framgår även budget och ekonomiska förutsättningar för varje nämnd samt att verksamhetsplaneringen ska bygga på den faktiska behovs- och kostnadsutvecklingen nämnden beräknar och de prioriteringar nämnden vill göra, utifrån kommunfullmäktiges beslut om mål och budget. I budgeten anges att bygglovs- och tillsynsnämnden ska fullgöra kommunens uppgifter enligt miljöbalken samt har ansvar för tillstånds- och tillsynsuppgifter.

2.3.6 Miljöprogram 2017–2021

Miljöprogrammet 2017–2021⁴ är indelat i sex temaområden och innehåller riktlinjer från Huddinge kommuns översiktsplan samt miljömål. Det framgår att nämnderna ska redovisa relevanta åtaganden och åtgärder för att uppnå miljömålen. Miljöprogrammet följs upp årligen och de miljömål som nämnderna redogör för i sina verksamhetsplaner ska följas upp i delårsrapporter och verksamhetsberättelser. Ansvaret för genomförande av miljöprogrammet vilar huvudsakligen på kommunens nämnder, förvaltningar och kommunala bolag. De flesta miljömål har mått kopplade till sig, i uppföljningssyfte, och för varje mål redovisas vilka aktörer som är ansvariga. Bygglövs- och tillsynsnämnden⁵ har specifikt ansvar för mål om påverkan/läckage av näringsämnen från jordbruk och gödselhantering, enskilda avlopp, radonhalt i bostäder, antalet boende i bostäder som har en dygnsekivalent ljudnivå över 55 dB(A), buller inomhus i skolor och förskolor, förskolor och skolor som har en bullerutsatt yta, samt förorenade områden.

2.3.7 Riktlinjer för att motverka jäv

Riktlinjerna, beslutade av kommunfullmäktige 2014-06-09, syftar till att synliggöra när en förtroendevald eller anställd ska anses ha ett sådant intresse i ett ärende att dennes opartiskhet kan ifrågasättas. Riktlinjen hänvisar till de lagregler om jäv för förtroendevalda och anställda i kommunen som främst återfinns i kommunallagen (1991:900).

Av riktlinjerna följer att tillsynsjäv föreligger om ärendet rör tillsyn över sådan kommunal verksamhet som handläggaren själv är knuten till. Exempelvis kan en miljöinspektör inte inspektera den förvaltning som miljöinspektören själv tillhör. Avsikten med denna regel är att minska risken för dubbla lojaliteter och påtryckningar på tjänstemännen.

⁵ Innan omorganisation 2019-01-01 fanns Tillsynsnämnden vars ansvar helt övertogs av bygglovs- och tillsynsnämnden enligt beslut av kommunfullmäktige

2.4 Ansvarig styrelse/nämnd

Granskningen avser bygglovs- och tillsynsnämnden.

2.5 Metod

Vi har granskat för granskningen relevant dokumentation ink nämndsprotokoll 2020 och 2021 samt underliggande tjänsteskrivelser/underlag.

Vi har genomfört intervjuer med avdelningschef/miljöchef, enhetschef för hälsoskydd, enhetschef för miljöskydd, handläggare inom hälsoskydds-enheten och handläggare inom miljöskydds-enheten. Samtliga intervjuade har sakkontrollerat rapporten. Förvaltningschef har delgetts rapporten i samband med sakgranskningen.

3 Resultat av granskningen

3.1 Organisation, ansvar och styrning

3.1.1 Organisation

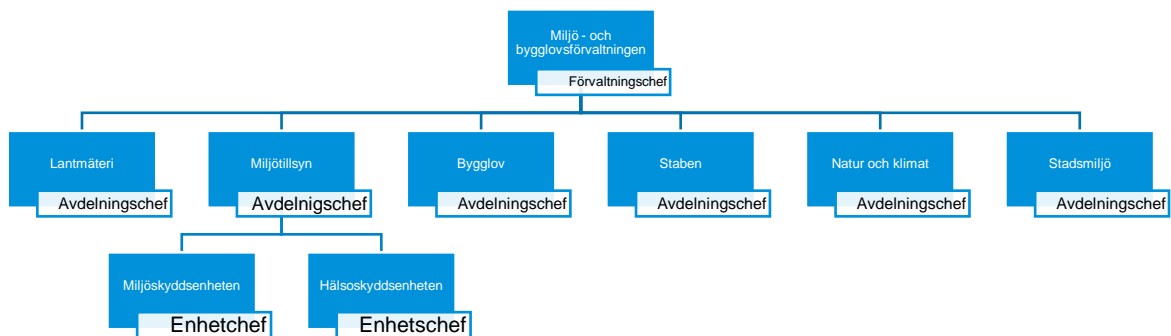
Den 17 december 2018 beslutades om en ny politisk organisation för Huddinge kommun och den 1 januari 2019 trädde bygglovs- och tillsynsnämnden i kraft. Miljö- och bygglovsförvaltningen är den verkställande förvaltningen.

Miljöchefen tillika avdelningschef för miljötillsynsavdelningen innehar verksamhets-, budget- och personalansvar.

Sedan den 1 januari 2020 finns det inom miljötillsynsavdelningen två enheter som leds av två enhetschefer, hälsoskydds-enheten och miljöskydds-enheten. Enhetscheferna har verksamhets- budget- och personalansvar för respektive enhet. Stödfunktioner i form av administration, HR, ekonomi och IT finns inom den egna förvaltningen samt från kommunstyrelsens förvaltning.

I bild 1 nedan finns en organisationsskiss över förvaltningen.

Bild 1



Vi noterar att både Miljötillsyn och Stadsmiljö inryms inom förvaltningschefens ansvarsområde. Ovanstående upplägg förutsätter att avdelningschefen för miljötillsyn kan agera oberoende och vara fristående från förvaltningschefen, dels i sådana situationer där ett enskilt tillsynsärende rör verksamheter i den egna förvaltningen, dels i mer generella frågor så som budget och planering av tillsynsverksamhet.

Förvaltningschefen är lönesättande chef för båda dessa avdelningschefer.

3.1.2 Mål, uppdrag och styrdokument

3.1.2.1 Budget och verksamhetsplan

I verksamhetsplanen för bygglovs- och tillsynsnämnden 2021 har nämnden tolkat vad de tre kommunövergripande målen, ekonomisk, social och ekologisk hållbarhet, innebär för nämndens verksamheter i form av nämndmål. Nämndmålen har i sin tur konkretiserats med mätindikatorer som ska utgöra grund för bedömning av måluppfyllelse. Nämnden har även gett förvaltningen i uppdrag att genomföra en utredning för att se vilka delar av nuvarande manuellt arbete som kan och bör ersättas av digitalt eller automatiserat arbete för att säkerställa högre kvalitet eller lägre kostnad. Ett annat uppdrag som nämnden gett är att förvaltningen ska genomföra en kvalitativ undersökning för att ta reda på vilken service och kontakt som kommunens invånare efterfrågar.

I tabell 1 nedan framgår mål och måluppfyllelse avseende 2021, hämtad från nämndens verksamhetsberättelse 2021.

Tabell 1

| Målområde | Kommunfullmäktigemål | Nämndmål | Bedömning |
|---|--|--|------------------------------|
| God ekonomi och effektiv verksamhet - ekonomisk hållbarhet | Skattemedel används effektivt | Självfinansieringsgraden ska öka | 😊 I mycket hög grad uppfyllt |
| | Huddinge kommun är en attraktiv arbetsgivare | Medarbetare bidrar till ständig utveckling av verksamheten | 😊 I mycket hög grad uppfyllt |
| En kommun där människor trivs och växer - social hållbarhet | Huddinge upplevs som trivsamt och tryggt | Huddinge upplevs som en trivsam och trygg kommun | 😊 I hög grad uppfyllt |
| | Arbete och företagsamhet lägger grunden för en framgångsrik kommun | Huddinges företagare får en god service | 😊 I hög grad uppfyllt |
| | Hållbar tillväxt med fokus på eget ägande | Effektiv handläggning i myndighetsärenden | 😐 Delvis uppfyllt |
| Naturkommun som tar klimatansvar - ekologisk hållbarhet | Minska klimatpåverkan | Minskade utsläpp från fordon och tjänsteresor | 😊 I hög grad uppfyllt |

Ett av målen är "Självfinansieringsgraden ska öka". För detta mål är en av indikatorerna självfinansieringsgraden inom miljöbalkstillsynen. Vi noterar att självfinansieringsgrad för miljöbalkstillsyn redovisas separat från självfinansieringsgraden inom livsmedeltillsyn. Av uppföljningen 2021 framgår att självfinansieringsgraden för miljöbalkstillsynen ligger på 90 % 2021, vilket är 15 % högre än etappmålet för året.

För målet "Huddinge upplevs som en trivsamt och trygg kommun" är två av indikatorerna genomförda tillsyns- och kontrollbesök enligt beslutad tillsyns- och kontrollplan (%), för hälsoskydd respektive miljöskydd. Av uppföljningen 2021 framgår att 100 % av tillsynsplanen har genomförts avseende miljöbalkstillsyn.

För målet "Huddinges företagare får en god service" ingår indikatorn Nöjd-Kund-Index för företagare gällande handläggning och service för ärenden inom miljö- och hälsoskydd. Av uppföljningen 2021 framgår ett resultat för helåret på 75⁶, vilket är samma som etappmålet för året. Vi noterar dock att resultatet för denna indikator har sjunkit under året.

3.1.3 Behovsutredning och tillsynsplan

I behovsutredningarna 2020 och 2021⁷ uppskattas att en årsarbetskraft inom miljö- och hälsoskyddstillsyn utgörs av 1 600 timmar, varav minst 100 av dessa är tillsynstid och resterande 500 timmar beräknas gå till arbetsuppgifter som inte har med den faktiska tillsynen att göra, så kallad OH-tid. För inspektörer inom enskilt avlopp är tillsynstiden beräknad till 1 200 timmar. Intervjuade handläggare framför att ovanstående uppskattning är i linje med hur tiden fördelas mellan olika sorters arbetsuppgifter.

Tillsynstiden utgörs av planerad och händelsestyrd tillsyn. Den planerade tillsynen debiteras årligen genom fasta avgifter och detta är aktuellt för de verksamheter som ska ha kontinuerliga tillsynsbesök. För planerad tillsyn är antal objekt och timmar kända sedan innan. Händelsestyrd tillsyn innebär sådan tillsyn som inkommer under året, exempelvis klagomål eller tillsyn som föranleds av att nya verksamheter startar. Uppskattningen av denna baseras på en skattning av föregående års handläggningstid och observerade trender.

Av behovsutredningen 2022 framgår att år 2021 omfattat personalförändringar, att viss del av tillsynen skett på distans till följd av Covid-19 samt viss förändring i antalet tillsynsobjekt. Det bedöms att den planerade tillsynen för miljöskyddsenheten 2021 kommer att uppfyllas, bortsett från projekt som skjutits upp till 2022. Det bedömdes även att hälsoskyddsenhetens planerade tillsyn 2021 kunde genomföras, bortsett från enskilda avlopp och tillsynsobjekt som ströks på grund av nedstängningen till följd av Covid-19.

I tabell 2 nedan framgår hur tillgången på tillsynstimmar/resurser har förhållit sig till behov av tillsynstimmar under 2020 och 2021. Uppgifterna är hämtade från nämndens behovsutredning och tillsynsplan 2021 och 2022

Tabell 2 – Tillsynstimmar - Tillgång och behov

| | Utförda tillsynstimmar 2020 | Tillgängliga tillsynstimmar för 2021 | Behov av tillsynstimmar 2021 | Utförda tillsynstimmar 2021 | Tillgängliga tillsynstimmar för 2022 | Behov av tillsynstimmar 2022 |
|------------|-----------------------------|--------------------------------------|------------------------------|-----------------------------|--------------------------------------|------------------------------|
| Hälsoskydd | 5 618 | 7 130 | 7 131,5 | 6 946,7 | 7 480 | 7 203 |

⁶ Detta resultat avser dock mätning som gjordes april 2021 avseende 2020.

⁷ Antagna av bygglovs- och tillsynsnämnden 2020-12-16 och 2021-11-30

| | | | | | | |
|------------|-------|--------|--------|----------|--------|--------|
| Miljöskydd | 7 799 | 10 360 | 10 362 | 9 700,51 | 10 505 | 10 663 |
|------------|-------|--------|--------|----------|--------|--------|

Av tabellen ovan framgår att behovet av tillsyntimmar har varit och framöver är i linje med tillgängliga resurser dvs tillgängliga tillsynstimmar. Beträffande differensen mellan behov av tillsyn och utförande av tillsyn 2021 förklaras detta dels av att det låg 150 timmar planerade inom miljöskydd på en anläggning som Länsstyrelsen inte blev klara med att lämna över till kommunen under året. Därtill uppges den mänskliga faktorn ha viss påverkan på differensen eftersom vissa timmar ibland kan missas i tidrapporteringen. Det är också svårt att uppskatta omfattningen på händelsestyrd tillsyn.

Vi noterar att det av tillsynsplanen 2022 framgår hur enheterna arbetar med den nationella strategin för miljöbalkstillsyn.

3.1.3.1 Delegationsordning

I delegationsordningen framgår vilka beslut som delegerats till vilka funktioner inom förvaltningen.⁸ Det framgår att den tekniska direktören på miljö- och bygglovsförvaltningen tillåts att vidaredelegera sin beslutanderätt till annan anställd inom Huddinge kommun. Beslutanderätten delegeras även, för vissa beslutspunkter, till förvaltningschefen vid Miljöförvaltningen i Stockholms stad, som i sin tur får vidaredelegera beslutanderätten till annan anställd i Stockholms stad.

Enligt delegationsordningen ska nämnden hållas underrättad om vem beslutanderätten vidaredelegerats till och beslut som fattas på delegation, inklusive vidaredelegation, ska redovisas till nämnden skriftligt vid nästföljande sammanträde. Av intervjuerna framgår att den månadsvisa rapporteringen till nämnd avseende delegationsbeslut sammanställs via ärendehanteringssystemet Castor. I de fall delegationsbeslutet inte avser ett tillsynsärende sker registrering av beslutet manuellt.

Beslut om föreläggande eller förbud utan vite har delegerats till handläggare. Beslut om föreläggande eller förbud med vite har delegerats till enhetschef med följande begränsningar:

- *Fast vite om högst 250 000 kronor*
- *Löpande vite med högst 100 000 kronor per överträdelse eller med sammanlagt vitesbelopp på högst 100 000 kronor per månad eller motsvarande tidsperiod.*

Av intervjuerna framgår att det finns en arbetsrutin för hantering och kommunikation i de fall en av kommunens förvaltningar/bolag riskerar att få ett föreläggande eller förbud. Rutinen är enligt intervjuade förankrad i kommunledningsgruppen. Den finns inte dokumenterad men beskrivs av avdelningschef enligt följande:

I sådana fall där föreläggande eller förbud blir aktuellt kontakter ansvarig handläggare sin enhetschef som i sin tur tar kommuniserar med avdelningschef. En kontakt upprättas med ansvarig VD/förvaltningschef som då informeras om det planerade föreläggandet/beslutet. Om underlag kan tillhandahållas snabbt behöver inget beslut om föreläggande/förbud fattas. I vissa fall, där situationen är akut, informeras

⁸ Nämnden beslutade senast om revidering 2022-02-22 om revidering av delegationsordningen

VD/förvaltningschef om att beslut om föreläggande/förbud kommer att fattas och därefter skriver handläggaren fram beslutet. Avdelningschef framhåller att denna rutin fungerar när det gäller att förebygga förelägganden och förbud. Samtidigt framhåller samtliga intervjuade att rutinen är problematisk utifrån att samtliga ärenden ska hanteras på samma sätt oavsett vem motparten är. Det finns enligt intervjuade inbyggda oberoenderisker med detta upplägg.

Av intervjuerna framkom att enheterna arbetat med delegationsordningen under året och att den upplevs som uppdaterad och tydlig. Av sammanträdesprotokoll från bygglovs- och tillsynsnämnden framgår att delegationsordningen uppdaterats vid ett flertal tillfällen under 2021.

3.1.4 Bedömning

Det finns en, av nämnden beslutad, aktuell delegationsordning. Vi bedömer att delegationsordningen är strukturerad, lättöverskådlig och anger en tydlig roll- och ansvarsfördelning mellan politik och tjänstemän. Av intervjuerna framgår att handläggarna upplever att delegationsordningen är tydlig och heltäckande.

Av granskningen framgår att ledarskapet flyttats närmare handläggarna genom införandet av två enhetschefer. Genom att enhetscheferna för hälsoskydd respektive miljöskydd har ansvar för verksamhet, personal och budget bedömer vi att rollfördelningen inom miljötillsynsavdelningen är tydlig.

I de av fullmäktige beslutade riktlinjerna för att motverka jäv framhålls att det föreligger tillsynsjäv om ärendet rör tillsyn över sådan kommunal verksamhet som handläggaren själv är knuten till. Exempelvis kan en miljöinspektör inte inspektera den förvaltning som miljöinspektören själv tillhör. Avsikten med denna regel är att minska risken för dubbla lojaliteter och påtryckningar på tjänstemännen. Vi bedömer att nuvarande organisation inte är i linje med dessa riktlinjer. Vi bedömer vidare att nuvarande organisation innebär en inbyggd oberoenderisk genom att både Miljötillsyn och Stadsmiljö inryms inom förvaltningschefens ansvarsområde. Ovanstående upplägg förutsätter att avdelningschefen för miljötillsyn kan agera oberoende och vara fristående från förvaltningschefen, dels i sådana situationer där ett enskilt tillsynsärende rör verksamheter i den egna förvaltningen, dels i mer generella frågor så som budget och planering av tillsynsverksamhet. Förvaltningschefen är dock lönesättande för båda dessa avdelningschefer. Därtill bedömer vi att befintlig rutin kring förelägganden/förbud avseende andra förvaltningar och bolag i kommunen är problematisk ur ett oberoendeperspektiv.

Av granskningen framgår att nämnden har beslutat om de lagstyrda dokument som krävs i form av behovsutredning och tillsynsplan. Av dokumenten framgår behov av tillsyn och planerad tillsyn samt de prioriteringar/satsningar som planeras under året. Av behovsutredning och tillsynsplan framgår att avdelningen bedöms ha tillräckliga resurser för att kunna bedriva en godtagbar tillsyn. Vi noterar att det av tillsynsplanen 2022 framgår hur enheterna arbetar med den nationella strategin för miljöbalkstillsyn, vilket är ett krav enligt miljötillsynsförordningen från och med 2022.

I nämndens verksamhetsplan finns en målstyrning för förvaltningens verksamhet inom miljöbalkstillsyn. Vi bedömer att mätindikatorerna för de olika målsättningarna är tydliga. Genom att nämnden beslutat om verksamhetspecifika indikatorer för självfinansieringsgrad inom de olika tillsynsområdena bedömer vi att det finns en tydlig ekonomisk styrning av miljöbalkstillsynen.

3.2 Centrala rutiner och processer

3.2.1 Register och mallar

I ärendehanteringssystemet Castor finns samtliga tillsynspliktiga verksamheter. Registret innehåller tillsynsintervall, tillsynstimmar för olika objekt, samt graden av risk för objekten. Intervjuade upplever att registret är uppdaterat och heltäckande. Samtidigt framhålls att det pågår ett kontinuerligt arbete med att uppdatera information, lägga till och ta bort verksamheter. Detta arbete bidrar samtliga handläggare till genom att uppdatera registret när förändringar uppmärksammas.

Inom varje enhet finns en arbetsgrupp som ansvarar för att uppdatera och utarbeta gemensamma mallar som används för tjänsteskrivelser/beslut och som finns tillgängliga i Castor. Intervjuade upplever att det finns uppdaterade mallar för samtliga relevanta ärenden samt att det kontinuerliga arbetet fungerar på ett bra sätt.

3.2.2 Fakturering

Av granskningen framgår att enheterna under senare år haft fokus på faktureringen och på att säkerställa att samtliga timavgiftsärenden och befogade klagomålsärenden debiteras. Det har utarbetats en rutin för timavgiftsdebitering innehållande vägledning i form av schabloner samt tydligt uttalande kring att all tid som handläggare lagt ner på ärendet ska debiteras. Av intervjuerna framgår att detta har varit ett utvecklingsarbete som pågått och samtliga intervjuade upplever att det idag finns en mer tydlig vägledning samt ett gemensamt förhållningssätt till fakturering.

Av bilaga till delårsrapporten, innehållande verksamhetsstatik framgår att det inom miljötillsynsverksamheten finns en trend där fler utredda klagomål har kunnat debiteras och därmed har kostnader för utredningar i högre grad kunnat täckas. Tidigare har nivån för debiteringar varit runt 8 % men den senaste tiden har detta ökat till cirka 30 %.

3.2.3 Tidredovisning

Sedan några år tillbaka finns ett system för timrapportering i form av en excellfil där samtliga handläggare registrerar den tid som läggs ner på respektive objekt samt sådan tid för administration som inte ska belasta ärendet. Sammanställningen av dessa filer utgör därefter underlag för utarbetandet av kommande behovsutredning och tillsynsplan. Från och med 2022 ersätts filerna med ett webbaserat system.

3.2.4 Utarbetande och uppföljning av behovsutredning och tillsynsplan

Under tidig höst påbörjas framtagandet av nästkommande års behovsutredning och tillsynsplan. Utgångspunkten för detta arbete är den information som finns i Castor.

Därtill utgör tidrapporteringen underlag för att uppskatta behovet av händelsestyrd tid under nästkommande år.

Av intervjuerna framgår att arbetet med dessa underlag/styrdokument är utformat på ett sätt som skapar delaktighet från samtliga handläggare. Enheterna planerar tillsammans vilka inspektörer som ska göra vilken typ av tillsyn. I planen tydliggörs även när på året respektive tillsyn ska utföras. Varje handläggare har utifrån tillsynsplanen en personlig planering. Planeringen följs upp vid avstämningsmöten på enhetsnivå varannan vecka.

3.2.5 Utvecklingsarbete på uppdrag av nämnden

Nämnden har även gett förvaltningen i uppdrag att genomföra en utredning för att se vilka delar av nuvarande manuellt arbete som kan och bör ersättas av digitalt eller automatiserat arbete för att säkerställa högre kvalitet eller lägre kostnad. Uppdraget har genomförts under 2021 och av verksamhetsberättelsen 2021 framgår följande kommentarer:

”Förvaltningens manuella processer eller arbetsmoment har sammanställts i en bruttolista utifrån vilken respektive avdelning fått prioritera särskilt angelägna utvecklingsområden. De särskilt utpekade momenten har sedan utvärderats utifrån ett kostnads- och nyttoperspektiv”

”Utredningen har även omfattat integrationsbehov mot kommungemensamma system samt underlag som visar på användning och utvärdering av förvaltningens e-tjänster i syfte att vidareutveckla e-tjänsteerbjudandet”

3.2.6 Bedömning

Av granskningen framgår att det finns en dokumenterad resursplanering för hela miljöbalkstillsynsområdet. Resursplaneringen har sin grund i den enhetsspecifika planeringen där varje medarbetare har sin egen dokumenterade planering.

Genom processen för tillsynsplanering och kontinuerlig uppföljning, systemet för tidrapportering, utvecklingsarbetet som genomförts avseende fakturering och det kontinuerliga arbetet med uppdatering av mallar samt genomförd utredning avseende digitalisering och automatisering av handläggningen bedömer vi att nämnden har förutsättningar för att säkerställa att tillsynsverksamheten bedrivs effektivt.

3.3 Uppföljning och återrapportering

3.3.1 Mål, ekonomi och verksamhet

Nämnden får en återrapportering avseende genomförd tillsyn i förhållande till tillsynsplanen i samband med delår – och årsbokslut. I dessa rapporter framgår även statusläget för de olika nämndmålen samt eventuella andra uppdrag som nämnden gett till förvaltningen. Därtill finns en ekonomisk uppföljning och en effektivitetsanalys.

I delårsrapport per 31 augusti 2021 följs nämndens mål upp.

Av delårsrapporten framgår bland annat självfinansieringsgrad inom miljöbalkstillsyn, status i utredning gällande manuellt arbete som kan ersättas av digitalt, samt andel genomförda tillsynsbesök inom miljö- och hälsoskydd enligt tillsynsplan. Det framgår av delårsrapporten att 59 procent av tillsynsbesöken inom miljöskydd är genomförda, samt att 71 procent av tillsynsbesöken inom hälsoskydd är genomförda.

Av verksamhetsberättelsen för helåret 2021 framgår att miljö- och hälsoskyddsverksamheten uppvisar en positiv avvikelse mot budget på 3,7 mnkr. Intäkterna är 3,1 mnkr över budget och kostnaderna är 0,6 mnkr lägre än budget. Intäktsökningen förklaras av statsbidrag om 1 mnkr för tillsyn av tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen och 2,1 mnkr genom andra intäkter. Avdelningen har fått en minskad budgetram från 8,5 mnkr föregående år till 5,3 mnkr 2021. Av minskningen är 1,8 mnkr för ökad taxa och 1,4 mnkr i effektivisering. Nettokostnadsutvecklingen har varit positiv från 2019 vilket främst kommer av högre intäkter.

I delårsrapport 2021 och verksamhetsberättelse 2021 finns en effektivitetsanalys där jämförelse med Sollentuna, Järfälla, Nacka, Haninge, Österåker och Stockholm presenteras. Statistiken som avser 2020 visar att Huddinge har den högsta självfinansieringsgraden bland jämförelsekommunerna.

Sedan 2020 har kommunfullmäktige i Huddinge kommun beslutat om att höja taxan för miljöbalkstillsyn. Av statistik hämtad från Miljösamverkan Stockholms län⁹ framgår att Huddinge har den högsta taxan bland samtliga 23 kommuner. Taxan i Huddinge är sedan 2021 1480 kr, vilket kan jämföras med medelvärdet för samtliga kommuner som ligger på 1252 kr eller med de kommuner som presenteras i tabell 3 nedan:

Tabell 3

| Kommun | Taxa | År |
|------------|------|------|
| Huddinge | 1480 | 2021 |
| Nacka | 1297 | 2021 |
| Sollentuna | 1400 | 2021 |
| Österåker | 1315 | 2021 |

3.3.2 Delegationsbeslut

Av protokollgranskningen framgår att delegationsbeslut utgjort en punkt på dagordningen vid samtliga nämndsammanträden för bygglovs- och tillsynsnämnden 2021.

3.3.3 Kundnöjdhet

I delårsrapporten följs nämndens mål om service och kundnöjdhet upp.

⁹ Miljösamverkan Stockholms län består av 23 kommuner som rapporterar in statistik utifrån 20 gemensamma nyckeltal. [Miljösamverkan Stockholms län - Miljöbarometern \(miljobarometern.se\)](https://miljosamverkan.se)

Det framgår att resultat för undersökning av Nöjd-Kund-Index för helåret 2021 redovisas i april 2022. Det framgår även att en kvalitativ undersökning med metoden tjänstedesign genomförts inom miljötillsyn, för att ta reda på vilken service och kontakt som kommunens invånare efterfrågar. Det framgår att de förbättringsområden som identifierats utifrån undersökningens intervjuer var vissa förbättringar inom bemötande och kommunikation. Miljötillsynsavdelningen har tagit fram en aktivitetsplan kopplad till de resultat som undersökningen gett. Av intervjuer framgår att undersökningens resultat lett till att miljötillsynsavdelningen arbetat med bemötande, kommunikation, tillgänglighet och e-tjänster.

3.3.4 Intern kontrollplan

Nämndens interna kontrollplan framgår av verksamhetsplanen 2021¹⁰. Den interna kontrollplanen innehåller fem riskreducerande åtgärder och två åtgärder utifrån rekommendation från revision eller annan extern granskning, vilka samtliga är av förvaltningsövergripande karaktär. Planen innehåller även sju systematiska kontroller, varav en kontroll syftar till att säkerställa att det tydligt framgår vilka skäl som ligger till grund för beslut på delegation inom miljö- och hälsoskyddsområdet. Vi noterar att det i planen för intern kontroll 2021 inte tydligt framgår vilken metod som ska användas, när kontrollen ska genomföras samt omfattningen på kontrollen.

I delårsrapporten följs planen för intern kontroll upp. Av delårsrapporten framgår att kontrollen som avser miljö- och hälsoskyddsområdet genomförs en gång per år och har vid tidpunkten för hanteringen av delårsrapporten ännu inte genomförts. Av verksamhetsberättelsen 2021 framgår att kontrollen har genomförts och att inga avvikelser identifieras. Det framgår dock inte på vilket sätt och i vilken omfattning kontrollen har genomförts.

3.3.5 Bedömning

Av granskningen framgår att miljö- och hälsoskyddsverksamheten 2021 uppvisar ett överskott på 3,7 mnkr i förhållande till budget samt att nettokostnadsutvecklingen har varit positiv sedan 2019. Någon analys kring detta i förhållande till kommunallagens självkostnadsprincip har inte genomförts.

Nämnden följer upp sin verksamhet genom brukar- och kundenkäter. För målet *"Huddinges företagare får en god service"* ingår indikatorn Nöjd-Kund-Index för företagare gällande handläggning och service för ärenden inom miljö- och hälsoskydd. Av uppföljningen framgår att resultatet för helåret 2020 var 75, vilket är samma som etappmålet för året. Vi noterar att resultatet för denna indikator var lägre än tidigare års resultat. Resultatet avseende 2021 finns tillgängligt först i april 2022. Därtill har en fördjupad intervjustudie genomförts. Utifrån undersökningen har förbättringsmöjligheter identifierats och en aktivitetsplan har utarbetats för miljötillsynsavdelningen.

Nämnden får återrapportering avseende genomförd tillsyn i förhållande till tillsynsplanen i samband med delår – och årsbokslut. I dessa rapporter framgår även statusläget för de olika nämndmålen samt eventuella andra uppdrag som nämnden gett till förvaltningen.

¹⁰ Fastställd av bygglovs- och tillsynsnämnden 2020-12-16

Därtill finns en ekonomisk uppföljning, en effektivitetsanalys samt återrapportering av den interna kontrollen. Vi bedömer att återrapporteringen till nämnden i allt väsentligt är tillräcklig avseende miljöbalkstillsynen. Vi ser dock utvecklingspotential avseende återrapporteringen av den interna kontrollen där metod och omfattning av de olika kontrollerna inte tydligt framgår av den interna kontrollplanen eller i dokumentationen som återrapporteras till nämnden.

4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning är att bygglovs- och tillsynsnämnden i allt väsentligt har en ändamålsenlig och tillräcklig styrning och uppföljning av miljö- och hälsoskyddstillsynen. Behovsutredning och tillsynsplan avseende 2021 har beslutats av nämnden och tillsynsplanens innehåll är i linje med de krav som ställs enligt miljötillsynsförordningen.

Vi bedömer dock att nuvarande organisation innebär en inbyggd oberoenderisk genom att både Miljötillsyn och Stadsmiljö inryms inom förvaltningschefens ansvarsområde. Ovanstående upplägg förutsätter att avdelningschefen för miljötillsyn kan agera oberoende och vara fristående från förvaltningschefen, dels i sådana situationer där ett enskilt tillsynsärende rör verksamheter i den egna förvaltningen, dels i mer generella frågor så som budget och planering av tillsynsverksamhet. Förvaltningschefen är dock lönesättande för båda dessa avdelningschefer. Vidare bedömer vi att nuvarande organisation inte är i linje med de av fullmäktige beslutade riktlinjerna för att motverka jäv samt att befintlig rutin kring förelägganden/förbud avseende andra förvaltningar och bolag i kommunen är problematisk ur ett oberoendeperspektiv.

Vi noterar att resultatet på Nöjd-Kund-Index är i linje med etappmålet 2021 men att resultat har sjunkit i jämförelse med tidigare år. Resultatet från 2021 presenteras dock först i april 2022. Vidare vill vi framhålla att det finns utvecklingspotential avseende återrapporteringen av den interna kontrollen där metod och omfattning av de olika kontrollerna inte tydligt framgår av den interna kontrollplanen eller i dokumentationen som återrapporteras till nämnden.

4.1 Rekommendationer

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi följande:

- Bygglovs – och tillsynsnämnden behöver se över organisationen i syfte att säkerställa att tillsynsjäv inte förekommer.
- Bygglovs- och tillsynsnämnden behöver se över nuvarande rutin kring föreläggande och förbud avseende andra förvaltningar och bolag i syfte att säkerställa oberoende.
- Bygglovs- och tillsynsnämnden bör följa upp den positiva nettokostnadsutvecklingen i syfte att säkerställa efterlevnad av självkostnadsprincipen.
- Bygglovs- och tillsynsnämnden bör säkerställa att återrapporteringen av den interna kontrollen innefattar information om metod och omfattning.

- Bygglövs- och tillsynsnämnden bör fortsätta sitt utvecklingsarbete avseende service, bemötande och digitalisering och följa upp att upprättad aktivitetsplan genomförs samt att önskad effekt uppnås.

Utöver ovanstående rekommenderar vi följande:

- Kommunstyrelsen behöver utifrån sitt samordningsansvar och sin uppsiktsplikt se över organisationen i syfte att säkerställa att tillsynsjäv inte förekommer.

Datum som ovan

KPMG AB



Sofie Oldfield

Certifierad kommunal revisor



Micaela Hedin

Kundansvarig och certifierad kommunal revisor