



Datum

2024-11-06

Vår referens

Pernilla Fahlstedt

Enhetschef

pernilla.fahlstedt@malmo.se

Revisorskollegiets granskning av miljönämndens tillsyn och kontroll MN-2024-10218

Sammanfattning

Malmö stadsrevision har granskat miljönämndens tillsyn och kontroll. Granskningens syfte var att bedöma om miljönämndens interna kontroll är tillräcklig för att tillgodose dess ansvar för tillsyn och kontroll.

Granskningen har genomförts och rapporten har överlämnats till miljönämnden för yttrande. Stadsrevisionens sammanvägda bedömning är att miljönämndens interna kontroll är tillräcklig för att tillgodose dess ansvar för livsmedelskontroll och är inte helt tillräcklig för att tillgodose dess ansvar för miljö- och hälsoskyddstillsyn. Miljöförvaltningen har tagit fram åtgärder med anledning av revisionens granskning samt ett förslag till yttrande till revisionskollegiet.

Förslag till beslut

1. Miljönämnden bifaller förvaltningens förslag till åtgärder.
2. Miljönämnden godkänner förvaltningens förslag till yttrande och översänder det till revisorskollegiet.
3. Miljönämnden ger förvaltningen i uppdrag att återkomma med ett uppföljande yttrande i september 2025 i enlighet med revisorskollegiets beslut.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelsen, daterad 2024-11-06
- Förslag till yttrande, daterad 2024-11-06
- Stadsrevisionens rapport Miljönämndens tillsyn och kontroll – fördjupad granskning, beslutad av Revisorskollegiet 2024-10-23

Beslutsplanering

Miljönämnden, 2024-12-12

Beslutet skickas till

Revisorskollegiet, via e-post registrera.stadsrevisionen@malmo.se

Richard Magnusson, via e-post richard.magnusson@malmo.se

Ärendet

Den kommunala revisionen är fullmäktiges kontrollinstrument för att granska den verksamhet som bedrivs i stadens nämnder och bolag. Revisorerna i Malmö stad gör varje år en riskanalys för respektive nämnd/styrelse, som resulterar i en revisionsplan för året. I revisionsplanen för 2024 har revisorskollegiet beslutat att granska miljönämndens miljö- och hälsoskyddstillsyn samt livsmedelskontroll. Granskningen är en av tretton fördjupade granskningar som genomförs i staden i år.

Stadsrevisionen har under 2024 granskat miljönämndens miljö- och hälsoskyddstillsyn samt livsmedelskontroll. Granskningens syfte var att bedöma om miljönämndens interna kontroll är tillräcklig för att tillgodose dess ansvar för tillsyn och kontroll. En tillräcklig intern kontroll innebär att nämnden genom miljö- och hälsoskyddstillsynen och livsmedelskontrollen upptäcker och åtgärdar avvikelser från miljö- och livsmedelsförfattningarna.

Revisionsfrågorna vid granskningen var:

- Planerar miljönämnden sin tillsyn/kontroll, inklusive organisation, riskanalys och skriftliga rutiner/mallar?
- Säkerställs att tillsyn/kontroll genomförs på ett rättssäkert sätt?
- Följs tillsyns/kontrollarbetet upp och utvärderas i enlighet med miljö- och livsmedelsförfattningarna samt behandlas av miljönämnden?

Revisorskollegiet har sänt över Stadsrevisionens rapport ”Miljönämndens tillsyn och kontroll – fördjupad granskning” för yttrande. Miljönämnden ska yttra sig vid två tillfällen. Det första yttrandet ska inkomma senast 2024-12-20. Det uppföljande yttrandet ska inkomma senast 2025-10-03.

I det första yttrandet ska nämnden ge ett sammanfattande svar utifrån granskningens slutsats som redovisas i rapporten. Nämnden ska redovisa vilka åtgärder som planeras att genomföras, deras förväntade effekt och när de senast ska vara genomförda. Redovisningen ska göras separat för varje bedömning och rekommendation.

I det uppföljande yttrandet ska nämnden inkomma med ett sammanfattande svar utifrån granskningens slutsats som redovisas i rapporten. Nämnden ska redovisa vilka åtgärder som har vidtagits under 2024 - 2025 och redogöra för vilken effekt dessa har haft i verksamheten. Redovisningen ska göras separat för varje bedömning och rekommendation, på samma vis som det första yttrandet.

Stadsrevision har i sin rapport dragit följande slutsatser.

- Nämnden följer regelbundet upp och utvärderar sin tillsyns- och kontrollverksamhet i enlighet med miljötillsynsförordningen respektive Livsmedelsverkets föreskrifter. Dock är uppföljningen av nedprioriteringar av den behovsprioriterade tillsynen och åtföljande konsekvenser på väsentliga områden sparsam i årsanalys 2023 och saknas i delårsrapport 2024.
- En hög personalomsättning de senaste åren på vissa enheter inom miljö- och hälsoskyddstillsynen har bland annat bidragit till en brist på uppdaterade rutiner och mallar vid enheterna. Arbete pågår för att åtgärda denna brist.
- Det finns inom miljö- och hälsoskyddstillsynen risk för att sättet att redovisa tid för vissa aktiviteter inte medför likvärdig behandling i avgiftshänseende. Information om tillsynstid varierar beroende på vilken faktureringsmetod som väljs.
- Granskningen visar genom bland annat stickprov att tillsyn och kontroll genomförs på ett i huvudsak rättssäkert sätt. Ett fåtal avvikelser konstaterades. Relativt få överklagade beslut går emot miljönämnden.

- Granskningen visar att miljötillsynsförordningen och Livsmedelsverkets föreskrifter om planering av miljö- och hälsoskyddstillsynen respektive livsmedelskontrollen följs. Behovsutredning och tillsynsplan för miljö- och hälsoskyddstillsynen samt kontrollplan för livsmedelskontrollen har beslutats av miljönämnden.

Stadsrevisionen har lämnat följande rekommendationer:

- Säkerställ att samtliga enheter vid avdelningen för miljö- och hälsoskydd upprättar respektive uppdaterar relevanta rutiner och mallar, inklusive interna mål för handläggningstider.
- Säkerställ att resurserna för miljö- och hälsoskyddstillsynen motsvarar behovet på lång sikt.
- Tydliggör hur miljöinspektörerna ska dokumentera tillsyn på ett likvärdigt sätt, samt säkerställ att debitering av nedlagd tid och fakturering görs på ett likvärdigt sätt.
- Tydliggör i uppföljning och utvärdering vilka faktiska nedprioriteringar av behovsprioriterad tillsyn som har gjorts under perioden och vilka konsekvenser detta får på väsentliga områden.

Miljöförvaltningens bedömning och planerade åtgärder

Förvaltningen ser positivt på den granskning som har utförts då det är viktigt att arbetssätten inom miljötillsyn och livsmedelskontroll fungerar väl för att skydda hälsan och miljön.

Relevanta rutiner och mallar

Revisionens rekommendation: *Säkerställ att samtliga enheter vid avdelningen för miljö- och hälsoskydd upprättar respektive uppdaterar relevanta rutiner och mallar, inklusive interna mål för handläggningstider.*

Brister i verksamhetens kvalitetsarbete, avseende exempelvis rutiner och mallar, har uppmärksamats sedan tidigare i förvaltningen och detta är en del av ett redan pågående kvalitets- och utvecklingsarbete.

Samtliga enheter inom avdelningen för miljö- och hälsoskydd arbetar löpande med att uppdatera och ta fram nya rutiner när behov uppstår. Behoven kan bero på tillkommande arbetsområden, förändringar i ärendemängd, rekommendationer från statliga tillsynsmyndigheter, vägledande domslut med mera. På grund av en ovanligt hög personalomsättning, föräldraledigheter och sjukskrivningar inom avdelningen de senaste åren har tillsyn prioriterats framför kvalitetsutveckling. Medarbetargruppen bedöms nu ha en normal personalomsättning men tillgången till personal påverkas av en hög andel föräldralediga. Eftersom det är svårt att hitta personal med tillräcklig erfarenhet för tidsbegränsade anställningar när medarbetare är föräldralediga har kvalitetsarbetet inte kunnat genomföras helt enligt plan under 2024. Miljöförvaltningen kommer framöver förstärka kvalitetsarbetet med bland annat utveckling av rutiner och mallar för att säkerställa ett likvärdigt arbetssätt inom förvaltningen och avdelningen.

Förvaltningen har identifierat följande åtgärder. Åtgärdernas effekt samt tidsplan framgår av tabellen nedan.

Åtgärd	Tidsplan	Förväntad effekt
Fortsätta med löpande översyn av rutiner utifrån domslut, ny eller förändrad lag-	Direkt-åtgärd, samt löpande	Rutinerna är relevanta och korrekta utifrån lagstiftning och vägledning.

stiftning och/eller vägledning. Arbetet förstärks under 2025.		
Framtagande av interna mål för handläggningstider där så är möjligt samt införande av modell för uppföljning.	Direkt-åtgärd	Tydlighet i vad som förväntas avseende tider för handläggning i den mån det är möjligt. En modell för uppföljning innebär att det kan konstateras om någon har kortare eller längre handläggningstid och därigenom ges möjlighet att arbeta med att likrikta tillsynen.
Uppdatering och tillgänglighetsanpassning samtliga rutiner på intranätet.	Direkt-åtgärd, samt löpande	Rutinerna är relevanta och korrekta utifrån lagstiftning och vägledning samt ger effekt och riktning. Tydliga och enhetliga mallar, ökad rättssäkerhet och klarspråk.
Genomgång av relevans och innehåll av samtliga övriga rutiner. Rutiner som bedöms viktigast och de som används mest frekvent är prioriterade.	2025-06-30	Rutinerna är relevanta och korrekta utifrån lagstiftning och vägledning samt ger effekt och riktning.
Analys av vilka rutiner som behöver tas fram på avdelningsnivå samt enhetsnivå samt framtagande av prioriteringsordning.	2025-10-30	Kunskap om vilka rutiner som behöver tas fram för en rättssäker och likvärdig tillsyn. Prioriteringsordningen garanterar att det tas fram rutinerna utifrån var behoven är som störst.
Genomförande av åtgärder som tas fram utifrån analys av vilka rutiner som behöver tas fram.	2026-06-30	Ökad samsyn och rättssäkerhet.

Tillräckliga resurser

Revisionens rekommendation: *Säkerställ att resurserna för miljö- och hälsoskyddstillsynen motsvarar behovet på lång sikt.*

Miljönämnden arbetar parallellt med nämndens budget, behovsutredning och tillsynsplan för att kunna göra resursbedömningar och prioriteringar. I Behovsutredning 2024 – 2026 med tillsynsplan för 2024 har det gjorts tydliga prioriteringar av tillsynen då behovet av tillsyn är högre än tillgängliga resurser. Utgångspunkten har varit att den styrda tillsynen, som omfattar tillståndspliktig och anmälningspliktig tillsyn, behovsprioriterad tillsyn med årsavgift samt händelsestyrd tillsyn har prioriterats. I respektive enhets behovsutredning och tillsynsplan framgår det vilka konsekvenser nedprioriteringarna medför.

Behovsutredningen och tillsynsplanen innehåller planering av hur mycket tillsyn som ska genomföras under året. Om den modell som är framtagen av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) följs

överstiger tillsynsbehovet i normalfallet planen. Det beror på att vid bedömningen av tillsynsbehovet tas ingen hänsyn till tillgängliga resurser. Själva bedömningen av prioriteringar görs i tillsynsplanen av miljönämnden. Då är styrd och händelsestyrd tillsyn alltid prioriterad.

Under de senaste åren har ny lagstiftning tillkommit och staten har lagt nya tillsynsuppgifter på kommunerna utan statlig finansiering. Till viss del kan dessa tillsynsuppgifter finansieras via taxor, men långt ifrån allt. Detta innebär att kommunernas tillsynsuppdrag ökat utan möjlighet till full kostnads-täckning. Kommunerna har därför behövt göra hårdare prioriteringar i sina tillsynsplaner vilket även gäller miljönämnden i Malmö. Förvaltningens bedömning är därför att tillsynsplanens ambition är rimlig utifrån förutsättningarna, då behovet även fortsättningsvis bedöms vara högre än de resurser som finns.

Samtidigt pågår ett arbete med att ständigt utveckla arbetssätten för att klara de ökade uppgifter som åläggs nämnden. Här bör även nämnas att det är viktigt att se till att inspektörerna har rätt kompetens. Många är unga och personalomsättningen har under åren varit relativt stor. Det ger ett behov av extra satsningar på dels inspektörernas kompetens, dels möjligheter att långsiktigt kunna bibehålla och stärka effekterna av de resurser förvaltningen har.

Förvaltningen har identifierat följande åtgärder. Åtgärdernas effekt samt tidsplan framgår av tabellen nedan.

Åtgärd	Tidsplan	Förväntad effekt
Framtagande av ny mall för tillsynsplan.	Direkt-åtgärd. Tillsynsplanen beslutas av miljönämnden i januari.	Likriktning av utformning av tillsyns- och kontrollplaner mellan avdelningen för miljö- och hälsoskydd och avdelningen för livsmedelskontroll.
Omarbetning av taxan för tillsyn enligt miljöbalken, inklusive riskvärdering.	2025-06-30	Det är säkerställt att riskvärderingen av respektive verksamhetsområde är korrekt och att behovsutredningen därmed är korrekt utifrån dagens behov. Vi har också säkerställt att taxan är rätt utformad för att ge korrekt avgiftstäckning av tillsynen.
Framtagande av ny modell för behovsutredning.	2025-08-30	Likriktning av hur framtagandet sker inom avdelningen för miljö- och hälsoskydd. Behoven av hur tillsyn beräknas har setts över och arbetssätt och resultat jämförts med andra storstäder.
Framtagande av avdelningsgemensam metodik för behovsutredningen för att möta Malmös samlade behov i en helhet.	2025-08-30	Likriktning.

Likvärdig handläggning och debitering

Revisionens rekommendation: *Tydliggör hur miljöinspektörerna ska dokumentera tillsyn på ett likvärdigt sätt, samt säkerställ att debitering av nedlagd tid och fakturering görs på ett likvärdigt sätt.*

Miljöförvaltningen har under flera år arbetat aktivt med klarspråk för att få ett enklare och mer begripligt myndighetsspråk. Under andra halvåret 2024 har avdelningen för miljö- och hälsoskydd påbörjat ett arbete med klarspråk av skrivelser och beslut. I detta arbete ingår att bland annat likställa mallar för hela avdelningen och i möjligaste mån skapa likriktning inom hela förvaltningen. Utifrån revisionens synpunkter kommer även en rutin för operativ tillsyn, inklusive krav på dokumentation, att tas fram.

Avseende registrering av nedlagd tid samt debitering finns det sedan tidigare en gemensam rutin. Under våren 2024 sattes fokus på denna och då säkerställdes att alla enheter har kunskap om rutinen. Uppföljning sker på både individ- och enhetsnivå för att säkerställa att rutinen får genomslag.

Det finns inom avdelningen för miljö- och hälsoskydd två olika sätt att fatta beslut om debitering. Revisionen har påpekat att dessa båda sätt inte är likvärdiga. När arbetssättet infördes gjordes bedömningen att båda sätten att debitera innebär att tillräcklig information finns för att uppfylla kraven i förvaltningslagen. Miljöförvaltningen ska dock se över detta för att säkerställa att beslutstyperna är likvärdiga. Arbetssättet med att jobba med integrerad faktura och beslut har varit en del av avdelningens arbete med effektivisering vid debitering av timavgifter. Integrerad faktura används i första hand i ärenden som har återkommande faktureringar och där motparten har kännedom om att fakturering kommer att ske under hela ärendegången. Kommunikation om att avgift kommer att tas ut görs löpande. Separata avgiftsbeslut och faktura, som är mer tidkrävande, används i första hand i ärenden där tillsyn och eller fakturering sker vid enstaka tillfällen.

Revisionen har i sin rapport också pekat på att registrering av den nedlagda tiden för uppstart av ärenden skiljer sig åt inom avdelningen. En direktåtgärd har införts efter granskningen som innebär att registreringen av ett ärendes uppstart numera tidrapporteras oavsett vilken roll som har startat upp ärendet, med effekten att verksamhetsutövare likabehandlas.

En viktig aspekt i likvärdig tillsyn och dokumentation är introduktionsutbildningarna. Dessa finns både på förvaltningsnivå och på avdelningsnivå. I samband med att gemensamma rutiner uppdateras eller tas fram ska det också säkerställas att introduktionen ger nyanställda rätt information.

Förvaltningen har identifierat följande åtgärder. Åtgärdernas effekt samt tidsplan framgår av tabellen nedan.

Åtgärd	Tidsplan	Förväntad effekt
Fortsatt och utökad uppföljning månadsvis av tidsredovisning, debitering och fakturering på personnivå.	Direkt-åtgärd, samt löpande	Det säkerställs att tidsredovisning, debitering och fakturering sker korrekt och likadant oavsett medarbetare.

Fortsatt utveckling av introduktionsutbildningarna.	Direkt-åtgärd, samt löpande	Det säkerställs att tidsredovisning, debitering och fakturering sker korrekt och likadant oavsett medarbetare.
Förtydliga rutiner om tidsregistrering för start av ärenden.	Direkt-åtgärd	De säkerställs att alla verksamhetsutövare likabehandlas avseende denna tidspost.
Registrering av ärendeuppstart tidrapporteras av handläggare oavsett om det är en handläggare eller assistent som startar ärendet.	Direkt-åtgärd	Verksamhetsutövare likabehandlas.
Översyn av arbetssätt kopplat till beslutsfakturor för att säkerställa att de uppfyller kraven i förvaltningslagen.	2025-08-31	Verksamhetsutövare likabehandlas och rättssäkerhet.
Framtagande av rutin för operativ tillsyn.	2025-03-31	Likriktning av krav på dokumentation efter inspektioner och annan tillsyn. Likvärdig debitering (oavsett metod).

Nedprioriteringar och dess konsekvenser

Revisionens rekommendation: *Tydliggör i uppföljning och utvärdering vilka faktiska nedprioriteringar av behovsprioriterad tillsyn som har gjorts under perioden och vilka konsekvenser detta får på väsentliga områden.*

Konsekvenserna av nedprioriteringarna av behovsprioriterad tillsyn beskrivs främst i tillsynsplanen. I årsanalys för 2024 kommer en utförlig uppföljning av tillsynen att göras som bland annat redogör för avvikelser mot den planerade tillsynen och eventuella konsekvenser av dessa. Årsanalysen är en uppföljning av det som skrivits fram i nämndbudgeten för 2024 och kommer i huvudsak att fokusera på det som planerats i budgeten. Förvaltningen har under 2024 utvecklat sitt arbetssätt, både avseende framtagande och uppföljning av budget och verksamhetsplan (inklusive tillsynsplan). Arbetet väntas nå full effekt först 2025.

I arbetet med att ta fram nämndbudgeten för 2025, har hänsyn tagits till stadsrevisionens rekommendation och statistik för de olika kategorierna av tillsyn kommer att finnas i förslaget till miljönämndens budget. Effekten av det kommer bli en tydligare koppling mellan tillsynsplanen och nämndbudgeten samt att uppföljningen i delårsrapport och årsanalys kommer att bli tydligare avseende miljöbalkstillsynen. En analys av eventuella konsekvenser av nedprioritering av behovsprioriterad tillsyn kommer att genomföras under 2025.

Förvaltningen har identifierat följande åtgärder. Åtgärdernas effekt samt tidsplan framgår av tabellen nedan.

Åtgärd	Tidsplan	Förväntad effekt
Ny mall för tillsynsplan.	Direkt-åtgärd. Tillsynsplan beslutas av miljönämnden i januari.	Eventuella nedprioriteringar förväntade effekter beskrivs samlat i avdelningens tillsynsplan.
Återinförande av statistik i nämndbudget avseende grunduppdraget.	Direkt-åtgärd. Tillsynsplan beslutas av miljönämnden i januari.	Tydligare koppling mellan tillsynsplan och nämndbudget.
Säkerställa kontinuerlig uppföljning av den behovsprioriterade tillsynen på förvaltnings- och nämndsnivå.	2025-01-31	Om nedprioriteringar behövts under året beskrivs dessa samt vilken effekt de bedöms få.

Ansvariga

Rebecka Persson
Miljödirektör

Gunnar Blomé
Avdelningschef
Avdelningen för miljö- och hälsoskydd