



Granskningen av tillsynsverksamheten inom miljö- och hälsoskyddsnämnden

Jönköpings kommun

December 2018

Torbjörn Bengtsson och Revsul Dedic

Innehåll

Innehåll	1
Sammanfattning	2
1. Inledning	4
2. Granskningsresultat	6
Bilagor	16

Sammanfattning

Deloitte AB har av de förtroendevalda revisorerna i Jönköpings kommun fått uppdraget att genomföra en granskning avseende miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Revisionsfråga

Bedriver miljö- och hälsoskyddsnämnden tillsynsverksamheten på ett ändamålsenligt och ur en ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt?

Svar på revisionsfråga

Vår sammanfattande bedömning är att miljö- och hälsoskyddsnämnden delvis bedriver tillsynsverksamheten på ett ändamålsenligt och ur ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt.

Iakttagelser

- För förtydligande av ansvar och styrning inom tillsynsverksamheten har tre samordnare ersatts med tre enhetschefer. Noterbart är att enhetscheferna inte utför några inspektioner och kontroller, vilket samordnarna gjorde.
- Nämnden har fastställt målet för finansieringsgraden till 60 %. Verksamhetsplanen innefattar ett stort antal mål. Alla mål är inte mätbara och specifika på kort sikt. Avsaknad av målnivå i många fall innebär att det inte är möjligt att bedöma måluppfyllelsen.
- Det totala tillsynstiden har ökat under 2018, trots detta har finansieringsgraden inte förbättrats. Finansieringsgraden beräknas hamna

på 35,5 %. Högst finansieringsgraden visas inom livsmedel och lägst inom hälsoskydd. Finansieringsgraden har stadigt minskat de senaste 6 åren.

- Förvaltningen saknar strategier och planer för att nå finansieringsgraden på 60 %.
- Den låga finansieringsgraden kan kopplas till ett flertal olika faktorer;
 - ✓ Verksamhetskostnaderna har ökat pga. högre lokalkostnader, fler medarbetare, personalomsättning samt större andel administrativ personal.
 - ✓ Låg andel av totalt antal möjliga arbetstimmar ca 61 915 tim/år som avsätts för kärnverksamhet (tillsyn och inspektioner) ca 31 024 tim/år, dvs. ca 50,1 %.
 - ✓ Mer tid går åt till ej debiterbar tillsyn, såsom konsultation, obefogade klagomål från allmänheten, fler uppdrag från stadsbyggnadskontoret, fler förfrågningar från allmänheten om utlämning av beslut och underlag, längre restid som inte kan debiteras (max 30 min per klient, miljö- och hälsoskydd).
 - ✓ Låg debiteringsgrad - alla genomförda ärenden/projekt faktureras inte och/eller att för lite faktureras fast det inte föreligger någon skäligt orsak till detta. Även svårigheter i samband med tidsredovisningen kan ha påverkat debiteringsgraden.
- Tillsynsverksamheten använder sig mestadels av schablontider och inte av faktisk nedlagd tid. Faktisk nedlagd tid följs ej upp och schablontider uppdateras ej i tillräcklig utsträckning, vilket innebär att det är svårt att bedöma rimligheten i tider som läggs på både debiterbara och icke-debiterbara ärende. Detta gör också att det är svårt att uttala sig om produktivitet och effektivitet inom tillsynsverksamheten.
- Enligt nämndens beslut ska 1000 av en inspektörs 2080 tim/år användas för kärnverksamhet, dvs. tillsyn och kontroll. Resten ska användas för planering, administration, m.m (400 tim/år/inspektör) samt personligt tid för ca 600 tim/år/inspektör. Men, tillsynsverksamheten avsätter i dagsläget

inte de 1 000 timmarna på kärnverksamheten som beslutats av nämnden. Under 2018 förväntas 82,8 % av den disponibla tiden läggas på tillsyn. Det är en minskning från 2017 och 2016.

Rekommendationer

- Utredda orsaker till att den nya organisationen ännu inte gett några väsentliga effekter på finansieringsgraden.
- Undersöka anledningen till att hälften av medarbetarna som arbetade inom förvaltningen innan omorganisationen genomfördes är missnöjda med ledning och styrning, vilka negativa effekter detta kan ha på organisationen samt utveckla en åtgärdsplan för att få med alla medarbetare.
- Konkretisera målen och göra dem mätbara och specifika.
- Fastställ och verkställ strategier och planer för att nå målet för finansieringsgraden, bl.a. bör nämnden
 - ✓ Öka andel tid av total arbetstid som används för kärnverksamheten.
 - ✓ Se över och effektivisera processerna inom tillsynsverksamhet.
 - ✓ Öka antal inspektioner/kontroller per inspektör.
 - ✓ Öka andel debiterbar tid.
 - ✓ Minska antal obefogade klagomål (arbeta med information & förebyggande insatser)
- Se till att inspektörerna redovisar nedlagd tid på respektive objekt/ärende i samband med tillsyn och kontroller och att den faktiska tiden används i större uträkning vid planering, bemanning och debitering istället för schablontid.

Jönköping den 11 december 2018

DELOITTE AB

Torbjörn Bengtsson
Granskningsledare

Revsul Dedic
Verksamhetskonsult

1. Inledning

Bakgrund

Miljö- och hälsoskyddsnämndens uppdrag är att som lokal tillsynsmyndighet övervaka efterlevnaden av miljöbalken, livsmedelslagstiftningen, m.fl. lagstiftningar.

I början av år 2015 genomfördes en granskning av tillsynsverksamheten inom miljö- och hälsoskyddsnämnden i Jönköpings kommun. Granskningen resulterade i följande rekommendationer:

Miljö- och hälsoskyddsnämnden rekommenderas:

- Att utveckla arbetet med att konkretisera målen och göra dem mätbara och specifika.
- Att utarbeta ett mål för finansieringsgraden.
- Att öka debiteringsnivån och därmed öka kostnadstäckningen i verksamheten.
- Att tydliggöra måluppfyllelsen för tillsynsverksamheten i verksamhetsboks slutet.
- Att öka styrning, uppföljning och kontroll av tillsynsverksamheten.

Under 2017 har en omorganisation inom miljö- och hälsoskyddsförvaltningen (MHN) genomförts, bl.a. har flera nya chefer tillsatts. Med anledning av detta har de förtroendevalda revisorerna gett Deloitte i uppdrag att genomföra en ny granskning av tillsynsverksamheten inom MHN i Jönköpings kommun i syfte att dels göra en uppföljning av rekommendationer från senaste granskning och dels

göra en ny bedömning av verksamhetens ändamålsenlighet och i vad mån verksamheten bedrivs på ett ur ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt.

Syfte och avgränsning

Projektet syftar till att granska på vilket sätt miljö- och hälsoskyddsnämnden tillser att tillsynsverksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt och ur en ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Granskningen har begränsats till tillsynsverksamheten under 2018 med tillbakablick på 2017.

Revisionsfråga

Bedriver miljö- och hälsoskyddsnämnden tillsynsverksamheten på ett ändamålsenligt och ur ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt?

Underliggande frågeställningar

- Har miljö- och hälsoskyddsnämnden aktivt arbetat för att uppfylla de rekommendationer som förmedlades i samband med den granskning som utfördes år 2015?
- Är organisation och ansvarsfördelning inom tillsynsverksamheten tydlig och ändamålsenlig?
- Finns tydliga mål, strategier och riktlinjer för tillsynsverksamheten? Finns beslutade mål från nämnden gällande finansieringsgraden?
- Är rutiner och riktlinjer avseende hantering, fakturering och betalningsbevakning av tillsynsavgifter ändamålsenliga och tillräckliga?

- Hur var/är måluppfyllelse inom tillsynsverksamheten år 2017 och 2018 (t.o.m. sep-månad)?
- Hur är debiteringsgraden inom tillsynsverksamheten år 2017 och 2018 (t.o.m. sep-månad)?
 - Tillsynsplanen i förhållande till disponibel tid?
 - Hur stor del av inspektörernas disponibla tid går till tillsyn?
- Motsvarar tillsynsavgifterna storleken på kostnaderna enligt självkostnadsprincipen?
 - Hur stor del av nedlagd tid faktureras kunden?
 - Skiljer sig kostnadstäckningen mellan de olika verksamhetsgrenarna?

Metod och granskningsinriktning

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, statistiska analyser samt intervjuer med berörda befattningshavare.

Granskningen har delats in i följande sju faser:

- Planering av intervjuer.
- Samla fakta/underlag genom intervjuer och dokumentgranskning.
- Genomgång, sammanställning och analys av insamlat material. Vid behov komplettering med mer material.
- Framtagning av viktiga iakttagelser och rekommendationer samt svar på revisionsfråga.
- Rapportskrivning inkl. sakavstämning.
- Presentation av granskning till revisorer.
- Godkänd rapport skickas till berörda nämnder & revisorer.

Kvalitetssäkring

Kvalitetssäkring har skett genom Deloitte's interna kvalitetssäkringssystem. Rapporten har även kvalitetssäkrats av ledningen.

2. Granskningsresultat

Utifrån genomförda intervjuer och granskat material har en övergripande beskrivning av tillsynsverksamheten gjorts nedan. De iakttagelser som framkommit till följd av intervjuer och dokumentstudier redogörs under den rubrik som ansetts mest lämplig.

Uppfyllande av rekommendationer från 2015

Vad gäller att utveckla arbetet med att konkretisera målen och göra dem mätbara och specifika har inte mycket konkret hänt sedan 2015. Alla mål är fortfarande inte mätbara och specifika utan målen i verksamhetsplanen 2018 ser till stor del likadana ut som 2015. Det finns nyckeltal som relaterar till målområdena *ekonomi och administration, kvalitet* osv. men inte till målen. Det finns inte heller en målnivå för nyckeltalen.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har följt rekommendationen att ta fram ett mål för finansieringsgraden. Målet har satts till 60 % under 2018. För 2019 har målet ändrats till 50 %.

Rekommendationen att öka kostnadstäckningen har inte uppfyllts. Kostnadstäckningen har inte ökat sedan senaste granskning utan tvärtom minskat. Rekommendationen att tydliggöra måluppfyllelsen för tillsynsverksamheten i verksamhetsboks slutet uppfylls inte heller. Det har inte skett några större förändringar i hur måluppfyllelsen beskrivs i verksamhetsboks slutet sedan 2015.

Miljö- och hälsoskyddskontoret har sedan 2015 gått igenom en omorganisation som uppfyller rekommendationen att öka styrningen och kontrollen av tillsynsverksamheten. Till exempel har effekterna av omorganisationen varit en tydligare ansvarsfördelning.

Bedömning

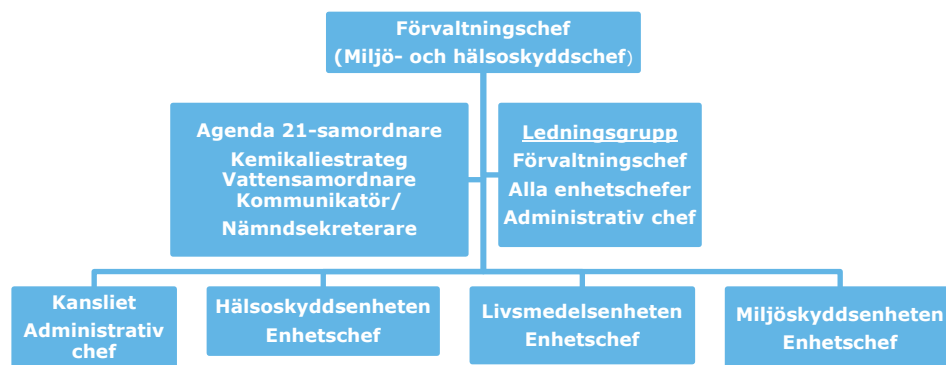
Vi bedömer att två av fem rekommendationer har uppfyllts sedan granskningen 2015. Det gäller rekommendationerna att ta fram ett mål för finansieringsgraden och att öka styrning, uppföljning och kontroll av tillsynsverksamheten.

Organisation och ansvar

Miljö- och hälsoskyddskontoret består av de fyra enheterna hälsoskydds-, livsmedels- och miljöskyddsenheten samt kansli. Därtill finns fyra tjänster i form av kommunikatör tillika nämndsekreterare, Agenda 21-samordnare, vattensamordnare och kemikaliestrateg.

Förvaltningens ledningsgrupp består av förvaltningschef, administrativ chef och enhetschefer för respektive enhet. I figur 1 ses organisationsstrukturen för miljö- och hälsoskyddskontoret. En omorganisering av miljö- och hälsoskyddskontoret trädde i kraft 1 januari 2017.

I och med detta förändrades ledningsstrukturen och de tre tjänsterna som samordnare togs bort till förmån för de tre nya enhetschefstjänsterna. De internt rekryterade enhetscheferna fick en tydligare ansvarsfördelning och budget- arbetsmiljö- och personalansvar inom respektive enhet.



Figur 1 - Organisationsstruktur för miljö- och hälsoskyddskontoret (Källa: Verksamhetsplan MHN 2018).

Under hösten 2018 har en utvärdering av omorganisationen gjorts.

Utvärderingen visade att omorganisationen varit till det bättre men att organisationen inte helt har satt sig ännu. Det är framförallt de som arbetade redan innan omorganisationen som inte är nöjda, se bilaga 4.

Av intervjuerna framgår att personalen bland annat tycker att ansvarsfördelningen förbättrats, återkopplingen går snabbare och att det blivit mindre stuprör inom organisationen.

Miljöskyddsenheten och hälsoskyddsenheten har ansvar för tillsyn enligt miljöbalken. Enligt verksamhetsplanen har miljöskyddsenheten 10,6 årsarbetskrafter och hälsoskyddsenheten 12 årsarbetskrafter 2018.

Livsmedelsenheten arbetar enligt svensk lagstiftning samt de förordningar som meddelas av EU. 2018 har enheten 11,3 årsarbetskrafter till förfogande.

Kansliet utför arkivvård utifrån arkivbildningsplanen, tar emot inkommande post, utför fakturering, är beställningsansvarig, utför kommunikationsuppgifter samt

administrerar nämndens verksamhet, personal och ekonomi. Antalet årsarbetare var under 2016 5,33, 2017 5,55 och 2018 6,70. Detta inkluderar bland annat den administrativa chefen, kommunikatören och nämndsekreteraren.

Miljö- och hälsoskyddskontoret har tagit fram en ansvarslista där ansvarig för respektive ämnesområde klargörs.

Bedömning

För att förtydliga ansvaret och styrning inom tillsynsverksamheten har tre samordnare ersatts med tre enhetschefer. Omorganisation har ännu inte gett några väsentliga effekter på finansieringsgraden.

Noterbart är att enhetscheferna inte utför några inspektioner och kontroller, vilket samordnarna gjorde. Detta innebär att verksamheten har tappat tid för tillsyn/kontroller motsvarande 1,5 årsarbetare eftersom samordnarna hade tillsynsuppgifter till 50 %.

En medarbetarenkät genomförd efter omorganisation visar att hälften av de medarbetare som varit anställda innan omorganisation är missnöjda med den nya organisationen, framförallt med styrning och ledning. Däremot anser en majoritet av medarbetare som börjat efter omorganisationen att styrning och ledning är bra. Även om majoritet av medarbetare är nöjda med styrning och ledning inom förvaltningen är det fortfarande många medarbetare som är missnöjda.

Beroende på hur inflytelserika missnöjda medarbetare är kan detta innebära betydande negativa effekter på hela organisationen, både ur arbetsmiljö- och produktivitetsspektiv.

Mål, strategier och riktlinjer för tillsynsverksamheten

I verksamhetsplanen anges de övergripande målen för verksamheten, vilka är följande:

- Tillsyn enligt miljöbalken genomförs enligt tillsynsplan.
- Kontroll enligt livsmedelslagstiftningen genomförs enligt kontrollplan.
- Ansökningar, remisser och klagomål besvaras inom rimlig tid. Förvaltningen ser över de servicegarantier som styr.
- Förvaltningen genomför miljömålsaktiviteter i enlighet med kommunstyrelsens beslut.
- Genom information och utbildning ska människor i Jönköpings kommun motiveras till aktiviteter för en bättre miljö och ett uthålligt samhälle.
- Vattensamordnaren ska driva, stödja och delta i framtagande av policys, planer, remissvar, analyser och utredningar. Fokus ligger bland annat vid dagvattenpolicyn, dagvattenfrågor i de stora exploateringsområdena, Vätterns vatten, klimatrelaterade vattenfrågor samt vid flera planer som tekniska nämnden ansvarar för.
- Kommunens arbete med kemikalier samordnas och stöds av kemikaliestrategen med kemikalieplanen som styrande dokument.

I verksamhetsplanen ingår även verksamhetens strategier för att nå målen samt utföra nämndens och förvaltningens uppgifter.

- Verksamhetens mål är tydliga, accepterade och fördelade per enhet och medarbetare.
- En god arbetsmiljö upprätthålls genom det systematiska arbetsmiljöarbetet. Arbetet inkluderar både förebyggande och tillrättande åtgärder.

- Medarbetarna har god kunskap om de verksamheter där tillsyn utförs.
- Alla anställda vid förvaltningen; chefer och medarbetare, är medvetna om innehållet i kommunens medarbetaridé och att den är norm för förvaltningens verksamhet.
- Kompetensutveckling av chefer och medarbetare är en naturlig och planerad del av verksamheten.
- Med ett bra bemötande motiveras de som berörs av tillsyn till att bidra till en god status vad gäller miljö- och hälsoskyddet.
- Resurser läggs på att samverka över enhets- och förvaltningsgränser fungerar på ett tillfredställande sätt

I verksamhetsplanen finns därtill en *detaljerad plan per verksamhetsområde* med mål, aktiviteter och nyckeltal. Handläggare har individuella målkort som tydliggör deras ansvarsområde, målformuleringar och aktiviteter. I bilaga 1 finns en uppföljning av verksamhetsplanens nyckeltal och antalet timmar som lagts på olika aktiviteter. Det finns dock ingen målnivå för nyckeltalen.

I Miljö- och hälsoskyddskontorets behovsutredning för 2018 redovisas ett mål gällande finansieringsgraden. I utredningen benämns det som ett mål för kostnadstäckning där målnivån är 60 %. En kostnadstäckning på 60 % ses av intervjuade som en nivå hyfsat normal för Sverige.

Målet ska på sikt uppnås under planeringsperioden och gäller tillsyns- och kontrollverksamheten samt övriga verksamheter.

Bedömning

Förvaltningen har tillsammans med nämnden fastställt mål för finansieringsgraden. Däremot saknas konkreta strategier och planer för hur det uppsatta målet ska uppnås. Med tanke på dagens nivå på finansieringsgraden krävs det flera stora förändringar för att det uppsatta målen ska uppnås.

Förvaltningen/nämnden bör se över målet och/eller ta fram strategier och planer för att nå målen.

Verksamhetsplanen innefattar ett stort antal mål, dessutom är alla mål inte mätbara och specifika. Avsaknad av målnivå för många nyckeltal innebär att det inte är möjligt att beräkna måluppfyllelsen. Förvaltningen bör konkretisera målen samt göra dem mer mätbara och specifika.

Faktureringsrutiner

Fakturering av tillsynsavgifter görs dels genom debitering av årsavgifter och dels genom löpande fakturering för extra kontroller. Vid löpande fakturering sammanställer ansvarig inspektör nedlagd tid i samband med beslut. Efter att inspektören fattat ett beslut skickas ett delgivningskvitto ut till fakturamottagare. Det framgår av intervjuerna att mottagarna ofta behöver en påminnelse om att denna ska skrivas på och skickas tillbaka, vilket innebär att inspektörerna får lägga ej debiterbar tid på detta. Efter att delgivningskvittot inkommit och mottagaren inte överklagat, fakturerar ekonomiavdelningen det belopp som inspektören räknat fram.

Den interna kontrollen utgörs bland annat av att kansliet går igenom debiteringarna och att enhetscheferna ser till att inspektörerna får gå igenom sina debiteringslistor för att se att det stämmer. Fakturorna skickas inte iväg utan någon sorts kontroll. De intervjuade tycker att den interna kontrollen är god.

Många inspektioner har en schablontid, vanligtvis två timmar för miljö- och hälsoskydd och fyra timmar för livsmedel. Av intervjuer framgår att det rent faktiskt ofta tar längre tid än vad som faktureras. Schablontiden grundar sig inte på den faktiska tiden utan är beräknad utifrån SKL eller andra kommuner. Om inspektionstiden avviker mycket från schablontiden så debiteras det efter den operativa tiden istället.

När det krävs restid till inspektionsplatsen debiteras en schablontid på 30 minuter oavsett hur lång resa som krävs. Den maximalt debiterbara resetiden är fastslagen av nämnden och baseras på rekommendationer från SKL för att lokaliseringsfaktorn inte ska spela roll vid debiteringen. En lång restid har följaktligen effekten att inspektörerna lägger tid som inte kan debiteras. Livsmedelsenheten har möjlighet att utföra avlägsna kontroller vid samma tillfälle men denna möjlighet har inte miljö- och hälsoskydd.

Bedömning

Vi noterar att tillsynsverksamheten använder mestadels schablontider och inte faktiskt nedlagd tid. Faktisk nedlagd tid följs ej upp och schablontider uppdateras ej i tillräcklig utsträckning vilket innebär svårigheter att bedöma rimligheten i tid både avseende debiterbara och icke debiterbara ärende. Det gör också att det är svårt att uttala sig om produktivitet och effektivitet inom tillsynsverksamheten.

Efter samtal med några miljöinspektörer misstänker vi att det föreligger risk att alla genomförda ärende (i de fall då timtaxan tillämpas) inte alltid debiteras klienter eller att liten summa debiteras trots det inte finns någon skälig förklaring till detta. Vi har inom ramen för denna granskning inte haft möjlighet att utföra en djupgranskning för att verifiera eller förkasta vår tes. Avsaknad av ett lämplig och användarvänligt rapporteringssystem samt svårigheter i samband med tidsredovisning kan vara en faktor som påverkar ovanstående. Vi föreslår att förvaltningen undersöka denna fråga vidare.

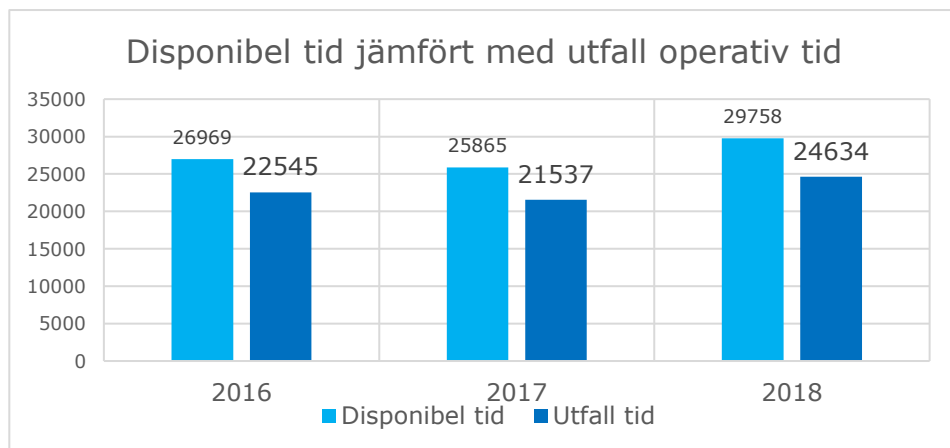
Tillsyn enligt miljöbalken och livsmedelslagstiftningen

Tillsyn enligt miljöbalken

Totalt är årsarbetstiden per medarbetare 2 000 timmar. Ur behovsutredningen för 2018, som är beslutad av miljö- och hälsoskyddsnämnden 2017-06-08 § 193, framgår att för varje årsarbetskraft är 1 000 timmar disponibel tid för kärnverksamheten tillsyn. 600 timmar är personlig tid såsom semester, sjukdom

och föräldraledighet och 400 timmar är planering, administration, kurser, möten m.m. Intervjuade menar dock att de inte är helt rigida med 1 000 timmar utan det kan överstigas vid behov. Den faktiska tiden tillgänglig för tillsyn är enligt förvaltningens beräkningar 1 033 timmar, se bilaga 3.

En behovsutredning görs årligen. I bilaga 2 görs en jämförelse mellan behovsutredningen och verksamhetens resurser. Totalt har tillsynsverksamheten ett underskott på 17,8 årsarbetskrafter. Den planerade operativa tillsynen utgår inte från behovet utan efter enhetens förmåga. I figur 2 ses den disponibla tiden jämfört med utfall operativ tid för samtliga enheter. De senaste åren har andelen operativ tid per disponibel tid varit 83,6 % (2016), 83,3 % (2017) och 82,8 % (2018). Den disponibla tiden för 2018 är en prognos utifrån det verkliga utfallet för januari-september.



Figur 2 – Disponibel tid jämfört med utfall operativ för samtliga enheter.

Vad gäller inspektioner planerades 2018 för 1 722 inspektioner, men extrapolering visar att 1 941 inspektioner förväntas genomföras.

Miljöskyddsenheten

Miljöskyddsenhetens årliga tillsynsbehov, planerade tillsyn, disponibel tid och utfall framgår av tabell 1. Enheten är den enda som fullt ut tidsrapporterar i Vision och de fungerar lite som en försökskanin.

Tidsrapporteringen har dock inte skötts så bra, vilket framförallt beror på slarv enligt intervjuer. Därför tror intervjuade att prognosen på 6 272 timmar för den operativa tillsynen inte stämmer bra med verkligheten. Den planerade operativa tillsynen ses som låg av intervjuade och menar att det är osäkert om siffrorna stämmer. Att tillsynstiden enligt behovsutredningen inte uppnås beror enligt intervjuade på resursbrist.

	2016	2017	2018
Behov tillsynstid enligt behovsutredning (t)	11 750	11 750	13 400
Planerad operativ tillsyn enligt verksamhetsplan (t)	6 250	6 402	6 300
Disponibel tid för myndighetsutövning 1000 tim/ per år.	9 295	8 546	9 099
Utfall operativ tillsyn (t)	7 062	7 401	6 272

Tabell 1 – Tillsyn miljöskyddsenheten (Källa: Miljö- och hälsoskyddskontoret).

Av intervjuerna framgår att enheten inte kommer nå målet att göra 385 planerade inspektioner under 2018 på grund av hög personalomsättning, se tabell 2. Tidigare år har målet uppnåtts, men även antalet planerade inspektioner har varit färre.

	2016	2017	2018
Planerade inspektioner	307	305	385
Genomförda inspektioner	328	316	315

Tabell 2 – Inspektioner miljöskyddsenheten (Källa: Miljö- och hälsoskyddskontoret).

Hälsoskyddsenheten

Hälsoskyddsenhetens årliga tillsynsbehov och utfall framgår av tabell 3 nedan. Anledningen till att utfallet på den operativa tillsynen inte når upp till den disponibla tiden kan enligt intervjuade bero på flertalet nyanställningar. Intervjuade beskriver att enheten tidigare år gjort färre inspektioner där det finns en fast avgift. Skolinspektioner, som har en fast avgift, ska till exempel göras vart tredje år enligt SKL. Enheten har därför fått in samma fasta avgift men gjort färre inspektioner än 2018.

Anmälningspliktiga objekt såsom skolor och tatuerare prioriteras medan regelbunden tillsyn på bostäder har bortprioriterats. Vid verksamhetsplaneringen uppskattade hälsoskyddsenheten att 50 % av uppdragen är händelsestyrda tillsynsobjekt som inte planeras för.

	2016	2017	2018
Behov tillsynstid enligt behovsutredning (t)	13 520	13 520	15 400
Planerad operativ tillsyn enligt verksamhetsplan (t)	8 267	8 285	12 000
Disponibel tid för myndighetsutövning 1000 tim/ per år.	8 080	7 719	9 929
Utfall operativ tillsyn (t)	7 944	7 884	9 249

Tabell 3 – Tillsyn hälsoskyddsenheten (Källa: Miljö- och hälsoskyddskontoret).

Enligt prognosen överstiger antalet genomförda inspektioner stort antalet planerade inspektioner, se tabell 4. Det beror bland annat på det stora antalet badvatteninspektioner på grund av det varma vattnet.

	2016	2017	2018
Planerade inspektioner	110	141	157
Genomförda inspektioner	100	106	238

Tabell 4 – Inspektioner hälsoskyddsenheten (Källa: Miljö- och hälsoskyddskontoret).

Tillsyn enligt livsmedelslagstiftning

Livsmedelsenhetens kunder betalar en årlig avgift och under tre år ska samtliga kunder besökas. Uppföljande kontroller under 30 min/år debiteras inte, vilket är i enlighet med SKL. Planerad kontroll debiteras oavsett tid. Livsmedelsenhetens årliga tillsynsbehov och utfall framgår av tabell 5.

	2016	2017	2018
Behov tillsynstid enligt behovsutredning (t)	9 930	9 930	9 400
Planerad operativ tillsyn enligt verksamhetsplan (t)	3 990	4 500	6 000
Disponibel tid för myndighetsutövning 1000 tim/ per år.	9 594	9 600	10 730
Utfall operativ tillsyn (t)	7 539	6 252	9 113

Tabell 5 – Tillsyn livsmedelsenheten (Källa: Miljö- och hälsoskyddskontoret).

Intervjuade nämner att halva personalstyrkan omsattes under 2017, vilket gjorde att enheten inte hann med alla planerade inspektioner. Prognosen visar att de troligtvis kommer hinna med de inspektioner som inte hanns med under 2017 plus de planerade inspektionerna 2018. Med registreringsbesök av nystartade bolag inräknade uppgår planerade inspektioner till 1300. Av tabell 6 framgår antalet planerade och genomförda inspektioner.

	2016	2017	2018
Planerade inspektioner	1 333	1 160	1 300
Genomförda inspektioner	1 219	1 059	1 388

Tabell 6 – Inspektioner livsmedelsenheten (Källa: Miljö- och hälsoskyddskontoret).

Livsmedelsenheten har under de senaste åren arbetat mycket med effektivisering av verksamheten. Effektiviseringsarbetet har utmynnat i en egenutvecklad modell som benämns REJS (Riskbaserad Effektiv Jönköpings Strategi). Modellen innebär att årets kontroller delas in i koncentrerade kontrollperioder, s.k. REJS. Ett REJS pågår i tre veckor.

Livsmedelsenheten har få händelsestyrda kontroller jämfört med de andra enheterna.

Tabell 7 visar livsmedelsenhetens utveckling. Antalet händelsestyrda kontroller och antalet återbesök har under 2018 minskat sedan tidigare år. Förklaringen till att antalet händelsestyrda inspektioner har minskat beror på att första inspektionen i en nyregistrerad verksamhet nu räknas som planerad kontroll istället för händelsestyrd kontroll.

Aktivitet	2016	2017	2018
Antal genomförda planerade kontroller	1 219	1 059	1 234
Antal händelsestyrda kontroller	188	146	66
Antal återbesök	347	313	275
Andel verksamheter med avvikelse vid första kontrollen	24 %	21 %	18 %

Tabell 7 – Statistik livsmedelsenhetens utveckling från 2016-2018 (Källa: Miljö- och hälsoskyddskontoret).

Bedömning

Enligt nämndens beslut ska 1000 av en inspektörs 2080 tim/år användas för kärnverksamhet, dvs. tillsyn och kontroll. Resten ska användas för planering, administration, m.m (400 tim/år/inspektör) samt personligt tid för ca 600 tim/år/inspektör. Vi noterar dock att tillsynsverksamheten inte avsätter de 1 000 timmarna på kärnverksamheten som beslutats av nämnden. Under 2018 förväntas 82,8 % av den disponibla tiden läggas på tillsyn. Det är en liten minskning från 2017 och 2016. Förvaltningen förväntas dock genomföra samtliga planerade inspektioner under 2018.

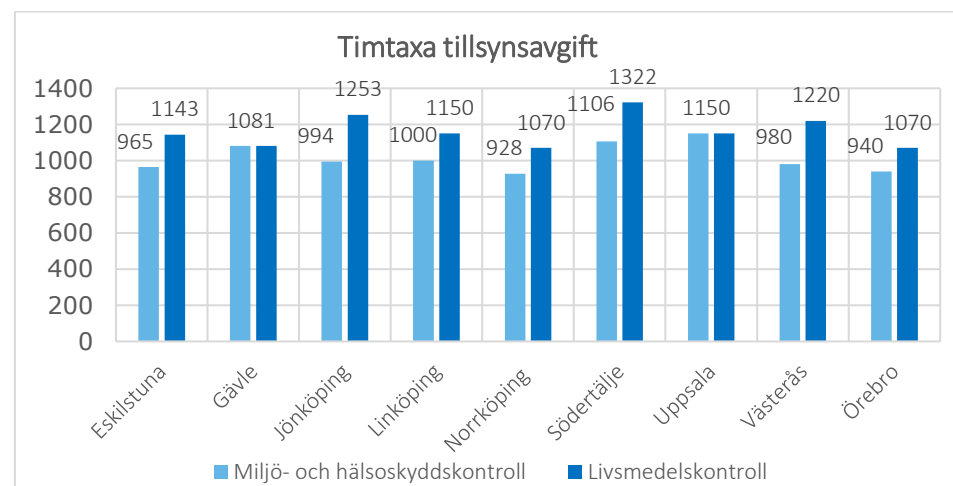
Vi noterar att antalet händelsestyrda kontroller och återbesök har minskat för livsmedelsenheten. Ökningen av genomförda planerade kontroller beror till stor del på att alla planerade inspektioner inte hanns med under 2017 på grund av hög personalomsättning. Det innebär att årsavgiften har fördelats under 2017

men att inspektionen gjordes under 2018 i vissa fall. Finansieringsgraden under 2018 har inte påverkats positivt av detta utan snarare negativt.

Tillsynsavgifter

Av intervjuerna framgår att SKL:s mall har använts för att ta fram tillsynsavgifter. Taxan är beslutad av kommunfullmäktige och indexuppräknas årligen. Jönköpings kommuns timtaxa för tillsyn enligt miljöbalken uppgår till 994 kr. Timtaxan för livsmedelstillsyn är 1 253 kr.

I figur 3 ses en jämförelse av timtaxor med andra kommuner. Urvalet är baserat på Jönköpings jämförelsekommuner i resultatnätverket R9. Medelvärdet för timtaxan enligt miljöbalken är 1 016 kr och för livsmedelstillsyn 1 162,11 kr. Jönköping har följaktligen lägre taxa för miljöbalken och högre taxa för livsmedelskontroll än medelvärdena. Jönköpings kommun har näst högst taxa för livsmedelstillsyn i jämförelsen.



Figur 3 – Timtaxa tillsynsavgift 2018.

Enligt intervjuade täcker avgifterna kostnaderna och uppfyller följaktligen självkostnadsprincipen. Av den totala tiden är det emellertid en låg andel som anses debiteras, vilket enligt intervjupersonerna bland annat beror på att:

- Det inte är säkert att det faktureras vid inspektioner där det är möjligt att ta ut en avgift. Intervjuade upplever att internkontrollen vad gäller ifall en avgift ska tas ut eller inte kan förbättras. Av intervjuerna framgår även att det finns en kultur inom tillsynsverksamheten att inte debitera ärenden där det är tveksamt ifall det ska debiteras eller inte.
- Arbetet innefattar en del uppgifter där det inte är möjligt att ta betalt, såsom vid obefogade klagomål och remisser från byggprocesser. Dessa objekt utgör en stor del av det totala antalet objekt.
- En stor del av tillsynsobjekten är små och att mörkertalet, att objektet tar längre tid än vad som debiteras för, är stort.
- Tidsrapporteringen kan ses som en arbetsbörda och kan innebära att en avgift inte tas ut.

Bedömning

Jönköping har marginellt lägre timtaxa enligt miljöbalken och högre timtaxa vid livsmedelskontroll än jämförelsekommunerna. Vi noterar att en stor del av den tid som inte går att fakturera går till inspektioner som det inte finns tillräcklig grund för att faktura.

Flertalet andra faktorer såsom en kultur att inte debitera, mörkertal och tidsrapporteringssvårigheter kan utgöra grund till att den totala tiden som debiteras är låg.

Finansieringsgrad

Av nedan tabeller framgår finansieringsgraden för tillsynsverksamheten inom Jönköpings kommun mellan åren 2016-2018. Finansieringsgraden för 2018 är en

prognos som beräknats genom extrapolering av utfallet i september, exkluderat semestermånaden.

Utfallet kan följaktligen påverkas mycket av ifall en hög eller låg andel kostnader eller intäkter inkommer under kvarvarande månader 2018. Av intervjuer framgår till exempel att hälsoskyddskontoret förväntar sig en hög andel intäkter under sista kvartalet. Livsmedelsenheten påverkas också mycket av att de interna livsmedelsverksamheterna inte ännu har debiterats (ca 1 mnkr).

	Miljöskydd	Avlopp	Livsmedel	Hälsoskydd	Totalt
Bruttokostnad (tkr)	7 523	2 153	8 470	5 022	23 168
Intäkt (tkr)	2 942	838	4 432	1 058	9 269
Finansierings-grad	39,1 %	38,9 %	52,3 %	21,1 %	40 %

Tabell 8 – Finansieringsgrad tillsynsverksamheten 2016 (Källa: Miljö- och hälsoskyddskontoret).

	Miljöskydd	Avlopp	Livsmedel	Hälsoskydd	Totalt
Bruttokostnad (tkr)	9 877	1 287	8 984	6 110	26 258
Intäkt (tkr)	3 226	729	4 830	1 239	10 024
Finansierings-grad	32,7 %	56,7 %	53,8 %	20,3 %	38,2 %

Tabell 9 – Finansieringsgrad tillsynsverksamheten 2017 (Källa: Miljö- och hälsoskyddskontoret).

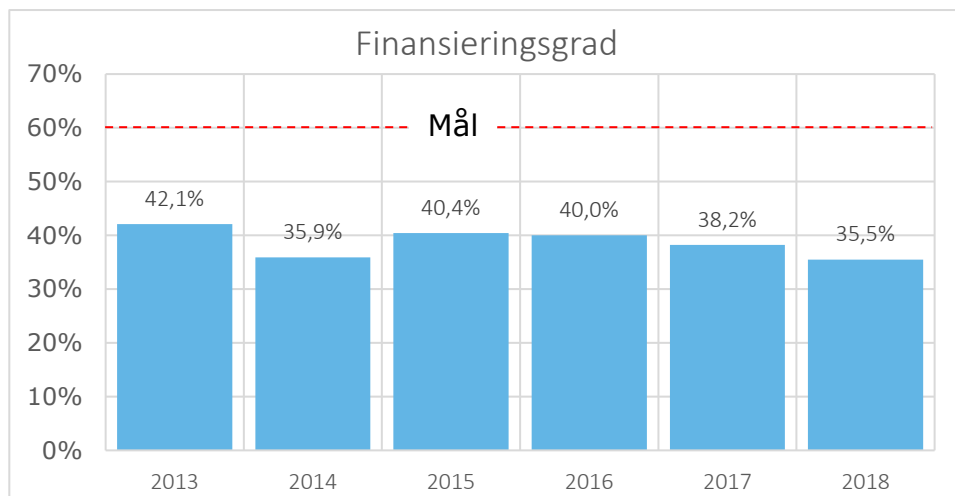
	Miljöskydd	Avlopp	Livsmedel	Hälsoskydd	Totalt
Bruttokostnad (tkr)	10 576	2 152	10 236	7 121	30 085
Intäkt (tkr)	3 979	771	4 917	1 009	10 676
Finansieringsgrad	37,6 %	35,8 %	48 %	14,2 %	35,5 %

Tabell 10 – Finansieringsgrad tillsynsverksamheten 2018 (Källa: Miljö- och hälsoskyddskontoret).

I figur 4 ses hur den totala finansieringsgraden för miljö- och hälsoskyddskontoret har förändrats mellan 2013-2018. Sedan 2013 har finansieringsgraden minskat.

Av intervjuerna framgår att en stor anledning till att finansieringsgraden inte ökat är att byggprocesser, markföreningar och klagomål inräknas. Det går inte att ta ut någon avgift för dem förutom när det finns grund för klagomålen, vilket det vanligtvis inte gör.

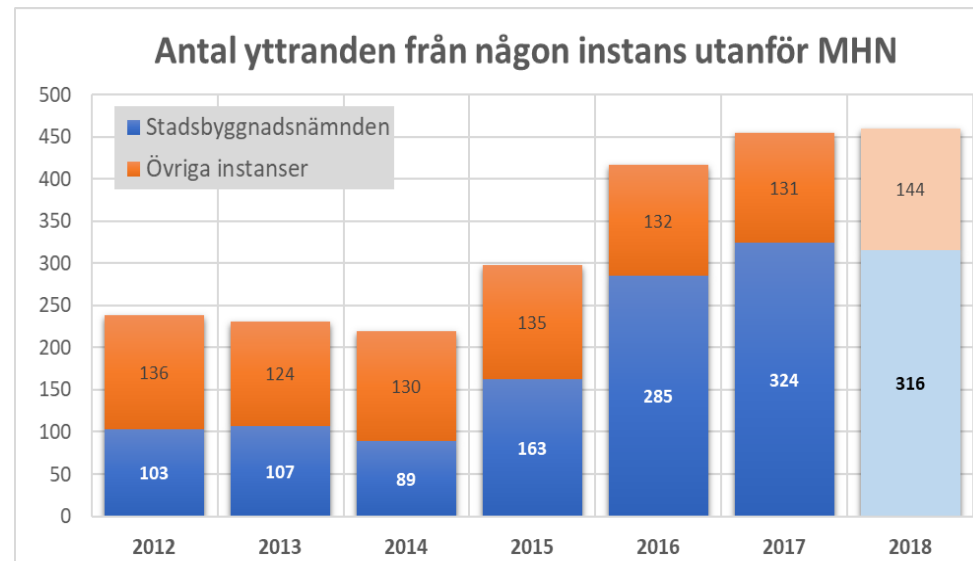
Om lönen för samordnare och strateg tas bort ökar finansieringsgraden. Av intervjuer framgår till exempel att finansieringsgraden under 2017 skulle öka från 38,2 % till 43 % ifall de ej inkomstbringande tjänsterna tas bort. Antalet remisser från byggprocesser har ökat de senaste åren, vilket framgår av intervjuerna. Det har även tillkommit en ny tjänst kopplat till byggprocesser (500 timmar), vilket påverkar finansieringsgraden negativt. Andra möjliga faktorer som nämns till att finansieringsgraden har minskat är att lokalhyran har höjts och att personalomsättningen är hög.



Figur 4 – Finansieringsgraden för miljö- och hälsoskyddskontoret 2013-2018 (Källa: Miljö- och hälsoskyddskontoret).

I figur 5 ses antalet yttranden från någon instans utanför miljö- och hälsoskyddskontoret. Antalet yttranden 2018 är en extrapolering av siffrorna från delåret. Det totala antalet yttranden har ökat de senaste åren på grund av att

yttranden från stadsbyggnadskontoret har ökat. Yttranden från stadsbyggnadskontoret handlar om bygglov och detaljplaner. Detta gör att ej debiterbara uppdrag ökar, vilket har en negativ påverkan på finansieringsgraden.



Figur 5 – Antal yttranden från någon instans utanför miljö- och hälsoskyddskontoret under 2012-2018 (Källa: Miljö- och hälsoskyddskontoret).

Bedömning

Totalt antal tillsyn/kontroller har ökat under 2018, trots detta har finansieringsgraden inte förbättrats. Finansieringsgraden beräknas hamna på ca 35,5 % år 2018. Finansieringsnivån skiljer sig åt mellan enheterna, högst finansieringsgrad visas inom livsmedel och lägst inom hälsoskydd. Finansieringsgraden har stadigt minskat de senaste 6 åren. Förvaltningen saknar strategier och planer för att nå finansieringsgraden 60 %. Låg finansieringsgraden kan kopplas till ett flertal olika faktorer:

- *Verksamhetskostnaderna har ökat pga. högre lokalkostnader, fler medarbetare, högre personalomsättning samt större andel administrativ personal.*
- *Relativt låg andel av totalt antal möjliga arbetstimmar, ca 61 915 tim/år som avsätts för kärnverksamhet (tillsyn och inspektioner), ca 31 024 tim/år, dvs. ca 50,1 %. Det totala antalet möjliga arbetstimmar beräknas genom att multiplicera det totala antalet medarbetare med arbetstimmar borträknat semester, helgdagar, föräldraledighet osv. Tiden som avsätts för kärnverksamhet beräknas genom att multiplicera verksamhetens årsarbetskrafter avsatt för tillsyn enligt verksamhetsplan med tiden tillgänglig för tillsyn.*
- *Mer tid går åt till ej debiterbara tillsyn/kontroller, såsom konsultation, obefogade klagomål från allmänheten, fler uppdrag från stadsbyggnadskontoret, fler förfrågningar från allmänheten om utlämning av beslut och underlag, längre restid som inte kan debiteras (max 30 min per klient, miljö- och hälsoskydd).*

Bilagor

Bilaga 1 – Uppföljning av nyckeltal i verksamhetsplan

Avsnitt i verksamhetsplanen och nyckeltal	2016 jan-aug	2017 jan-aug	2018 jan-aug	2018 i % av 2017
1.1 Ekonomi och administration				
Antal inspektioner och kontroller, miljöskyddsenheten, hälsoskyddsenheten resp. livsmedelsenheten	1639	1584	1662	105
Antal begäran om utlämnande av allmän handling från kansliet	Ny 2017	570	723	127
Antal registrerade nya ärenden	3414	3380	3722	110
Antal avslutade ärenden	3267	3050	3603	118
Antal ärenden på balanslistan	2765	2478	2162	87
1.2 Kvalitet				
Andel av dokumenten i kvalitetshandboken som har uppdaterats under året (%)	-	-		
Revision genomförd (ja/nej)	Nej	Nej	Nej	
Antal ärenden som är äldre än tre år vid årets slut fördelade på ärenderubrik	-	796	1030	129
1.4 Jämställdhet				
Statistik rörande jämställdhet redovisas i årsbokslutet				
1.5 Internt miljöarbete				
Antal busskort per kvinna och man	12/2	12/4	12/4	
1.7 Arbetsmiljö				
Antal sjukskrivna heltidstjänster kvinnor	2	1,7	2,1	124
Antal sjukskrivna heltidstjänster män	0	0,3	0,2	67
6. Frisk luft				
Antal överskridanden av normen för dygnsmedelvärde för kvävedioxid	Ny 2017	0	Bokslut	
Antal överskridanden av normen för dygnsmedelvärde för partiklar (PM10)	Ny 2017	8	Bokslut	
7. Bara naturlig försurning				
Antal vattenprover avseende effektuppföljning för kalkning	34	28	50	179

Avsnitt i verksamhetsplanen och nyckeltal	2016 jan-aug	2017 jan-aug	2018 jan-aug	2018 i % av 2017
8. Giftfri miljö				
Antalet inspektioner avser miljöenhetens verksamhetsområde Inspektioner fördelade på:				
-Händelsestyrt	84	38	77	203
-Planerad inspektion	153	226	186	82
-Återbesök planerade	7	17	29	171
Pågående ärenden avseende markföroreningar vid årets slut	Ny 2017	103	123	119
Pågående - övriga	Ny 2018	-	191	
Antal ärenden 2018:	Ny 2018	-	1009	
Antal sanerade områden 2014–2018:	Ny 2018	-	22	
<i>Antal ärenden enligt ärendemening i EDP Vision</i>				
Startade markföroreningsärenden Anm, sanering mark	5	3	9	300
Dmi § förelägganden enligt 26 kap 9 § MB	101	90	100	111
Projekt - Förebyggande åtgärder mot utsläpp	Ny 2017	18	8	44
<i>Pågående verksamheter – Mifo 1:</i>	Ny 2018	-	31	
<i>Pågående verksamheter – Mifo 2</i>	Ny 2018	-	6	
<i>Nedlagda verksamheter – Anmälan om sanering</i>	Ny 2018	-	17	
9. Skyddande ozonskikt				
Antal anmälningar om inrättande av berg-, yttjord-, eller ytvattenvärmepump	101	144	106	74
Antal handlagda årsrapporter om fluorerade växthusgaser	70	0	514	
10. Grundvatten av god kvalitet				
<i>Antal ärenden enligt ärendemening i EDP Vision:</i>				
Projekt - Inventering av verksamheter inom kommunens grundvattentäkter:	Ny 2018	0	0	
11. Ingen övergödning				
Antal brevutskick till fastighetsägare med bristfälligt avloppsanordningar	36	0	8	
Antal beslutade förbud mot utsläpp av avloppsvatten	16	2	6	300
Antal åtgärdade bristfälliga avloppsanordningar	41	18	19	106

Avsnitt i verksamhetsplanen och nyckeltal	2016 jan-aug	2017 jan-aug	2018 jan-aug	2018 i % av 2017
Antal inventerade lantbruk enl. tillsynsplan	Ny 2017	205	0	
12. Levande sjöar och vattendrag, myllrande våtmarker				
Antal strandbadprov totalt	67	69	110	159
Antal strandbadprov med resultatet tjänligt med anmärkning	6	7	21	300
Antal strandbadprov med resultatet otjänligt	3	1	3	300
14.1. Offentliga lokaler och fritidsanläggningar				
Antal planerade inspektioner lokaler för undervisning	7	20	31	155
Antal händelsestyrda inspektioner lokaler för undervisning	0	1	7	700
Antal inspektioner solarier	4	2	0	
Antal återbesök solarier	4	1	0	
Antal remisser offentliga arrangemang	52	11	44	400
14.3. Inomhusmiljö				
Antal diarietörda klagomål bostäder	49	23	42	183
14.4. Samhällsplanering				
Antal remisser detaljplan och planprogram	10	31	18	58
Antal remisser, bygglov och förhandsbesked	176	163	169	104
14.5. Buller				
Antal diarietörda klagomål trafikbuller	1	7	3	43
14.6 Avfall och producentansvar				
Antal diarietörda klagomål avfall och nedskräpning	26	21	26	124
Antal inspektioner klagomål avfall och nedskräpning	8	16	11	69
Antal ansökningar undantag från renhållningsordningens bestämmelser	29	15	19	127
15. Säkra livsmedel inkl. dricksvatten				
Resultat av livsmedelskontrollen redovisas i bokslut för hela året.				

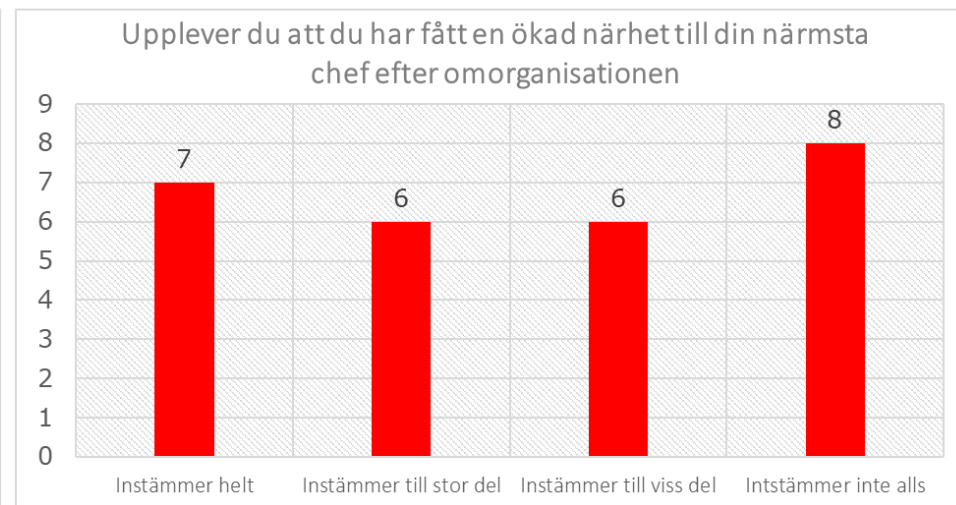
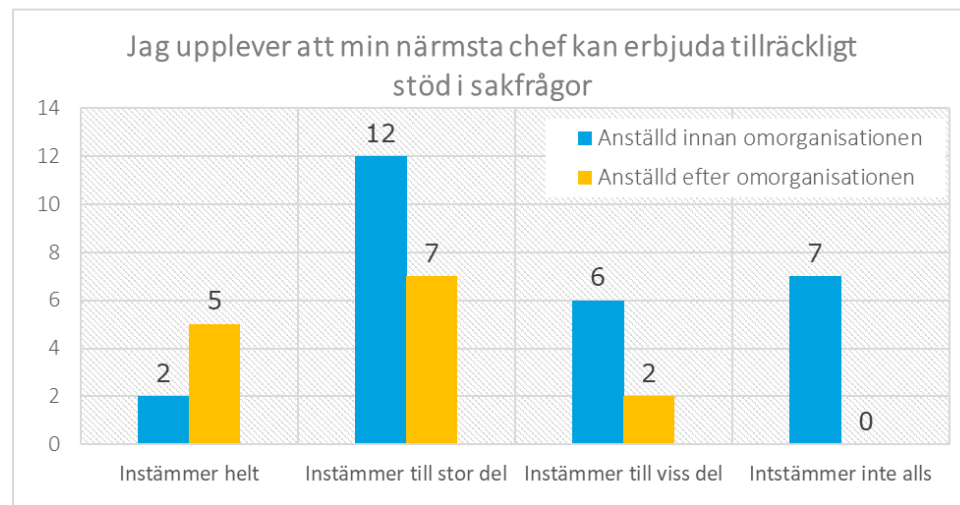
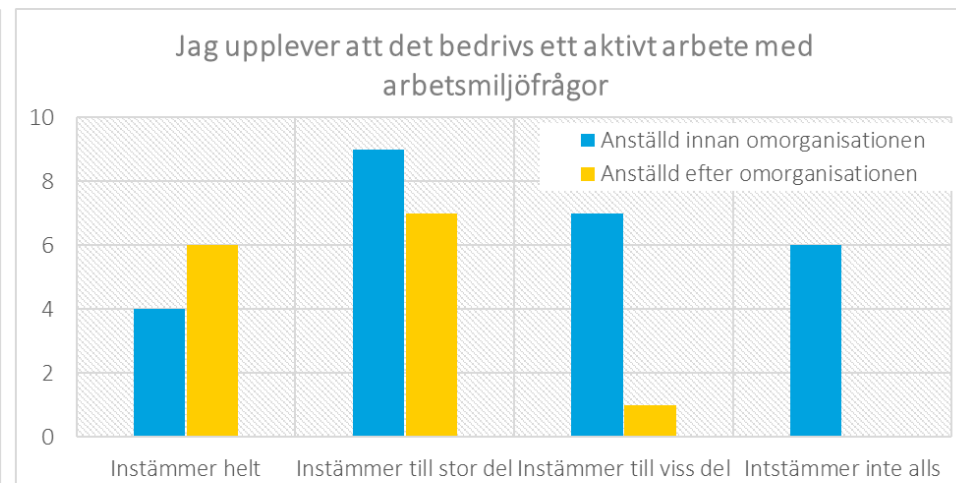
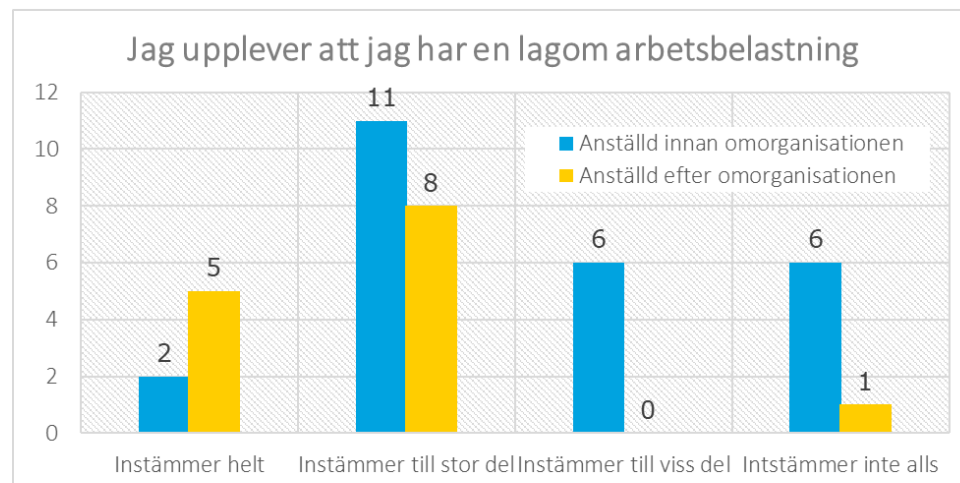
Bilaga 2 – Behovsutredning 2018

Verksamhetsområde	Befintliga resurser	Behovsutredningens resultat	Under- eller överskott
LEDNING OCH ADMINISTRATION			
Ledning	5	4,3	0,8
Administration	4,3	8,5	-4,3
SUMMA	9,3	12,8	-3,5
PRÖVNING, HANDLÄGGNING, TILLSYN OCH KONTROLL			
Livsmedelsanläggningar	9	9,4	-0,5
Dricksvattenanläggningar	0	0	0
Hälsoskydd	2,8	7,5	-4,7
Strålskydd	0,1	0,1	0
Miljöfarlig verksamhet	4,6	6,7	-2,1
Små avloppsanordningar	2,6	5,5	-2,9
Värmepumpar	0,3	0,5	-0,2
Förorenad mark och andra miljöskador	1,5	3,3	-1,8
Jordbruk och annan verksamhet	1,1	2	-0,9
Kemiska produkter	0,2	0,6	-0,4
Avfall och producentansvar	0,3	0,8	-0,5
SUMMA	22,5	36,4	-13,9
MILJÖÖVERVAKNING, MILJÖSTRATEGISKT ARBETE, M.M.			
Miljöövervakning	0,1	0,5	-0,4
Miljöstrategiskt arbete, kommunstrategiska frågor, m.m.	2,8	2,8	0
Uppdrag	1	1	0
Remisser	1,7	1,8	-0,1
SUMMA	5,7	6,1	-0,5
TOTALT	37,4	55,3	-17,8

Bilaga 3 – Arbetstidsfördelning för en miljö inspektör

	Beskrivning	Timmar
Total tid	Antal veckor per år	52
	Antal arbetstimmar per vecka	40
	Antal timmar per år	2080
	Antal helgdagar måndag - fredag, genomsnitt per år	-8,4
	Antal lediga timmar genom helgdagar i arbetsvecka	-67
	<i>delsumma</i>	2013
Personlig tid	Antal semesterdagar per år i genomsnitt	-29,1
	Antal semestertimmar per år	-233
	Sjuktimmar i genomsnitt	-107
	Föräldraledighet (5,7 %) timmar/år i genomsnitt	-115
	Övriga tjänstledigheter (1,62 %) timmar/år i genomsnitt	-33
	Rehabilitering (0,65 %) timmar/år i genomsnitt	-13
	Fortbildning uppskattning (40 timmar per år)	-40
	Friskvårdstimme 1 timme/månad	-11
	Övrigt, uppskattning 1 timme per dag	-209
	<i>delsumma</i>	1223
Planering, administration mm.	Miljösamverkan Jönköpings län och G9	-16
	Verksamhetsplanering	-24
	Kvalitetsarbete (ajourhållning av rutiner mm.)	-24
	Kvalitetsgrupp i genomsnitt per anställd och år	-22
	IT-samordning, jämställdhetsarbete, trivselgrupp i genomsnitt per anställd och år	-7
	Fackligt arbete i genomsnitt per anställd och år	-6
	Enhetsmöten och samsynsmöten	-43
	Avstämningsmöten	-22
	Förvaltningsmöten	-12
	Övrigt	-20
	Personaladministration	-23
	Tid tillgänglig för tillsyn	1004

Bilaga 4 – Utvärdering efter omorganisation





Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee (“DTTL”), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as “Deloitte Global”) does not provide services to clients. Please see www.deloitte.com/about for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte provides audit, consulting, financial advisory, risk management, tax and related services to public and private clients spanning multiple industries. Deloitte serves four out of five Fortune Global 500® companies through a globally connected network of member firms in more than 150 countries bringing world-class capabilities, insights, and high-quality service to address clients’ most complex business challenges. To learn more about how Deloitte’s approximately 225,000 professionals make an impact that matters, please connect with us on [LinkedIn](#) or [Twitter](#).

This communication contains general information only, and none of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, its member firms, or their related entities (collectively, the “Deloitte network”) is, by means of this communication, rendering professional advice or services. Before making any decision or taking any action that may affect your finances or your business, you should consult a qualified professional adviser. No entity in the Deloitte network shall be responsible for any loss whatsoever sustained by any person who relies on this communication.