



Malmö stad
Revisionskontoret

GRANSKNINGSRAPPORT

Miljönämndens inspektionsverksamhet

Projektledare: Olof Hammar

Beslutad av revisorskollegiet 2012-01-25

1	SAMMANFATTNING	3
2	KRITIK/FÖRBÄTTRINGSOMRÅDEN	4
3	PROJEKTBESKRIVNING MM.....	5
3.1	Bakgrund till revisionens granskningsprojekt.....	5
3.2	Syfte	5
3.3	Revisionsfrågor	5
3.4	Avgränsning	5
3.5	Resurser.....	6
4	ÖVERSIKT	6
4.1	Organisatorisk inplacering	6
4.2	Hur omfattandet är kostnaderna?	7
5	LIVSMEDELSTILLSYN.....	7
5.1	Regelverk	7
5.2	Omfattning	8
5.3	Avgifter	8
5.4	Miljönämndens livsmedelstillsyn 2010-2011	10
5.5	Miljöreda.....	12
5.6	Revisionskontorets kommentarer.....	13
6	BOSTADSTILLSYN	14
6.1	Regelverk	14
6.2	Organisation	16
6.3	Omfattning	16
6.4	Avgifter	17
6.5	SEVED.....	18
6.6	Revisionskontorets kommentarer.....	20
7	KÄLLOR OCH REFERENSLITTERATUR	22

1 Sammanfattning

Livsmedelstillsynen

Förvaltningen bedriver en ändamålsenlig och proaktiv tillsynsverksamhet. Planeringen av livsmedelstillsynen i Malmö stad görs på årsbasis. Förvaltningen genomför under året ett antal kontrollomgångar. Varje kontrollomgång sker enligt på förhand fastställda mål och kontrollområden av ett antal objekt. Revisionskontorets uppfattning är att urvalet av såväl objekt som kontrollområden görs utifrån en väl genomarbetad kontrollplan. I kontrollplanen framgår det såväl hur riskklassningen ser ut och hur kontrolltiden fördelats. Objekt som har en hög riskklassning granskas årligen och fler tillsynstimmar avsätts ju högre riskklass ett objekt har. Förvaltningens prioriteringar mellan granskningsuppdragen är därför enligt revisionskontorets uppfattning tillfredsställande.

Genomförandet av tillsynen har skett enligt fastställda genomförandeplaner. Enligt revisionskontorets uppfattning är dokumentationen av god kvalitet.

Av livsmedelstaxan och kontrollplanen framgår det såväl på vilka grunder den årliga avgiften fastställs men också när eventuella extra avgifter ska debiteras. I de fall avgifter inte betalas skickas krav ut och om inte betalning sker då går avgifterna till inkasso.

Miljöreda, IT-systemet som miljöförvaltningen använder, uppvisar vissa brister. Det förefaller som att systemet i första hand är utvecklat för mindre kommuner med helt annan omfattning på livsmedelstillsynen än vad som är fallet i Malmö.

Vid varje kontrollomgång fördelas objekten som ska granskas mellan inspektörerna. Inspektörerna granskar inte samma objekt regelbundet. I de fall extrakontroller ska genomföras är avdelningschefen delaktig i beslutet och avdelningschefen stickprovskontrollerar också regelbundet objekt som ingått i tillsynsomgångarna. Därmed är den interna kontrollen enligt revisionskontorets uppfattning tillfredsställande.

Förvaltningen har en antagen mutpolicy och man informerar kontinuerligt personalen om vilka regler som gäller samt vikten av att man inte står i någon form av beroende till den som granskas.

Bostadstillsynen

Sammanfattningsvis anser revisionskontoret att bostadstillsynen är ändamålsenlig i den meningen att förvaltningen lägger stora resurser på tillsynsärenden där brister konstaterats men samverkan med stadsdelarna bör utvecklas för att kunna använda de resurser som finns i kommunen på ett bättre sätt för att upptäcka brister i bostäderna. Den förebyggande tillsynen ökade efter de omfattande brister som konstaterades i Herrgården och under 2012 kommer en ytterligare ökning att ske då extra kommunbidrag på 1 mkr öronmärkts för ändamålet. Det har konstaterats att tillsynspersonalen lägger en stor del av sin arbetstid på telefonsamtal från allmänheten. Man bör se över om inte en större del

av samtalen kan styras via någon form av telefonsluss för att på så sätt frigöra mer tid till renodlat tillsynsarbete. Förvaltningen har en antagen mutpolicy och man informerar kontinuerligt personalen om vilka regler som gäller samt vikten av att man inte står i någon form av beroende till den som granskas. All tillsynstid dokumenteras och avdelningschefen är väl insatt i tillsynsärendena som pågår. Det finns därmed inga brister i den interna kontrollen enligt vår uppfattning.

Riktlinjer för vilken tillsyn som ska debiteras fastighetsägarna respektive finansieras genom kommunbidrag bör förtydligas. Om man jämför med livsmedelstillsynen är andelen avgiftsintäkter mycket låga när det gäller bostadstillsynen. I detta sammanhang är det viktigt att påpeka att en stor del av de telefonsamtal som besvaras av bostadstillsynen inte är kopplade till ett specifikt ärende och därmed svåra att debitera.

Revisionskontoret har granskat ett av de större tillsynsärendena som pågår. I Sevedsområdet har man sedan 2005 genomfört tillsyn av bostadsfastigheter och under 2011 följt upp tidigare tillsyn eftersom det konstaterats att en mängd problem fortfarande fanns kvar där. Revisionskontorets uppfattning är att det finns en god dokumentation som gör det enkelt att följa förvaltningens tillsynsarbete fastighet för fastighet i området och det framgår också av dokumentationen att i de fastigheter där brister finns har förvaltningen agerat och ställt krav på åtgärder. I en del fall har det även inneburit vitesföreläggande till fastighetsägarna.

2 Kritik/Förbättringsområden

Förvaltningen bör undersöka vilka utvecklingsmöjligheter som finns för att anpassa IT-stöd till den omfattning av tillsynen som Malmö stad har. Dels bör sökmöjligheterna förbättras och dels bör man i det program som används kunna administrera sina tillsynsomgångar utan att behöva använda internt framtagna filer för detta.

Riktlinjer för vilken tillsyn som ska debiteras fastighetsägarna respektive finansieras genom kommunbidrag bör förtydligas.

Som en del av den förebyggande tillsynen bör samarbetet med andra förvaltningar och verksamheter kunna förbättras. Hemtjänsten besöker t ex dagligen ett stort antal bostäder i Malmö, och här borde miljöförvaltningen via stadsdelarna kunna utöka samarbetet.

3 Projektbeskrivning mm

3.1 Bakgrund till revisionens granskningsprojekt

Revisionskontoret granskade senast 2003 livsmedelstillsynen i Malmö. Någon fördjupad granskning av bostadstillsynen har ej tidigare skett.

I revisionsplanen för 2011 beslutades därför att en granskning av Miljönämndens inspektionsverksamhet skulle ske

3.2 Syfte

Syftet med granskningen är:

Att kartlägga inom vilka områden och i vilken omfattning miljöförvaltningen genomför tillsyn/inspektion samt granska hur inspektionsverksamheten planeras, genomförs, dokumenteras och följs upp.

3.3 Revisionsfrågor

Revisionsfrågor

- Är verksamheten ändamålsenlig?
- Är tillsynsarbetet proaktivt?
- Görs rätt prioriteringar mellan granskningsuppdragen?
- Hanteras risker för jäv, mutor och bestickning på ett ändamålsenligt sätt?
- Är den interna kontrollen tillfredsställande?

Detta leder till följande frågeställningar:

- 1) Vilka lagar och regelverk är det som styr miljöförvaltningens tillsynsverksamhet?
- 2) Vad är det som styr hur omfattande tillsynen ska vara inom de olika ansvarsområdena? Görs det någon form av risk och väsentlighetsanalys?
- 3) Hur sker planering av tillsynen?
- 4) Hur sker och hur omfattande är dokumentationen vid en tillsyn?
- 5) Hur bestäms avgifterna för tillsynen?
- 6) Om det framkommer brister/anmärkningar vid en tillsyn, hur följs dessa upp?
- 7) Hur säkerställer man att den personal som genomför tillsyn inte har något jävsförhållande med den som granskas och hur förebygger man och kontrollerar att inga mutor och bestickningar förekommer?

Hur hanterar man inom förvaltningen inkomna klagomål från Malmöborna?

3.4 Avgränsning

Granskningen avgränsas till att avse Livsmedelstillsynen och Bostadstillsynen. Miljönämnden ansvarar för tillsyn av ett antal ytterligare verksamheter/områden.

3.5 Resurser

Styrgruppen ur Revisorskollegiet: Thomas Nordin, Anneli Bojesson, Sten Dahlvid, Robabeh Taeri och Sven-Åke Carlén.

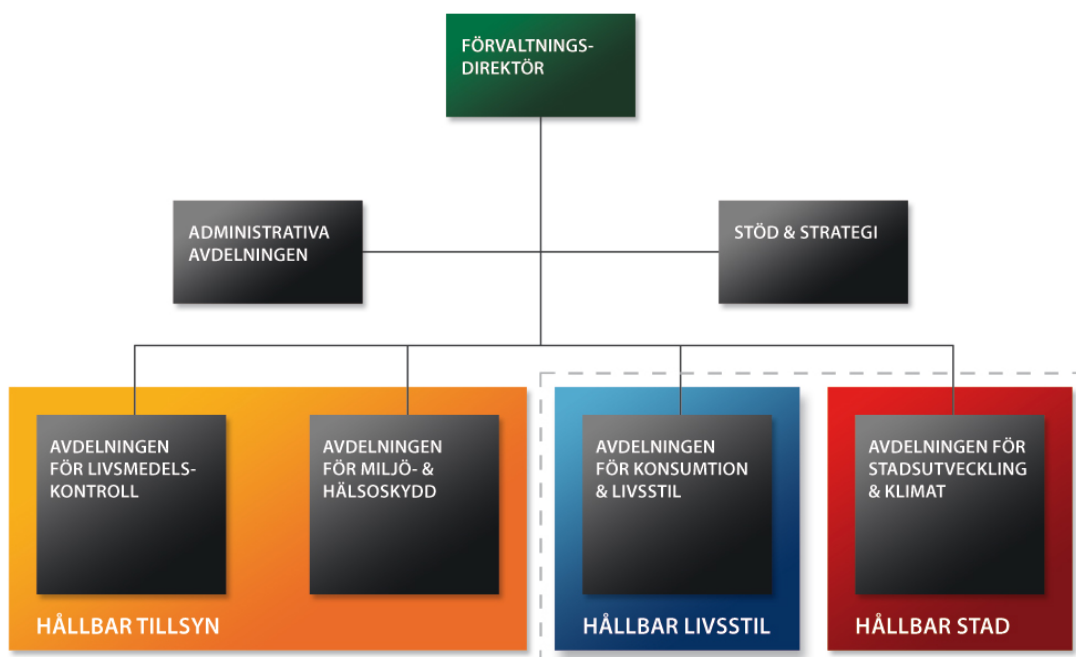
Projektledare från Revisionskontoret: Olof Hammar, sakkunnig revisor.
Kvalitetsgranskare: Lennart Håkansson, stadsrevisor

4 Översikt

4.1 Organisatorisk inplacering

Miljönämndens tillsyn finns organisatoriskt under det som idag heter Hållbar Tillsyn och består av avdelningarna Livsmedelskontroll och avdelningen för Miljö och hälsoskydd.

Avdelningen för livsmedelskontroll ansvarar för kontroll av över 2000 restauranger, gatukök, industrier, grossister och matbutiker m.m i Malmö. Avdelningen för Miljö- och hälsoskydd ansvarar för tillsynen enligt miljöbalken samt övervakning av miljön i Malmö. Avdelningen består av fem arbetsgrupper och en del av tillsynen som utförs är sk förebyggande tillsyn som i grunden syftar till att öka verksamhetsutövarens förståelse och kunskap om sitt ansvar enligt miljöbalken.



4.2 Hur omfattandet är kostnaderna?

Från Årsredovisning 2010

Livsmedelskontroll:

Kostnader: 11 167 tkr
Intäkter: 9 600 tkr
Kommunbidrag: 1 610 tkr
Resultat: 43 tkr

Miljöskydd:

Kostnader: 18 111 tkr
Intäkter: 10 406 tkr
Kommunbidrag: 9 733 tkr
Resultat: 2 028 tkr

5 Livsmedelstillsyn

5.1 Regelverk

I miljöförvaltningens kontrollplan framgår att livsmedelskontrollen bland annat regleras av följande lagstiftning, regelverk mm

- EG-förordning (882/2004) om offentlig kontroll etc.
- EG-förordning (854-2004) om särskilda bestämmelser för animaliekontroll
- Livsmedelslagen (2006:804)
- Livsmedelsförordning (2006:813)
- Livsmedelsverkets vägledningar, bl a för offentlig kontroll
- Malmö stads reglemente för Miljönämnden
- Malmö stads taxa för livsmedelskontrollen

Ansvar för att kontrollera livsmedel delas mellan Livsmedelsverket, länsstyrelserna och kommunerna:

- Livsmedelsverket kontrollerar omkring 600 större anläggningar, till exempel slakterier och större mejerier.
- Länsstyrelsen kontrollerar primärproduktionen, till exempel uppfödning av slaktdjur och odling av grönsaker och bär.

- Kommunernas miljö- och hälsoskyddsnämnder kontrollerar alla andra anläggningar exempelvis butiker och restauranger.

5.2 Omfattning

Miljöförvaltningens kontrollplan för 2011 visar att det finns 2372 olika objekt som ingår. Av dessa är knappt 1400 restauranger/storhushåll, drygt 500 livsmedelsbutiker och drygt 200 caféer. Övriga objekt, drygt 200, är bl a grossister, bagerier, vissa industrier och matimportörer. Objekten har delats in i riskklasser. Riskklassen styr bl a hur omfattande tillsyn som ska ske och därmed även avgiften. Vilken riskklass ett objekt hamnar i beror framförallt på vilken typ av livsmedel som hanteras, hur mycket mat som tillagas, vilka konsumentgrupper som serveras samt resultat av tidigare kontroller. Högsta riskklassen innebär 32 timmars kontrolltid per år och lägsta riskklass en timmes kontrolltid. Över 2300 av de totalt 2372 objekten 2011 ligger på en tillsynstid på mellan två till åtta kontrolltimmar per år. Drygt 11 000 tillsynstimmar genomförs under 2011 uppdelat på 16 olika kontrollomgångar. Dessutom tillkommer ca 1300 timmar i extra kontrolltid. Det finns på avdelningen 19 inspektörstjänster. Inför varje kontrollomgång upprättas s k genomförandeplaner där det beskrivs vilka anläggningar som ska kontrolleras, vad som ska kontrolleras, kvantitets- samt kvalitetsmål med kontrollomgången och ett antal andra för kontrollomgången viktiga faktorer. Inför varje kontrollomgång läggs även information ut på Malmö stads hemsida.

5.3 Avgifter

På livsmedelsverkets hemsida lämnas följande beskrivning gällande avgifter för livsmedelskontroll

Det är företagen som betalar livsmedelskontrollen i Sverige, genom så kallade kontrollavgifter till den myndighet som kontrollerar dem. Riksdag och regering beslutar hur kontrollen ska finansieras och Livsmedelsverket eller enskilda kommuner kan inte frångå reglerna.

Hur hög avgiften ska vara beror på hur lång tid det tar att kontrollera företaget samt den timtaxa som kommunen har fastställt. Timtaxan ska enligt reglerna bland annat täcka kontrollpersonalens löner, förberedelser inför kontroll, lokaler, resor och utrustning. Antal timmar som kontrollen hos ett företag bedöms behöva, ska stå i proportion till riskerna i verksamheten.

Livsmedelsverket har tagit fram ett planeringshjälpmedel som kommunerna kan använda för att bedöma kontrolltid. Om kontrolltiden inte räcker till kan den utökas. Ett företag som visar att man uppfyller lagstiftningens krav kan få minskad kontrolltid påföl-

jande år efter beslut av kontrollmyndigheten och ett företag som inte uppfyller kraven kan tvärtom få utökad tid.

Kontrolltiden ska omfatta närvaro på företaget i samband med revision, inspektion eller annan undersökning, men även förberedelser och efterarbete. En inspektion är en kontroll på plats där man kollar att reglerna följs medan en revision är en systematisk undersökning av företagets egenkontroll - att den genomförts och är effektiv.

Alla företag behöver inte besökas varje år utan kontrollmyndigheten kan på ett planerat sätt skjuta upp tiden till efterföljande år. Myndigheterna måste dock använda kontrolltiden för varje företag på några års sikt.

Vad gäller taxorna i Malmö för livsmedelsinspektion framgår dessa av ”Taxa enligt livsmedels- och foderlagstiftningen” beslutad av Kommunfullmäktige 2007. Sammanfattningsvis kan sägas följande

- Avgift tas ut för årlig offentlig kontroll men inte för handläggning med anledning av överklaganden och obefogade klagomål. Av totalt 265 anmälda klagomål eller misstanke om matförgiftning visade sig endast 50 vara befogade och som innebar en extra avgiftsdebitering.
- Timtaxan är 885 kr
- ”Med nedlagd kontrolltid avses den sammanlagda tid som varje tjänsteman vid Miljönämnden har använt för inläsning av ärendet, kontakter med parter, samråd med experter och myndigheter, inspektioner, resor, revisioner, provtagning, analyser och kontroller i övrigt, beredning och handläggning i övrigt i ärendet samt föredragning och beslut. I kontrolltiden ska inte räknas in sådan restid som vid ett och samma resetillfälle (tur och returresa) överstiger två timmar. Timavgift tas ut för varje halv timme nedlagd kontrolltid. Om den sammanlagda kontrolltiden understiger en timme per år tas ingen timavgift ut.”
- För inspektioner, provtagningar och andra offentliga kontroller som utförs annat än dagtid på vardagar tas avgift ut med 1,5 gånger ordinarie timavgift.
- Årsavgiftens storlek baseras på den kontrolltid Miljönämnden beslutar för anläggningen. Kontrolltiden bestäms genom en riskbedömning av anläggningen bestående av en riskklassificering med hänsyn till typ av företag och verksamhet, produktionens storlek och konsumentgrupper samt en erfarenhetsklassificering med hänsyn till nämndens erfarenheter av verksamheten. Vid fastställandet av risk- och erfarenhetsklasser samt kontrolltiden för dessa ska den nationella vägledningen från Livsmedelsverket användas.

- Om bristande efterlevnad medför offentlig kontroll som går utöver den normala kontrollverksamheten, tas timavgift ut för nedlagd kontrolltid och för de faktiska kostnaderna för provtagning och analys av prover.
- Årsavgiften omfattar kalenderår och ska betalas i förskott.
- Vid prövning av godkännande av anläggning för att driva livsmedelsverksamhet ska betalas en avgift för prövningen som motsvarar en årsavgift för anläggningen enligt riskklassificeringen

Efter att objekten delats in i riskklasser sker i början av året förskottsdebitering. När det gäller 2011-års avgifter kan sägas följande

- För 11030 kontrolltimmar har i förskott debiterats 9 762 tkr.
- Ca 280 tkr har debiterats för extra tillsynstimmar
- Ca 900 tkr har debiterats i prövningsavgifter. Nya objekt och objekt som förändras under året debiteras en avgift motsvarande två tillsynstimmar.
- En mindre del av avgifterna betalas inte. De osäkra fordringarna avseende obetalda avgifter uppgår till 200-300 tkr per år. Enligt prognos kommer dessa att bli något högre 2011.

5.4 Miljönämndens livsmedelstillsyn 2010-2011

Nedanstående text är hämtad från miljönämndens kommentarer i års- och tertialbokslut

Bokslut 2010

Totalt har 2340 planerade kontroller genomförts under 2010 vilket var mer än vad som planerades för året. Detta berodde på att kontrollarbetet effektiviserats genom risk- och erfarenhetsmodulen, frekventare kontroller, fokus på färre kontrollområden och tydliga mål.

Ett större fokus på förebyggande insatser genom bl a informationsmöten och brevutskick inför kontrollomgångar effektiviserade också kontrollerna.

Vid i stort sett alla kontrollomgångar har kontrollresultaten varit förbättrade jämfört med tidigare kontrollomgångar under året samt i jämförelse med 2009.

Under 2010 utvecklades även arbetet i samband med förstakontrollerna av nya verksamheter i riskklasserna 1-4 (mellan- samt högrisk). Ett stort fokus lades på rådgivning och dialog med de nya verksamhetsutövarna om regler, lagstiftning och ändamålsenliga egenkontrollprogram, lokaler och utrustning för att garantera en framtida säker livsmedelshantering vid kommande kontroller.

Totalt utfördes 190 extrakontroller under 2010. Trenden visade på ett minskat antal befogade klagomål och matförgiftningar samt att verksamheterna åtgärdade sina brister på ett tidigt stadium vilket ökade förutsättningarna för en säker livsmedelshantering. Detta var ytterligare ett tecken på att kontrollarbetet bedrivs effektivt, ändamålsenligt och riskbaserat.

Totalt erhöll 526 (370 för 2009) verksamheter en Smileydekal för mycket god livsmedelshygien.

DR-2 2011

Resultatet av kontrollerna har varit bra, då en större del av verksamheterna inte har krävt uppföljande kontroller. Totalt har 1298 planerade kontroller genomförts sedan januari 2011. I stort sett har alla typer av branscher kontrollerats. Av de kontrollerade verksamheterna har endast ca 11 % av verksamheterna haft sådana avvikelser som har behövt följas upp med extrakontroller. Detta innebär att antalet livsmedelsföretagare med god hygien, säker livsmedelshantering och korrekt märkta livsmedel har fortsatt att öka i Malmö.

Bland framgångsfaktorerna för detta resultat kan nämnas att vi nu fullt ut kan arbeta efter risk- och erfarenhetsmodulen och är ute oftare på kontroller. Vidare har förvaltningen ett fortsatt fokus på förebyggande och rådgivande insatser för verksamheterna, vilket sammantaget har bidragit till de förbättrade kontrollresultaten.

En eftersläpning av antalet utförda planerade kontroller finns under året, varför prognosen för helåret måste sänkas till 1800 planerade kontroller. Detta beror på att avdelningen har arbetat med nya bedömningsgrunder av kontrollerna, antalet klagomål samt misstänkta matförgiftningar har ökat, sjukdom och vård av barn har ökat inom avdelningen, antalet RASFF- anmälningar (EU:s larmsystem för otjänliga livsmedel) har ökat. Vi ser även en ökning av antalet nya verksamheter, vilket sammantaget har tagit tid från den planerade kontrollen. Under hösten kommer avdelningen att förbereda det nödvändiga arbetet inför det nya risk- och erfarenhetssystemet som gäller från 2012, vilket också kommer att ta tid i anspråk från planerad kontroll. Därför är en sänkning av prognosen nödvändig.

Fokus under hösten är att avdelningen arbetar för att skapa förutsättningar för att kunna öka antalet utförda planerade kontroller. Bedömningen är att alla verksamheter ska kunna erhålla sin planerade kontroll under året.

Både antalet klagomål samt misstänkta matförgiftningar har ökat, vilket troligen beror på att konsumenterna numera enkelt kan göra anmälan direkt på webben. Även andra kommuner har varit flitiga att anmäla märkningsbrister som har upptäckts i ett gemensamt märkningsprojekt i Skåne gällande verksamheters huvudkontor och grossister i Malmö har påverkat ökningen. Trots ökningen bedömer vi inte att verksamheterna har försämrats något nämnvärt utifrån de brister som har konstaterats.

Totalt har 566 smileydekaler delats ut. Under perioden har 108 dekaler uppdaterats, dvs verksamheten har fått behålla sin dekal då de har haft samma höga livsmedelshygien som vid premieringstillfället, vilket är mycket bra. Totalt har 49 nya dekaler delats ut. Totalt har 34 dekaler återtagits, främst p g a att ägarbyte har skett i verksamheten

En nyhet är att man som konsument numera kan man ladda ner en Smiley-app i sin mobil, där samtliga premierade restauranger återfinns på Malmökartan. Detta underlättar för konsumenten att hitta en Smileypremierad restaurang i sin närhet.

I samband med att nya livsmedelsanläggningar registreras ligger ett större fokus på det förebyggande arbetet i syfte att öka förutsättningarna för en säker livsmedelshantering och hållbara verksamheter över tid, till nytta både för företagen och konsumenterna. Rådgivning och information om livsmedelshygien och andra förutsättningar för att bedriva säker livsmedelshantering är centralt i detta arbete.

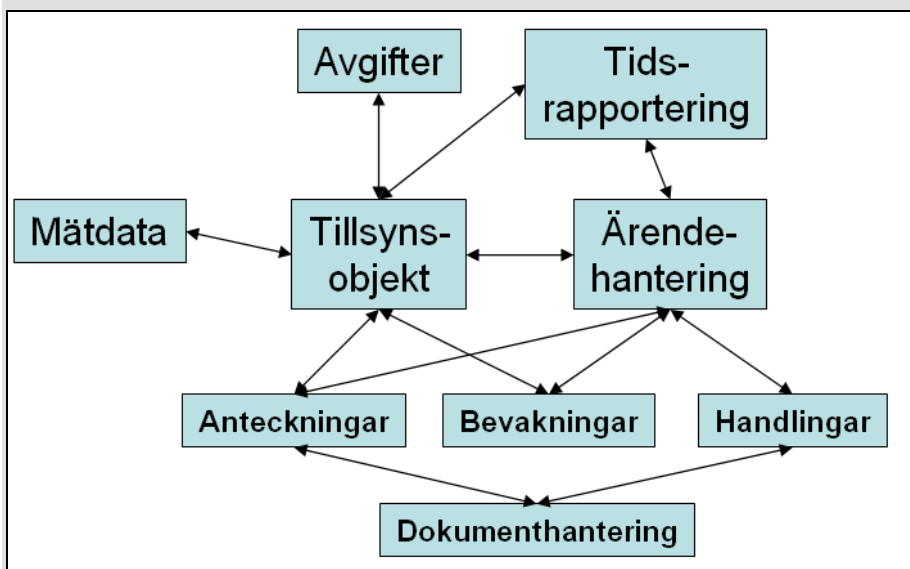
5.5 Miljöreda

Miljöreda är förvaltningens IT-hjälpmiddel. Där finns alla objekt registrerade och där sker bl a all dokumentation. Systemet är utvecklat av EDP Consult AB och används av ett stort antal kommuner.

Så här beskriver förvaltningen systemet i dokumentationen till en nyligen genomförd utbildning

Miljöreda används av Miljöförvaltningen som ärende-/diariesystem samt tillsynsregister.

I Miljöreda registreras in- och utgående handlingar i ett ärende. Man kan koppla ett ärende (med tillhörande handlingar) till ett tillsynsobjekt. Minnesanteckningar kan läggas in på ett objekt eller ärende. I Miljöreda har man tillgång till alla handlingar som berör ett ärende eller tillsynsobjekt. De uppgifter som registreras i Miljöreda lagras i olika tabeller i databasen. Dessa kopplas ihop med hjälp av diarienummer och/eller objekt-id. Övergripande struktur i databasen:



I tillsynsregistren kan man registrera och följa allt som berör kontakterna med tillsynsobjekten gällande ärenden, avgifter, tillsyn, minnesanteckningar mm. För flertalet av tillsynsobjekten sker även en klassificering för uttag av årlig tillsynsavgift.

I miljöreda registreras även den tid som lagts ned på ett ärende och/eller ett objekt.

5.6 Revisionskontorets kommentarer

Revisionskontoret kan efter genomförda intervjuer och genomgång av den dokumentation som finns, såväl i pappersform som elektroniskt konstatera följande

Förvaltningen bedriver en ändamålsenlig och proaktiv tillsynsverksamhet. Planeringen av livsmedelstillsynen i Malmö stad görs på årsbasis. Förvaltningen genomför under året ett antal kontrollomgångar. Varje kontrollomgång sker enligt på förhand fastställda mål och kontrollområden av ett antal objekt. Revisionskontorets uppfattning är urvalet av såväl objekt som kontrollområden görs utifrån en väl genomarbetad kontrollplan. I kontrollplanen framgår det såväl hur riskklassningen ser ut och hur kontrolltiden fördelas. Objekt som har en hög riskklassning granskas årligen och fler tillsynstimmar avsätts ju högre riskklass ett objekt har. Förvaltningens prioriteringar mellan granskningsuppgifterna är därför enligt revisionskontorets uppfattning tillfredsställande.

Genomförandet av tillsynen har skett enligt fastställda genomförandeplaner. Det går för varje kontrollomgång via excelfiler knutna till miljöreda följa att såväl kontroll av planerade objekt skett och dessutom att anmärkningar i samband med kontrollerna följs upp. Om det återstår arbete med något objekt som granskats så framgår det tydligt av filerna.

Revisionskontoret har tagit del av ett antal kontrollrapporter från genomförd tillsyn. Av rapporterna framgår såväl vem som utfört dem, omfattningen, kontrollområden, resultat och avvikelser samt vilken eventuell uppföljning som ska ske med anledning av resultatet. Enligt revisionskontorets uppfattning är dokumentationen av god kvalitet.

Av livsmedelstaxan och kontrollplanen framgår det såväl på vilka grunder den årliga avgiften fastställs men också när eventuella extra avgifter ska debiteras. I de fall avgifter inte betalas skickas krav ut och om inte betalning sker då går avgifterna till inkasso.

Objekt som efter genomförda kontroller konstateras ha en mycket god livsmedelshygien tilldelas en särskild dekal för detta som kan användas av t ex en restaurang i marknadsföringssyfte. Man har nyligen också infört att register över dessa objekt som allmänheten kan hämta via bl a sin mobiltelefon.

Miljöreda, IT-systemet som miljöförvaltningen använder, uppvisar vissa brister. Det förefaller som att systemet i första hand är utvecklat för mindre kommuner med helt annan omfattning på livsmedelstillsynen än vad som är fallet i Malmö. Dels är sökfunk-

tionerna, t ex om man från systemet vill plocka ut information om objekt som fått anmärkningar under året, bristfälliga och dels har man fått skapa särskilda filer utanför systemet (i excel) för att administrera de kontrollomgångar som genomförs. Det finns goda funktioner för att administrera enskilda objekt, men brister när det gäller helheten. Förvaltningen bör undersöka vilka utvecklingsmöjligheter som finns för att anpassa it-hjälpmiddel till den omfattning av tillsynen som Malmö stad har. Enligt uppgift är problemen likartade i Stockholm. En forskargrupp konstaterade också nyligen att det är en brist att det endast finns två system på marknaden som kan användas.

Vid varje kontrollomgång fördelas objekten som ska granskas mellan inspektörerna. Inspektörerna granskar inte samma objekt regelbundet. I de fall extrakontroller ska genomföras är avdelningschefen delaktig i beslutet och avdelningschefen stickprovskontrollerar också regelbundet objekt som ingått i tillsynsomgångarna. Därmed är den interna kontrollen enligt revisionskontorets uppfattning tillfredsställande.

Tillsynen sker ofta av en enskild inspektör. Revisionskontoret har tagit upp frågan om såväl personalens säkerhet som frågor om mutor och oberoende. Förvaltningen har nyligen införskaffat förbättrade personlarm till inspektörerna trots att några allvarigare incidenter när det gäller personalens säkerhet inte förekommit under senare år. Förvaltningen har en antagen mutpolicy och man informerar kontinuerligt personalen om vilka regler som gäller samt vikten av att man inte står i någon form av beroende till den som granskas.

6 Bostadstillsyn

6.1 Regelverk

Grunden för hela bostadstillsynen vilar i miljöbalken (SFS 1998:808) och kan i huvudsak beskrivas av denna lagstiftnings poolparagraf i vilken det framgår att syftet med miljöbalken är att främja en hållbar utveckling samt 26:1 där det framgår att tillsynen skall säkerställa syftet med balken. Förordning (SFS 1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd beskriver mer detaljerat grunden för bostadstillsynen. Där står följande

Särskilda bestämmelser till skydd mot olägenheter för människors hälsa

33 § I syfte att hindra uppkomst av olägenhet för människors hälsa skall en bostad särskilt;

1. ge betryggande skydd mot värme, kyla, drag, fukt, buller, radon, luftföroreningar och andra liknande störningar,
2. ha tillfredsställande luftväxling genom anordning för ventilation eller på annat sätt,

3. medge tillräckligt dagsljus,
4. hållas tillfredsställande uppvärmd,
5. ge möjlighet att upprätthålla en god personlig hygien,
6. ha tillgång till vatten i erforderlig mängd och av godtagbar beskaffenhet till dryck, matlagning, personlig hygien och andra hushållsgöromål.

34 § Utöver vad som anges i 9 kap. 9 § miljöbalken skall byggnader, lokaler för annat än allmänna ändamål och anläggningar hållas fria från ohyra.

Miljöförvaltningen beskriver regelverket kring botadstillsynen enligt följande på Malmö stads hemsida

Miljönämnden är den myndighet som utför tillsyn (kontroll) enligt miljöbalken (miljölagen). Det betyder att Miljönämnden ska se till att fastighetsförvaltaren och fastighetsägaren följer de bestämmelser som finns i miljöbalken och de förordningar och föreskrifter som hör till miljöbalken.

I 26 kapitlet miljöbalken står det att tillsynsmyndigheten ska: *"på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning kontrollera efterlevnaden av miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse."*

Detta innebär att miljönämnden ska se till att den ansvarige utför de undersökningar och de åtgärder som behövs för att miljöbalken ska uppfyllas. Enligt en förordning ska nämnden titta särskilt på bostäder och tillhörande utrymmen som t ex tvättstugor.

Miljönämnden har också tillsynen över hyresgäster som stör andra, även om nämndens praktiska möjligheter här att ställa krav på de enskilda hyresgästerna i praktiken är begränsad.

Miljönämnden kan t ex:

- kräva att fastighetsägaren/fastighetsförvaltaren har kontroll på sin verksamhet och kunskap om sin verksamhet och sin fastighet. T ex att de för bok över hyresgästernas felanmälningar och vad de gjort för att åtgärda problemen;
- kräva att fastighetsägaren/fastighetsförvaltaren utreder, tar reda på, vilka risker för människors hälsa som finns i fastigheten och hur de ska tas bort;
- kräva att fastighetsägaren/fastighetsförvaltaren åtgärdar sådana brister som kan antas vara en risk för människors hälsa;
- "döma ut" en bostad, dvs förbjuda att en bostad hyrs ut som bostad.

Kraven ska vara rimliga.

Beslutet kan förenas med ett vite.

Miljönämndens beslut enligt miljöbalken kan överklagas till Länsstyrelsen och vidare till Mark- och miljödomstolen och Mark- och miljööverdomstolen.

6.2 Organisation

Avdelningen för miljö och hälsoskydd består av 5 arbetsgrupper

- Bostadstillsyn: 5 personer arbetar med bostadstillsyn. Man utför i princip ingen tillsyn av MKB då dom har en egen tillsynsverksamhet som man har visst samarbete med.
- Hälsa och omgivning: Tillsyn av bl a skolor, förskolor, enskilda avlopp, solarier och bassängbad
- Kemi och industri: Tillsyn av industri och annan miljöfarlig verksamhet, bl a livsmedelsindustri, kemisk industri, begravningsverksamhet, bensinstationer, sjukhus, verkstadsindustri och tvätterier samt försäljningen av receptfria läkemedel, kemiska produkter och köldmedia.
- Mark och vatten: Tillsyn av bl a förorenade områden, miljöfarlig verksamhet som avloppsreningsverk och avfallsanläggningar samt PCB och mindre cisterner
- Miljöövervakning: övervakar miljötillståndet i utomhusmiljön samt ansvarar för tillsyn över infrastruktur avseende de delar som Trafikverket och Gatukontoret ansvarar för. Stor del av arbetet är koncentrerat till luft och buller.

Avdelningen leds av en avdelningschef

6.3 Omfattning

Bostadstillsynen består dels av förebyggande kontroller och dels av kontroller efter anmälningar och upptäckta brister. Gruppen består av 4,5 heltidsresurser som kommer att utökas med 2,0 heltidsresurser under 2012.

Den förebyggande tillsynen består till stor del av att man för dialog med fastighetsägarna och framförallt undersöker vilken egenkontroll som finns. Under 2012 kommer den förebyggande verksamheten att utökas då man fått 1 mkr i extra kommunbidrag för detta. En extra resurs tillfördes även 2009 i samband med Herrgårdsärendet.

När brister konstaterats görs ett mer aktivt kontrollarbete. Tillsynen i Herrgården visade att enkäter till de boende var ett utmärkt sätt att kartlägga hur omfattande bristerna var och man har därför använt enkäter till boende i andra tillsynsärenden därefter. Det finns fyra större tillsynsärenden som är aktuella

- Gullvik: Miljöförvaltningen har varit aktiv i frågan om markföroreningar i Gullviksområdet sedan 2002. Miljönämnden bedömer att det tyska kemiföretaget Bayer enligt miljöbalken varit ansvarig för föroreningarna. Frågan har i hög grad berört de boende i området och ärendet pågår fortfarande.
- Herrgården: Miljönämnden i Malmö har sedan november månad 2008 bedrivit en utökad tillsyn över fastigheter på Herrgården i Malmö med anledning uppmärksammade brister.
- Sorgenfri industriområde: Ärendet handlar om att omvandla Sorgenfri industriområde till bostadsområde.
- Seved: Revisionskontoret har granskat bostadstillsynen i Sevedsområdet lite mer detaljerat och det redovisas nedan i särskilt avsnitt.

Förvaltningen deltar i en nationell utredning gällande möjligheten att utifrån befintlig lagstiftning bedriva bostadstillsyn till gagn för människors hälsa.

Malmös satsning på bostadstillsynen har också uppmärksammats nationellt genom att förvaltningen blivit kontaktad av riksdagens utredningstjänst med anledning av ett uppdrag att utreda tillsynsmyndigheternas möjligheter att utifrån gällande lagstiftning bedriva bostadstillsyn till gagn för människors hälsa. Miljöförvaltningen har översänt förslag på lagförändringar för att motverka risken för dålig boendemiljö.

6.4 Avgifter

Bostadstillsynen är till största delen kommunbidragsfinansierad. Fastighetsägarna har först under senare år debiterats avgifter, men fortfarande är det bara en mindre del av bostadstillsynen som finansieras på detta sätt. När det gäller livsmedelstillsynen så debiteras samtliga objekt en fast årsavgift, men någon motsvarande avgift finns inte inom bostadstillsynen. Revisionskontoret har på frågan kring vilka regler som styr vad gäller debitering till fastighetsägarna fått följande svar

Juridiskt sett bör följande gälla:

* 2 kap 7 § MB = rimlighetsavvägning (nytta/kostnad för alla beslut),

* allmän skälighetsprincip om att en part (fastighetsägare) inte ska orsakas onödiga kostnader som denne inte själv är ansvarig för. Så här skriver man i propositionen: avgifterna [...ska...] stå i rimlig proportion till de kostnader som den avgiftsbetalande åsamkar myndigheterna. Detta kan medföra att det enbart är möjligt att debitera en del av nedlagd tid i ett bostadsärende då en del av de kontakter som sker med klagande bör

omfattas av den kommunala servicen. Den grundläggande bedömningen är huruvida ett klagomål är befogat eller ej. Klagomål avseende brister i boendemiljön som inte bedöms vara en risk för olägenhet för människors hälsa enligt miljöbalken bedöms vara obefogade och omfattas ej av möjligheten att ta ut en avgift.

Det framgår inte i lokala mål eller andra styrdokument miljönämndens syn på avgiftsdebitering men enligt uppgift från avdelningschefen har man muntligen uttryckt att debitering till fastighetsägarna bör ske i så stor utsträckning som möjligt. Avgifter debiteras idag när brister konstaterats som leder till att förvaltningen startar ett tillsynsärende. Avgifter debiteras inte för den förebyggande tillsynen.

Avdelningschefen har i samband med intervjuer påtalat att personalen lägger mycket tid på inkommande telefonsamtal från allmänheten. Statistik från serviceförvaltningen visar att mellan 15 september 2010 och 15 februari 2011 hade personalen som arbetar med bostadstillsyn totalt ca 3400 inkommande samtal eller knappt 500 per person. Det var betydligt fler än vad personal på avdelningen som arbetade med annan tillsyn hade. Det påtalades också i samband med detta att kommuner som infört kundcentra som tar emot inkommande samtal minskat mängden samtal som kopplas vidare direkt till handläggare dramatiskt. Beaktar man att dessa samtal om de inte är kopplade direkt till ärende är svåra att debitera så ger det en viss fingervisning om hur mycket resurser som tas i anspråk av personalen för telefonsamtal med allmänheten.

6.5 SEVED

Inom ramen för storstadssatsningen genomförde SDF Södra innerstaden 2004 en kartläggning av Sevedsområdet. Där framkom bl a att många boende upplevde att de sanitära förhållandena i flera trapphus och på flera gårdar var under all kritik. Det är bakgrunden till att miljöförvaltningen startade ett omfattande tillsynsarbete i området.

Miljöförvaltningen sammanfattar tillsynen inom Seved enligt följande

Miljöförvaltningen har sedan 2006 genomfört förebyggande bostadsinspektioner på 23 adresser fördelat på 12 olika fastighetsägare inom Sevedsområdet.

När Miljöförvaltningen 2005 inledde ett samarbete med stadsdelen Södra Innerstaden beslutade man att testa så kallade förebyggande tillsynsbesök i Seved. Detta innebar att fastigheter besöktes trots att några klagomål inte inkommit till Miljöförvaltningen.

Grunden för vilka fastigheter som skulle besökas baserades på de kunskaper som fanns inom stadsdelen. Samverkan mellan olika berörda myndigheter är ett viktigt arbetssätt för att komma åt oseriösa fastighetsägare.

Istället för att som tidigare - inspektera när klagomål på bostadsmiljön kommer in från de boende - valde man att arbeta med förebyggande inspektioner och information till fastighetsägarna.

Detta innebar att Miljöförvaltningen tillsammans personal från stadsdelen besökte/inspekterade fastigheter trots att förvaltningen inte hade fått någon anmälan från de boende om brister i bostäderna. Efter besöken gick förvaltningen tillsammans med berörd fastighetsägare igenom de brister som uppmärksammats. Fastighetsägaren redovisade en handlingsplan och informerade när åtgärderna var genomförda.

De fastighetsägare som omfattades av de första inspektionerna var positiva till arbetssättet. De ansåg att de förebyggande inspektionerna bidrog till att de fick bättre kontroll över sin fastighet och att de på så vis kunde undvika krav och vitesförelägganden från Miljöförvaltningen.

Bland annat bidrog arbetssättet till att två vräkningar av boende kunde stoppas genom den dialog som stadsdelen och Miljöförvaltningen hade med fastighetsägarna.

Efter indikationer från stadsdelen och i samband med en genomgång av samtliga ärenden i Seved i januari 2011, uppmärksammade Miljöförvaltningen att det kvarstod problem i redan inspekterade fastigheter. Det framkom även att av fastighetsägarna redovisade åtgärder inte var genomförda.

Av den anledningen fattade Miljöförvaltningen beslut i januari 2011 om att inte påbörja några nya inspektioner i Seved, utan istället följa upp samtliga tidigare gjorda inspektioner, med vissa undantag där omfattande brister indikerades.

Miljöförvaltningen har också kunnat konstatera att man i vissa fastigheter har åtgärdat påtalade brister, men att man sedan inte har fortsatt underhållet av fastigheten.

Återinspektionernas prioriteringsordning har tagits fram av Miljöförvaltningen i samråd med stadsdelen. Hyresgästföreningen har också bjudits in att delta i inspektionerna.

De boende har fått information om Miljöförvaltningens tillsynsbesök via ett informationsblad som tagits fram tillsammans med stadsdelen på fyra olika språk. Eftersom omflyttningen i området är stor är det svårt att boka inspektioner med de boende som omfattades av de tidigare inspektionerna. Istället försöker Miljöförvaltningen att utföra inspektioner i alla lägenheter i de aktuella fastigheterna.

Revisionskontoret har intervjuat ansvarig inspektör samt tagit del av och granskat den dokumentation som berör bostadstillsynen i Sevedsområdet. Vi har framförallt koncentrerat oss på dokumentationen som gäller och som är aktuell under 2011.

Det finns dels en övergripande förteckning på vilka fastigheter som omfattas av förvaltningens förebyggande tillsyn 2011. Där framgår fastighetsbeteckning, fastighetsägare och adress. I förteckningen framgår också förslag till prioriteringar 2012 och 2013.

På Malmö stads hemsida lämnas löpande information om pågående tillsyn i området fastighet för fastighet

Det finns en loggbok där det i detalj framgår, fastighet för fastighet, vilken tillsyn miljöförvaltningen genomfört. I kronologisk ordning kan man följa inspektörernas granskning, kommunikation, upptäckta brister och vilka åtgärder som vidtagits. All nedlagd tid finns dokumenterad, timme för timme, och det är den som ligger till grund för debiteringen av avgifter till fastighetsägarna. I tidsredovisningen ingår även nedlagd tid för telefonsamtal och e-post kommunikation som berör tillsynen

Det finns ett stort antal rutinbeskrivningar som styr tillsynen. Det finns bl a rutinbeskrivningar för följande

- Klagomålsärenden avseende bostad
- Trafikbuller
- Överlämning av ärende till MKB
- Störningar från restauranger och nattklubbar
- Hantering av ärende i miljöreda
- Inkomna samtal och besökare

Dokumentationen vid en tillsyn sker på en särskilt framtagen tillsynsblankett.

6.6 Revisionskontorets kommentarer

Brister i bostäder har i regel upptäckts genom anmälan från Malmöbor eller via media. Som en del av den förebyggande tillsynen bör samarbetet med andra förvaltningar och verksamheter kunna förbättras. Miljöförvaltningen gör inga slumpmässiga stickprovskontroller hos fastighetsägarna. Hemtjänsten besöker t ex dagligen ett stort antal bostäder i Malmö, och här borde miljöförvaltningen via stadsdelarna kunna utöka samarbetet. Personal i hemtjänsten bör t ex känna till hur man ska agera om man upptäcker brister relaterade till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, dvs brister i vårdtagarnas bostäder. Tillsynen skulle troligen bli mer ändamålsenlig på sikt om man utnyttjade dessa resurser i det förebyggande tillsynsarbetet.

Riktlinjer för vilken tillsyn som ska debiteras fastighetsägarna respektive finansieras genom kommunbidrag bör förtydligas. Om man jämför med livsmedelstillsynen är andelen avgiftsintäkter mycket låga när det gäller bostadstillsynen. För 2012 är de budgeterade intäkterna endast 900 tkr. Några fasta avgifter för fastighetsägarna finns inte. Avgifter debiteras till de fastighetsägare där brister konstaterats. Men det finns inga riktlinjer framtagna kring när och hur tillsynsavgifter ska debiteras utöver de övergripande riktlinjerna som anges i kapitel 6.4 i denna rapport. Det framgår heller inte av Miljönämndens styrdokument någonting kring finansieringen av bostadstillsynen. Det är dock först under de senaste åren som någon debitering överhuvudtaget skett i någon större omfattning. Innan miljöbalken trädde i kraft var det inte möjligt att debitera för denna typ av tillsyn.

En intern kalkyl visar att tillsynstiden är ca 4 000 timmar per år och man debiterar en avgift på 885 kronor i timmen. Det skulle innebära intäkter på drygt 3,5 mkr om all tillsynstid debiterades men man har endast budgeterat 900 tkr i intäkter vilket innebär att man endast debiterar fastighetsägarna för 25 procent av den tillsynstid som läggs ner.

Målet är enligt avdelningschefen att 50 procent av tiden ska kunna debiteras framöver. I detta sammanhang är det dock viktigt att nämna den tid som avsätts och som avser kommunal service för att besvara inkommande samtal från allmänheten och som berör brister i boendemiljön. En stor del av dessa samtal leder enligt uppgift inte till ett ärende utan efter rådgivning tar hyresgästen själv kontakt med fastighetsägaren.

Revisionskontoret har granskat ett av de större tillsynsärendena som pågår. I Sevedsområdet har man sedan 2005 genomfört tillsyn av bostadsfastigheter och under 2011 följt upp tidigare tillsyn eftersom det konstaterats att en mängd problem fortfarande fanns kvar. Revisionskontorets uppfattning är att det finns en god dokumentation som gör det enkelt att följa förvaltningens tillsynsarbete fastighet för fastighet i området och det framgår också av dokumentationen att i de fastigheter där brister finns har förvaltningen agerat och ställt krav på åtgärder. I en del fall har det även inneburit vitesföreläggande till fastighetsägarna.

Sammanfattningsvis anser revisionskontoret att bostadstillsynen är ändamålsenlig i den meningen att lägger stora resurser på tillsynsärende där brister konstaterats men samverkan med stadsdelarna bör utvecklas för att kunna använda de resurser som finns i kommunen på ett bättre sätt för att upptäcka brister i bostäderna. Den förebyggande tillsynen ökade efter de omfattande brister som konstaterades i Herrgården och under 2012 kommer en ytterligare ökning att ske då extra kommunbidrag på 1 mkr öronmärkts för ändamålet. Det har konstaterats att tillsynspersonalen lägger en stor del av sin arbetstid på telefonsamtal från allmänheten. Man bör se över om inte en större del av samtalen kan styras via någon form av telefonsluss för att på så sätt frigöra mer tid till reodlat tillsynsarbete. Förvaltningen har en antagen mutpolicy och man informerar kontinuerligt personalen om vilka regler som gäller samt vikten av att man inte står i någon form av beroende till den som granskas. All tillsynstid dokumenteras och avdelningschefen är väl insatt i tillsynsärende som pågår. Det finns därmed inga brister i den interna kontrollen enligt vår uppfattning.

7 Källor och referenslitteratur

Skriftliga källor

Beslutsorgan	Avser
Revisorskollegiet	Granskning av livsmedelstillsynen i Malmö stad 2003
Kommunfullmäktige i Malmö	livsmedelstaxa
Miljönämnden	Årsbokslut 2010 samt tertialbokslut
Miljöförvaltningen	Kontrollplan, rutinbeskrivningar, kontrollrapporter, dokumentation i miljöreda och diverse övrig dokumentation

Uppgiftslämnare

Organisation/enhet	Namn
Jeanette Silow	Avdelningschef
Dave Borg	Avdelningschef
Christina Rosengren	Biträdande avdelningschef
Patrik Giehler	Biträdande avdelningschef
Micaela Aleman	Livsmedelsinspektör
Martina Deriu	Livsmedelsinspektör
Susanne Olsson	Livsmedelsinspektör
Rima Dauod	Miljöinspektör, bostadstillsyn