

Revisionsrapport

Granskning av miljönäm- dens myndighetsutövning

Orsa kommun
Revisorerna

Roger Burström

September 2016

Innehåll

1.	Inledning.....	2
1.1.	Bakgrund.....	2
1.2.	Uppdrag.....	2
1.3.	Revisionsfråga.....	2
1.4.	Avgränsning.....	2
1.5.	Metod.....	3
2.	Iakttagelser och bedömningar.....	4
2.1.	Vilka åtgärder har miljönämnden vidtagit för att förbättra kontorets sätt att utöva myndighetsutövning utifrån tidigare påvisade brister.....	4
2.2.	Hur kvalitetssäkrar nämnden sin tillsynsverksamhet avseende bl a bemötandefrågor?	8
2.3.	Vilka prioriteringar görs av nämndens olika åtaganden i en situation av otillräckliga resurser?	9
2.4.	Hur uppfattas tillsynsarbetet av de lokala näringslivet och har de åtgärder som nämnden vidtagit fått avsedd effekt?	11
2.5.	Finns "kritiska områden" inom tillsynsverksamheten som bör ägnas särskild uppmärksamhet?	13
3.	Slutsats och rekommendationer.....	14

1. Inledning

1.1. Bakgrund

År 2012 genomfördes en granskning av Mora och Orsas gemensamma miljönämnd. Syftet med granskningen var att bedöma hur myndighetsutövningen bedrevs och hur de maktbefogenheter miljökontoret har till sitt förfogande i sin myndighetsutövning hanterades. Granskningen 2012 visade att det fanns brister i kontorets sätt att utöva myndighetsutövning.

Revisorerna har under 2015 haft en uppföljningsdiskussion för att göra en avstämning vad och vilka åtgärder nämnden och förvaltningen vidtagit med anledning av granskningen. Av diskussionen framgick att nämnd och förvaltning har utvecklat sina arbetssätt sedan 2012 men att det fortfarande finns utrymme för att utveckla bemötande, information och rådgivning till verksamhetsutövarna i enlighet med förvaltningslagens regler.

1.2. Uppdrag

Mot bakgrund av ovanstående har revisorerna beslutat att göra en uppföljande granskning av Miljönämndens myndighetsutövning med inriktning mot tillståndsgivning och tillsyn inom miljö- och livsmedelsområdet (även andra områden inom kontorets myndighetsutövning kan ingå i granskningen). En del i granskningen skall belysa om och vilka prioriteringar som görs av nämndens olika åtaganden i en situation av otillräckliga resurser.

1.3. Revisionsfråga

Granskningens övergripande fråga är om miljönämndens myndighetsutövning bedrivs på ett ändamålsenligt sätt?

Kontrollfrågor

- Vilka åtgärder har Miljönämnden vidtagit för att förbättra kontorets sätt att utöva myndighetsutövning utifrån tidigare påvisade brister?
- Hur kvalitetssäkrar nämnden sin tillsynsverksamhet avseende bl a bemötandefrågor?
- Vilka prioriteringar görs av nämndens olika åtaganden i en situation av otillräckliga resurser?
- Hur uppfattas tillsynsarbetet av de lokala näringslivet och har de åtgärder som nämnden vidtagit fått avsedd effekt?
- Finns "kritiska områden" inom tillsynsverksamheten som bör ägnas särskild uppmärksamhet?

1.4. Avgränsning

Granskningen omfattar Miljönämndens myndighetsutövning med inriktning mot tillståndsgivning och tillsyn inom miljö- och livsmedelsområdet (främst livsmedelsområdet) inom Orsa och Mora kommuner (med fokus på Orsa kommun).

1.5. Metod

Granskningen har genomförts dels med hjälp av intervjuer med tjänstemän och politiker vid miljökontoret i Orsa och näringslivskontoren i Orsa respektive Mora dels, med 26 företagare inom området livsmedelstillsyn och miljötillsyn i Orsa och Mora kommuner. Urval av tillsynsobjekt har gjorts slumpmässigt av de som haft tillsyn under året utifrån listor från miljökontoret. Därutöver har vi tagit del av avslutade och fått information om pågående undersökningar om företagets syn på miljökontorets tillsynsverksamhet som gjorts inom ramen för projektet Tillsyn och tillväxt (6 företag) samt näringslivskontorets pågående undersökning i Mora (Löpande insikt i samarbete med SKL). I granskningen ingår också genomgång av dokumentation kring vidtagna åtgärder och beslut, utredningar inom området, lagstiftning, kundundersökningar mm.

2. Iakttagelser och bedömningar

2.1. Vilka åtgärder har miljönämnden vidtagit för att förbättra kontorets sätt att utöva myndighetsutövning utifrån tidigare påvisade brister.

2.1.1. Iakttagelser

I revisorernas granskning 2012 redovisades följande brister i kontorets sätt att utöva myndighetsutövning:

- *Det har framkommit uppgifter i intervjuer med verksamhetsutövare som visar att myndighetsutövningsbesluten inte står i proportion till de faktiska omständigheterna. Besluten är mer ingripande än vad som behövs i den enskilda situationen.*
- *Tillsynsobjekten/verksamhetsutövarna efterlyser mer riktad rådgivning och information i samband med Miljökontorets tillsyn. De vill göra rätt men vet inte alltid hur. Sådan rådgivning är dessutom debiterbar.*
- *Miljö- och hälsoskyddskontoret har koncentrerat sitt kvalitetsarbete mot korrekt och felfri myndighetsutövning. Tillsynsrelaterad rådgivning och information förefaller hamna vid sidan om trots att de ingår som integrerad del i tillsynen enligt gällande lagstiftning.*
- *Tillsynsobjekt/verksamhetsutövare och kollegor inom kommunen anger att kontakterna med inspektörerna på miljö- och hälsoskyddskontoret inte sällan präglas av en defensiv och försvarsinriktad inställning. De framhåller sin myndighetsutövningsroll och bidrar inte till en konstruktiv dialog i önskvärd omfattning.*
- *Det låga resultatet i Insikt 2011 - en servicemätning av kommunens myndighetsutövande, har inte föranlett några åtgärder från miljö- och hälsoskyddsnämndens sida för att antingen närmare undersöka anledningarna till det låga resultatet eller vidtagande av riktade åtgärder med syfte att förbättra resultatet.*

Nämnden har vidtagit flera åtgärder för att förbättra verksamheten. Bl a har mål tagits för att öka andelen nöjda verksamhetsutövare som har fått tillsyn/kontroll av miljökontoret. Kontoret har fortlöpande arbetat med rutiner och processer. Nämnden har tagit beslut om en kundenkät mot bakgrund av de klagomål som funnits. Därutöver har miljökontoret satsat på att förbättra informationen till verksamhetsutövare. Miljökontoret har en samordning mot berörda myndigheter och deltar i i olika projekt för att öka samsynen i tillsynen.

Kommunstyrelsen tog i februari 2015 beslut att kommunen ska delta i en förstudie "Tillväxt och tillsyn - Destinationsutveckling". Syftet med förstudien var att bland annat undersöka möjligheterna att tillämpa den så kallade Rättviksmodellen för miljö- och livsmedelstillsyn. I svaret på en motion från centerpartiet i samma fråga i mars 2015 uttalar miljönämnden att "Det man måste ha med sig i det fortsatta arbetet är att det strider mot lagstiftningen att ta ut avgifter enligt Rättviksmodellen och att statliga utredningar pågår när det gäller avgiftsfinansiering".

Miljökontoret har tagit fram omfattande rutin- och processbeskrivningar för sina olika verksamheter. Därutöver finns informationsplaner, informationsmaterial, kvalitetsplaner och ärendeprocessbeskrivningar.

Nämnden har tagit följande mål, tjänstegarantier och mått för sin verksamhet.

- Barnen i våra förskolor och skolor vistas i en hälsosam miljö.

- Förvaltningen har förtroende hos verksamhetsutövare, medborgare och kommunens övriga förvaltningar.
- Förvaltningens resor och inköp görs på ett miljömedvetet sätt.
- Förvaltningen ska aktivt delta i samhällsplaneringen för att åstadkomma en god miljö och hälsa samt en hållbar utveckling.

Miljönämnden har 2012 antagit två tjänstegarantier som ska följas upp årligen.

- Andel verksamheter som fått en första kontroll inom 6 månader från det de startades. Årets mål 100 %.
- Andel sökande som anmält/ansökt till miljökontoret och som vi skickat bekräftelse till inom 10 arbetsdagar.

Miljönämnden har beslutat om följande mått för verksamheten:

- Antalet tillsynsbesök, kontroller och informationsinsatser på förskolor och skolor.
- Andel verksamhetsutövare som har fått tillsyn/kontroll av miljökontoret som är nöjda.
- Andel svar via e-post inom 2 arbetsdagar.
- Kostnader för bränsleförbrukning.
- Kvalitativ uppföljning av målet om att aktivt delta i samhällsplaneringen kommer att genomföras.

Under 2015 har miljökontoret, tillsammans med de flesta andra kommunerna i Dalarna, även deltagit i ett länsprojekt med syfte att skapa samsyn inom livsmedelskontrollen. I projektet har miljökontoret träffat andra kommuner och deltagit i inspektioner. Det finns en informationsgrupp inom förvaltningen som kontinuerligt träffas för att diskutera omfattning och behov av informationsinsatser för att nå ut med relevant information kring nämndens ansvarsområde.

I informationsplanen för 2016 framgår vilka aktiviteter som planeras, vem som ansvarar för dessa och tidplan. Planen omfattar informationsmaterial, media, hemsida mm, evenemang och träffar. Informationsgruppen ska träffas var fjärde vecka för att diskutera informationsbehovet.

I handlägningsrutinen redogörs bl a för genomförandet av själva inspektionen.

Genomförandet av inspektionen

1. Vid inspektionen ska vi vara klädda med rock, jacka, väst el. dyl. med miljökontorets logga på.
2. Presentera dig och var du kommer ifrån.
3. Tala om varför du är där.
4. Berätta om upplägget på inspektionen/revisionen.
5. Vid behov stäm av administrativa uppgifter (kontaktperson, adress, fakturaadress etc) samt om verksamheten är rätt klassad.
6. Genomför inspektionen/revisionen, i genomförandet ingår bland annat rundvandring i verksamheten, uppföljning av föregående inspektionsrapport och ev. tidigare beslut.
7. Sammanfatta inspektionen/revisionen med VU, summera de brister som noterats och även de positiva intryck man fått. Lämna information om vad som kommer ske i nästa steg i ärendet, inspektionsrapport och eventuell resursbedömning.
8. Under inspektionen ges VU möjlighet att komma med frågor. VU uppmanas att kontakta oss om det dyker upp frågor efter inspektionen eller om något är oklart med inspektions-/kontrollrapporten.

Samordning mellan behöriga myndigheter

Livsmedelskontrollen genomför följande aktiviteter för samordning med främst länsstyrelsen i Dalarnas län:

- Varje år deltar livsmedelsinspektörerna i länsträffar där representanter från länsstyrelsen, länets kommuner och Livsmedelsverket deltar.
- Delta i länsgemensamma kontrollprojekt.
- Delta i samverkansgrupp livsmedel (via Länsstyrelsen Dalarna)
- Delta i handläggartäffar som gäller dricksvatten (via Länsstyrelsen Dalarna)

Länsveterinären har i samarbete med 11 av länets kommuner genomfört workshops i syfte att öka samsynen inom livsmedelskontrollen. De områden som fokuserades på var personlig hygien, förvaring och hantering. Mötena ingår i det länsprojekt som också under hösten omfattat en del där saminspektioner utförts. Länsveterinären har också arrangerat ett heldagsseminarium för inspektörer i Dalarnas och Gävleborgs län rörande offentlig dricksvattenkontroll.

Länsveterinären ingår också i den nationella styrgrupp som finns för det länsstyrelsegemensamma nätverket (28-nätverket) som finns för hela livsmedelskedjan och har därför en god bild över de förbättringsåtgärder som pågår i den offentliga kontrollen.

Länsstyrelsen har genomfört bl a 4 revisioner av den kommunala livsmedelskontrollen varav 2 i samarbete med livsmedelsverket. Länsstyrelsen har också utnyttjat möjligheten att få skuggrevisioner (där en annan myndighet följer revisionens utförande) vid två tillfällen.

Avgiftsfinansieringen av kontrollen har varit under diskussion då kommuner tillämpar principen hur avgifterna tas ut olika. Otillräcklig finansiering av kontrollen har varit en förekommande revisionsanmärkning. Länsstyrelsens bedömning är att kontrollen överlag fungerar bra men att ett ökat mellankommunalt samarbete skulle kunna effektivisera denna, öka kompetensen hos personalen och minska sårbarheten.

Samordning inom behöriga myndigheter

Samordning av verksamheten sker genom att:

- Livsmedelsteamet har möte varje månad för att diskutera bland annat samordning och samsyn.
- Miljökontoret har tagit fram gemensamma mallar och rutiner för verksamheten.
- Medarbetarsamtal – enskilda samtal mellan medarbetare och chef hålls en gång per år. Vid samtalet finns en möjlighet att följa upp och utveckla varje medarbetare individuellt.
- Arbetar med samsyn internt på kontoret.
- Gemensam tillsynssamordnare på kontoret.
- Gemensam verksamhetsplanering för hela kontoret.

Enkät och information

Miljönämnden har under året tagit fram en enkät för att få en tydligare bild av vad verksamhetsutövare och andra som har kontakt med miljökontoret tycker om kontorets verksamhet. Kontoret uppges under de senaste åren ha fokuserat mycket på information och rådgivning och har en uppdaterad och innehållsrik hemsida. Under hösten har en facebook-sida startats för att lättare nå ut med information.

2.1.2. Bedömning

Även om ett stort antal åtgärder vidtagits framkommer det i intervjuerna med miljökontoret att den bild som den tidigare revisionsrapporten visar inte delas av miljökontoret. Miljökontoret har en bild att huvuddelen av de som fått och får tillsyn av kontoret i huvudsak är mycket nöjda. Denna bild uppges nu även styrkas av den kundenkät som miljökontoret tagit fram och nu lämnar ut vid sina inspektioner. Dessutom har kontoret vunnit flertalet av de relativt få överklaganden som inkommit.

I de intervjuer som gjorts i samband med granskningen med verksamhetsutövare i Orsa och Mora (se avsnitt 2.4) är bilden mer diversifierad. Det finns flera som tycker att inspektionerna fungerar bra (inom miljötillsynen mycket bra) men relativt många av de intervjuade företagen betonar avsaknanden av dialog med inspektörerna från miljökontoret och uppger att det finns en rädsla för besöken från miljökontoret. Flera företagare känner sig motarbetade. Miljökontorets inspektörer upplevs av många var paragrafryttare.

Liknande synpunkter från sex företag i Orsa redovisas i en undersökning som gjorts inom ramen för projektet "Tillväxt och tillsyn". Synpunkterna styrks av intervjuer med märingslivskontoren i Orsa och Mora.

Även om miljökontorets kundenkät har en hög andel positiva svar är svarsfrekvensen bara ca 50 procent. Flera intervjuer indikerar att man svarat positivt på enkäten för att man inte vill riskera att stöta sig med kontoret trots att stark kritik finns.

I svenskt näringslivs undersökningar hamnar Orsa kommun mycket lågt i ranking (avser företagets synpunkter på hela kommunorganisationen). Även om företagets syn på kommunen berör fler delar av kommunen än miljönämnden gör vi bedömningen att miljönämnden utgör en viktig del som kan påverka företagsklimatet och som i sin tur ökar förutsättningarna för tillsynsverksamhetens mål ska uppnås.

I Rättviks kommun har ett arbete pågått som syftar till ett bättre samarbete mellan tillsynsverksamheten och företagen. Inom ramen för Rättviksmodellen betonas att en god kommunikation mellan tillsynssidan och företagen leder till kunnigare företagare och att det är grunden till säkra livsmedel, miljöer, avfallshantering och annat utövande. Modellen vilken betonar vikten av att hjälpa företagare att göra rätt får i stora delar stöd från såväl OECD som livsmedelsverket (ej avseende avgiftsfinansieringen). Statskontoret har i en utredning förordat att betalning av tillsyn ska ske i efterhand för att förtroende ska skapas vilket förnärvarande strider mot lagstiftningen. Remissvaren bearbetas nu av regeringen.

Även om Orsa kommunstyrelsen i Orsa beslutat delta i en förstudie rörande projektet Tillväxt och tillsyn har vi inte uppfattat att något beslut tagits för att aktivt arbeta i motsvarande anda som Rättviks kommun gör.

Miljökontoret å sin sida framhåller också att en god kommunikation är viktigt när kontroll/tillsyn utövas och att man fortlöpande arbetar med detta. Miljökontoret betonar att man när det gäller information och rådgivning inom livsmedelsområdet arbetar enligt Livsmedelsverkets vägledning ("Rådgivning inom livsmedelskontrollen - information till kontrollmyndigheten") och att man liksom Rättvik och övriga Sverige arbetar efter en

”tillsynstrappa”, där man börjar med att påtala brister, nästa steg om inget händer är att förelägga om åtgärder och i absolut sista steg att förelägga med vite.

Vi uppfattar att det finns starkt skilda bilder av hur tillsynsverksamheten fungerar. Vi uppfattar också att det mindre handlar om ”rätt eller fel” utan om att skapa ett förtroendefullt samarbete. Vår bedömning är att de åtgärder som miljönämnden och kontoret vidtagit hittills inte varit tillräckliga för att få en tillräckligt förtroendefull samverkan mellan myndighet och tillsynsobjekt. Vi bedömer att ett mer rådgivande och stödjande förhållningssätt från miljökontorets sida behövs och att detta har stora förutsättningar att bidra till ökad måluppfyllelse för tillsynsverksamheten utan att för den skull strida mot lagar och förordningar.

2.2. Hur kvalitetssäkrar nämnden sin tillsynsverksamhet avseende bl a bemötandefrågor?

2.2.1. Iakttagelser

Det finns en kvalitetsgrupp vars syfte är att leda arbetet med att kvalitetssäkra och förbättra verksamheten på miljökontoret. Målet är att de interna processerna och rutinerna ska vara väl förankrade och användas och att handläggningen ska vara rättssäker och ge service med hög kvalitet. Kvalitetsgruppen har protokollförda möten en gång per månad för att ta upp aktuella frågor och följa upp det pågående arbetet.

Nya och reviderade rutiner och mallar granskas och fastställs av kvalitetsgruppen. En gång om året, under mars månad, görs en genomgång av samtliga rutiner för kontoret. I varje heltidstjänst ingår 80 timmar kvalitetsarbete per år.

En särskild tavla finns där förslag till förbättringar sätts upp och diskuteras en gång per vecka. Ansvaret att vara ”tavelvärd” cirkulerar bland samtliga medarbetare. Uppföljning ska utföras två gånger per år (vår och höst) tillsammans med kvalitetsgruppen. Vid uppföljningen ska det granskas att rutinerna följs och att de är uppdaterade. Granskningen kan delvis ske genom stickprovskontroller. Skrivelser och beslut ska kvalitetsgranskas av medarbetare under april månad. Då granskas: klarspråk, proportionalitetsprincipen, laghänvisning, motivering. En händelseanteckning ska göras om vem som granskat.

Vid anställning av ny personal ska tillsynssamordnaren informera om vilka övergripande rutiner som finns och var man kan hitta dem. När det gäller specifika verksamhetsrutiner är det upp till varje team att informera den nyanställda. Information och genomgång av nya eller reviderade rutiner ges till alla anställda samband med arbetsplatsträffar. Verksamhetsrutiner ska tas upp på respektive teammöte.

2.2.2. Bedömning

Det finns ett organiserat kvalitetsarbete och en vilja till samsyn även om våra intervjuer indikerar att olika bedömningar görs av olika inspektörer. Vi uppfattar att kvalitetsarbetet är fokuserade på de interna processerna och att handläggningen ska vara rättssäker. Vi uppfattar inte att fokus ligger på att hjälpa företagen att göra rätt.

2.3. Vilka prioriteringar görs av nämndens olika åtaganden i en situation av otillräckliga resurser?

2.3.1. Iakttagelser

Miljökontoret har tagit fram en verksamhetsplan för 2016-2018. Planen består av en behovsutredning (som nämnden beslutat om i december), en tillsynsplan samt en kontrollplan. Behovsutredningen redovisar vilka behov nämnden har av tillsyn och kontroll enligt miljöbalken och livsmedelslagstiftningen med mera. Tillsynsplanen och kontrollplanen beskriver hur de resurser som finns tillgängliga kommer att prioriteras. En prioritering av den stödjande verksamheten (administration, information, kvalitetsarbete m.m.) görs också i planen.

Behovsutredningen ska omfatta en tid på tre år och ses över årligen. En tillsynsplan ska tas fram som baseras på behovsutredningen och det register över verksamheter som ska finnas. Tillsynsplanen och behovsplanen ska beslutas av miljönämnden. Enligt livsmedelslagstiftningen ska varje kontrollmyndighet på ett bra sätt kunna beskriva sitt system för offentlig kontroll av livsmedel.

Prioriteringar inom livsmedelskontrollen sker baserat på risk- och erfarenhetsklassning. Vid denna prioritering används Livsmedelsverkets vägledning Riskklassning av livsmedelsanläggningar och beräkning av kontrollavgifter.

En behovsutredning är gjord utifrån Livsmedelsverkets modell för riskklassning samt utifrån den tidsredovisning som miljökontoret gjort de senaste åren. Den visar ett behov av kontrolltid på 3420 timmar. Den tid som finns till förfogande under 2016 uppgår till 3300 timmar.

I den operativa kontrollplanen anges på objektsnivå vilka intervall och planerade projektinsatser som planeras för varje år (se bilaga 1). I den planen anges också vilka kontrollområden som ska kontrolleras. Planen är att samtliga kontrollområden som är aktuella för verksamheten ska gå igenom inom en treårsperiod. Varje verksamhet ska inom tre år ha fått sin kontrolltid. I den operativa kontrollplanen finns dricksvattentimmar och informationstimmar specificerade. En kontroll, inklusive förarbete, inspektion och efterarbete, har en minimitid på tre timmar.

Under 2016 finns ett totalt behov inom livsmedelskontrollen på 3420 timmar, de resurser miljökontoret har motsvarar 3300 timmar. Det innebär att vissa prioriteringar måste göras.

Enligt nämnden och kontoret har prioriteringarna 2016 inneburit att några projekt senarelagts men att i huvudsak all tillsyn utförs.

2.3.2. Bedömning

Miljökontoret framhåller att den effekt som livsmedelskontrollen ska sträva efter är att upptäcka avvikelser som kan orsaka hälsofara eller bristande redlighet, och förmå företagen att åtgärda dessa avvikelser inom rimlig tid och att det är företagarnas ansvar att se till att deras produkter är säkra och att produkterna uppfyller kraven på redlighet. Företa-

garen ska ha koll på sin verksamhet hela tiden och inte bara då miljökontoret gör sin kontroll, målet är att livsmedelshanteringen ska vara säker.

Vid kontrollerna undersöks olika områden - bland annat företagets rengöring, skadedjursbekämpning, personalhygien, personalutbildning samt underhåll av lokaler och utrustning. Alla kontrollområden behöver inte kontrolleras varje gång. Kontrollen ska baseras på hur stora riskerna i verksamheten är. Kontrollen ska utföras regelbundet och antalet kontroller ska stå i proportion till riskerna i den verksamhet som kontrolleras. Varje verksamhet har riskklassats och tilldelats ett visst antal kontrolltimmar. Hög risk innebär många timmar vilket leder till fler inspektioner.

Miljönämnden/kontoret har en planering av verksamheten som uppfyller lagens krav. Vi bedömer att den övergripande prioritering som gjorts är rimlig utifrån nämndens uppdrag. Den problematik vi ser rör framför allt att olika tillsynsområden kontrolleras vid olika besök avseende livsmedelstillsynen (då man normalt inte har möjlighet att gå igenom alla tillsynsområden vid samma besök). Uppdelningen innebär i princip att förutom uppföljning av tidigare besök så kontrolleras "nya" områden varje gång. Många tillsynsobjekt upplever därför att livsmedelsinspektörerna ständigt hittar nya fel trots att man åtgärdat det som framkom i föregående besök. Många företagare upplever inte att prioriteringar görs av det som är mest allvarligt utifrån farorna i verksamheten.

För att få en förståelse för denna typ av "prioritering" är det enligt vår uppfattning avgörande att tillsynsobjekten/företagen, innan tillsynen, får information och en förståelse för hur tillsynsarbetet planeras och vad det totalt omfattar för kontroller så att man kan förbereda sig och ha möjlighet att åtgärda eventuella brister innan tillsynen.

2.4. Hur uppfattas tillsynsarbetet av de lokala näringslivet och har de åtgärder som nämnden vidtagit fått avsedd effekt?

Intervjuer har gjorts av 26 slumpmässigt utvalda företagare i Orsa och Mora kommuner (17 i Orsa och 9 i Mora). Huvuddelen företagare arbetar inom livsmedelsbranschen (restauranger, butiker, bagerier mm). Därutöver har vi tagit del av avslutade och pågående undersökningar om företagens syn på miljökontorets tillsynsverksamhet som gjorts inom ramen för projektet Tillsyn och tillväxt (6 företag) samt näringslivskontorets pågående undersökning i Mora (8 företag hittills).

2.4.1. Iakttagelser

Fler än hälften av de intervjuade har varit kritiska till hur tillsynsbesöken genomförts. Det avser i huvudsak den oplanerade livsmedelstillsynen. Flera företagare har också varit nöjda med hur tillsynsbesöken genomförts och några har i huvudsak varit nöjda men ändå velat påpeka förbättringsområden för att få en bättre tillsynsverksamhet för alla parter.

Exempel på synpunkter från intervjuer:

- dålig dialog, men inspektören var inte otrevlig
- man känner sig motarbetad
- varför driva saker till sin spets
- varför kolla nya saker varje gång
- dom är paragrafryttare så det visslar om det
- dom är väldigt fyrkantiga
- lägger sig i sånt dom inte borde eller har koll på
- dom vill inte ge råd och stöd
- alltid oanmälda besök, gärna mitt i lunchen när man har som mest att göra
- dom har dålig förståelse för verksamheten
- speciellt livsmedelsinspektörerna har alltid något att klaga på
- dom lyssnar men dom tar inte till sig synpunkter
- dom är alltid negativa
- man ska inte vara så hård i början -det funkar inte för nån
- olika personer gör olika bedömningar
- det kan vara som dag och natt mellan olika inspektörer
- kan förstå att dom måste kontrollera men dom borde fokusera på väsenligheter och hälsorisker
- skulle önska en öppnare dialog
- om det vara samma anmärkning som återkom skulle jag förstå men nu är det nya varje gång
- lite smidigare skulle man önska
- livsmedelsinspektörerna borde praktiserna på en restaurang några månader för att lära sig branschen
- många är rädda för miljökontoret
- folk svarar bra på enkäten för man är rädda
- jag skulle vilja att vi diskuterar vad vi kan göra och förbättra och inte få ett papper efteråt där man inte vet vad det kommer att stå
- fick vite trots att det inte var företagets fel - fick rätt av miljödomstolen

De genomförda intervjuerna visar att det hos många finns ett behov av en förbättrad dialog mellan företagen och miljökontorets tillsynsverksamhet. De kritiska synpunkter som kommit fram i granskningen berör i huvudsak livsmedelstillsynen. De förbättringsområden som lyfts fram i flertalet intervjuer berör behovet av en bra dialog och råd och stöd. Det finns också en önskan om att inspektörernas skulle ha en bättre branschförståelse.

Intervjuerna indikerar också att flera företagare inte har tillräcklig kunskap om de krav som lagstiftningen ställer på deras verksamhet. Det finns därför ett behov att informera företagen om vad som krävs enligt lagen och vilka områden tillsynen omfattar. Livsmedelsverket betonar i sin skrift "Rådgivning inom livsmedelskontrollen - information till kontrollmyndigheten" att som en del i uppdraget för kontrollmyndigheten ingår att ge råd och information som underlättar för företagen att göra rätt. Rådgivning ska hjälpa företagaren att hitta sätt att uppfylla kraven i lagstiftningen utifrån de faror som finns.

Utdrag ur skriften "Rådgivning inom livsmedelskontrollen"

"Som representant för kontrollmyndigheten ska du kunna förklara vad lagstiftningen kräver och dessutom, om det är möjligt, beskriva olika sätt att uppnå kraven. Utgå alltid från det aktuella företaget när du svarar på företagarens frågor.

Om du har erfarenhet av hur man kan hantera en viss situation kan du berätta om det. Var tydlig med att det är exempel, och inte krav på hur det aktuella företaget ska göra. Beskriv det önskade resultatet. Resonera kring farorna i verksamheten. Ha en dialog om vilka lösningar företagaren kan tänka sig och om de är lämpliga.

Om företagaren frågar "Kan jag göra så?" eller "Hur ska jag göra?" kan du ställa öppna frågor som tydliggör vad det är verksamheten ska uppfylla. Exempel: Vilka faror finns? Vad händer när du inte gör så? Hur tänker du kring det här? Om du bedömer att företagaren kommer fram till ett förslag på åtgärd som uppfyller lagstiftningens krav kan du säga det.

Om du får en fråga om en konkret lösning, av typen "om verksamheten ser ut så här och jag gör så här, uppfyller jag då lagstiftningens krav?" kan du förklara hur förslaget förhåller sig till lagstiftningen. Du kan svara "ditt förslag är ett sätt att uppfylla lagstiftningens krav", för att vara tydlig med att det kan finnas fler sätt.

Det viktiga är att målet med lagstiftningen – säkra livsmedel – kan uppnås med den lösning företagaren beslutar sig för. Om det finns vägledningar eller branschriktlinjer kan du hänvisa till dem. Om du inte vet svaret direkt kan du förstås be att få återkomma med svaret senare."

Vi kan utifrån intervjuerna konstatera att de åtgärder som miljönämnden och miljökontoret vidtagit sedan revisorernas granskning 2012 inte i någon större utsträckning tycks ha förändrat företagets syn på tillsynsverksamheten. Denna bild stämmer med resultatet från en intervjuundersökning som gjordes inom ramen för projektet Tillsyn och tillväxt avseende Orsa kommun.

Det har i granskningen framkommit en uppfattning (från miljönämnden/kontoret) att företagarna i Mora är mycket nöjdare med miljökontorets verksamhet än företagarna i Orsa. De intervjuer och undersökningar som gjorts med företagare i Mora kan inte bekräfta detta utan dessa uppvisar i huvudsak samma mönster som intervjuerna i Orsa.

Mot denna bild står miljökontorets egen enkätundersökning som under 2016 delats ut vid inspektioner. Enkäten består av fem enkla frågor och besvaras anonymt. Hittills uppges ca 100 svar inkommit med en svarsfrekvens på ca 50 procent. Enligt svaren är en övervägande majoritet (98 %) nöjda med kontorets tillsynsverksamhet.

Vid våra intervjuer har vi tagit upp miljökontorets enkät. Det finns enligt många en misstro till resultatet och att det inte visar en riktig bild. Som orsaker anges bl a att man inte litar på att enkäten är anonym, att man av rädsla ger höga betyg eller att inte insatta personer fyllt i enkäten. Det missnöje som framkommer i intervjuerna kan också vara kopplade till tidigare besök och vissa inspektörer.

2.4.2. Bedömning

Det finns en motsägelsefull bild av miljökontorets verksamhet. Den enkät som miljönämnden/kontoret tagit fram visar i huvudsak nöjda tillsynsobjekt medan våra intervjuer och intervjuerna i projektet Tillsyn och Tillväxt visar en övervägande del kritiska tillsynsobjekt.

Vår bedömning är att intervjuerna ger en mer diversifierad bild av tillsynsverksamheten än miljökontorets enkät och att resultatet från intervjuerna inte kan negligeras. Det framkommer även i granskningen att miljökontoret får mycket kritik såväl externt som internt i kommunorganisationen även om kontoret inte gjort några formella fel.

Oavsett vem som har "rätt eller fel" finns enligt vår bedömning ett starkt behov av att ha ett förtroendefullt klimat mellan tillsynsmyndigheten och tillsynsobjekten.

Enligt vår bedömning skulle dialogen med företagen förbättras väsentligt om tillsynsmyndigheten tydligt och i förväg innan inspektion, redovisar vilka områden och krav tillsynen totalt omfattar för en näringsidkare (även om inspektionen berör olika delar vid olika tillfällen). Det är viktigt att vara tydlig med vilka krav som ställs så att företagarna har möjlighet att vidta de åtgärder som krävs innan inspektion. För att få en bra dialog är det också viktigt att råd och stöd ges där så behövs för att uppfylla kraven och att tillsynsobjektet initialt ges en möjlighet att vidta åtgärder innan ev anmärkning.

Vi noterar också att miljökontoret uppfattar att man fortlöpande arbetar med råd och stöd och att man börjar med att påtala brister. Nästa steg om inget händer är att förelägga om åtgärder och i absolut sista steg att förelägga med vite. Våra intervjuer indikerar samtidigt att dialogen kring tillsynen är ett stort förbättringsområde.

2.5. Finns "kritiska områden" inom tillsynsverksamheten som bör ägnas särskild uppmärksamhet?

2.5.1. Bedömning

Ur ett granskningsperspektiv framgår av ovanstående redovisning att "kritiska områden" inom tillsynsverksamheten som bör ägnas särskild uppmärksamhet rör förtroendeskapande åtgärder mellan kontrollmyndighet och tillsynsobjekt/företag. Detta omfattar bl a tidig information om lagens krav och tillsynsverksamhetens planering samt fokus på att hjälpa företagen att göra rätt.

3. *Slutsats och rekommendationer*

Av ovanstående iakttagelser och bedömningar framkommer en delvis motsägelsefull bild. Trots att miljönämnden och kontoret har genomfört många åtgärder för att förbättra verksamheten uppges att man under lång tid "hört" att det finns kritiska synpunkter på deras verksamhet. Den kritiska bilden delas inte av miljökontoret då kontoret uppges ha fått mycket lite konkreta synpunkter vad denna kritik består av från de de som fått tillsynen samt att kontoret har relativt få överklaganden och har vunnit flertalet av dem. I kontorets egen enkät får miljökontoret dessutom högt betyg.

Mot detta står den information som kommit fram i intervjuer med företagare i Orsa och Mora kommuner (via revisionen och via Tillväxt och tillsynsprojektet) samt det svaga resultat som framför allt Orsa kommun fått i Svenskt näringslivs företagsranking. Det framgår även av näringslivs- och utvecklingskontorets kommentarer i årsredovisningen 2015 *"Vår satsning på projekten "Orsa topp 100" och "Tillväxt och tillsyn" för att förbättra kommunens myndighetsutövning ur näringslivets perspektiv har ännu inte gett resultat. Tvärtom har vi tappat i Svensk Näringslivs ranking över företagsklimatet"*.

Av våra slumpmässiga intervjuer framkommer både positiva och negativa kommentarer rörande miljökontorets tillsynsverksamhet där dock de kritiska överväger i antal. Vi kan inte heller se att det finns någon tydlig skillnad mellan Mora och Orsa utifrån intervjuerna.

Vår bedömning är att intervjuerna ger en mer diversifierad bild av tillsynsverksamheten än miljökontorets enkät och att resultatet från intervjuerna inte kan negligeras. Det framkommer även i granskningen att miljökontoret får mycket kritik såväl externt som internt i kommunorganisationen även om kontoret inte gjort några formella fel.

Oavsett vem som har "rätt eller fel" i olika sakfrågor finns enligt vår bedömning ett starkt behov av att ha ett förtroendefullt klimat mellan tillsynsmyndigheten och tillsynsobjekten. Granskningens övergripande fråga är om miljönämndens myndighetsutövning bedrivs på ett ändamålsenligt sätt. Vår bedömning är att det finns brister beträffande ändamålsenligheten och att det krävs insatser förbättra denna.

Våra rekommendationer/slutsatser:

- Vi bedömer att det krävs någon form av nyordning/extraordinär insats för att bryta det "rykte" som finns kring miljökontoret och tillsynsverksamheten och för att skapa ett förtroendefullt klimat som alla parter tjänar på.
- Detta berör många parter men för miljönämnden och miljökontoret är det viktigt att ta initiativ till en sådan insats rörande tillsynsverksamheten.
- Enligt vår bedömning skulle dialogen med företagen förbättras väsentligt om tillsynsmyndigheten tydligt och i förväg innan inspektion, redovisar vilka områden och krav tillsynen totalt omfattar för en näringsidkare (även om inspektionen berör olika delar vid olika tillfällen). Det är viktigt att vara tydlig med vilka krav som ställs så att företagarna har möjlighet att vidta de åtgärder som krävs innan inspektion. För att få en bra dialog är det också viktigt att råd och stöd ges där så behövs för att hjälpa tillsynsobjekten att uppfylla kraven och att tillsynsobjekten initialt ges en möjlighet att vidta åtgärder innan ev anmärkning.

2016-09-22

Micaela Hedin

Micaela Hedin

Uppdragsledare

Roger Burström

Roger Burström

Projektledare