

Miljö- och klimatnämnden

– granskning av verksamhetsåret 2022

2023-03-21

Så kommunicerar vi våra granskningar

Varje år publicerar stadsrevisionen i Göteborgs Stad sina granskningsresultat på följande sätt:

Publikation	Innehåll
Revisionsredogörelse	Här presenterar stadsrevisionen granskningen av nämnderna. I redogörelserna framgår revisorernas iakttagelser, bedömningar och rekommendationer, i syfte att förbättra verksamheterna.
Revisionsberättelse	Revisorerna upprättar en revisionsberättelse per nämnd. I berättelserna uttalar de sig om nämndernas verksamhet har skötts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt samt om nämndens interna kontroll har varit tillräcklig.
Granskningsredogörelse	Här presenterar stadsrevisionen granskningen av bolagen. I redogörelserna framgår iakttagelser, bedömningar och rekommendationer, i syfte att förbättra verksamheterna.
Granskningsrapport	Lekmannarevisorerna upprättar en granskningsrapport per bolag. I rapporterna uttalar sig lekmannarevisorerna om bolagen har skötts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt samt om bolagets interna kontroll har varit tillräcklig.
Revisionsrapport	Här presenterar stadsrevisionen särskilda granskningar som i regel rör flera nämnder och/eller bolag – så kallade projektgranskningar. I rapporterna framgår revisorernas iakttagelser, bedömningar och rekommendationer, i syfte att förbättra verksamheterna.
Rapportsammandrag	I rapportsammandragen sammanfattar stadsrevisionen sina revisionsrapporter.
Revisionsberättelse för Göteborgs Stad	Revisorerna upprättar en revisionsberättelse som omfattar kommunens samlade verksamhet. Berättelsen innehåller uttalanden i ansvarsfrågan samt uttalanden om Göteborgs Stads årsredovisning och resultat.
Årsredogörelse	Årsredogörelsen upprättas av stadsrevisionen och innehåller en beskrivning och sammanfattning av de genomförda granskningarna under året.

Mars 2023

Titel: Miljö- och klimatnämnden – granskning av verksamhetsåret 2022

Diarienummer: 0180/22

Stadsrevisionen i Göteborgs Stad

Yrkesrevisor: Tim Sahlén

www.goteborg.se/stadsrevisionen

Innehåll

1	Sammanfattning	5
1.1	Bedömning	5
1.2	Sammanställning av rekommendationer	6
2	Grundläggande granskning	7
2.1	Bedömning	7
2.2	lakttagelser	7
3	Kostnadstäckning i miljötillsynsverksamheten	9
3.1	Utgångspunkter i granskningen	9
3.2	Bedömning	10
3.3	lakttagelser	10
4	Energi- och klimatrådgivning	12
4.1	Utgångspunkter i granskningen	12
4.2	Bedömning	12
4.3	lakttagelser	13
5	Tillsyn av lokaler för särskilda boenden	15
5.1	Utgångspunkter i granskningen	15
5.2	Bedömning	16
5.3	lakttagelser	17
6	Granskning av räkenskaper och bokslut	18
6.1	Översiktlig granskning av delårsrapport	18
6.2	Granskning av intern kontroll i redovisningsrutiner	18
6.3	Granskning av årsbokslut	19
7	Uppföljning av tidigare granskning	19
7.1	Uppföljning av personsäkerhetsarbetet	19
7.2	Uppföljning av offentlighet och sekretess	20
7.3	Uppföljning av informationssäkerhetsarbetet	21
8	Stadsrevisionens uppdrag och rapportering	22
9	Språkbruk och revisionstermer	22

1 Sammanfattning

Nämnden ansvarar för att verksamheten bedrivs i enlighet med gällande föreskrifter och enligt de mål och riktlinjer som kommunfullmäktige har bestämt. Nämnden ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Revisorernas uppdrag är att granska räkenskaper, verksamhet och intern kontroll för verksamheten.

Granskningen av nämndens verksamhet omfattar en grundläggande del, som är en översiktlig granskning av nämndens styrning och ledning samt intern kontroll, flera fördjupningar samt uppföljning av tidigare års granskning.

Granskningen av nämndens räkenskaper och bokslut omfattar en översiktlig granskning av delårsrapport, granskning av intern kontroll i redovisningsrutiner samt granskning av årsbokslut.

Vi redovisar våra granskningar genom att först beskriva stadsrevisionens bedömningar. Därefter redogör vi för våra iakttagelser.

1.1 Bedömning

Stadsrevisionens sammanfattande bedömning är att delar av nämndens verksamhet behöver förbättras. Därför lämnar vi rekommendationer till nämnden. I övrigt bedömer vi att nämnden har skött verksamheten på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, att räkenskaperna i allt väsentligt är rättvisande samt att den interna kontrollen har varit tillräcklig.

Nedan redogör vi kort för respektive område som omfattas av årets granskning. Därefter följer en tabell med de rekommendationer vi lämnar.

- **Grundläggande granskning:** Den grundläggande granskningen syftar till att översiktligt bedöma nämndens ledning och styrning samt interna kontroll. Vår översiktliga bedömning är att nämnden har en tillfredsställande ledning och styrning samt tillräcklig intern kontroll inom de områden som vi har granskat.
- **Granskning av kostnadstäckning i miljötillsynsverksamheten:** Syftet med granskningen har varit att bedöma om miljö- och klimaternämnden säkerställer en ändamålsenlig styrning, uppföljning och kontroll avseende kostnadstäckningen inom miljötillsynen. Vår sammanfattande bedömning är att nämnden delvis säkerställer detta.
- **Granskning av energi- och klimatrådgivningen:** Syftet med granskningen har varit att bedöma om nämndens arbete med energi- och klimatrådgivning bedrivs i enlighet med tillämplig lagstiftning, nämndens reglemente och stadens riktlinjer samt ingångna samarbetsavtal med andra kommuner. Vår sammanfattande bedömning är att nämnden i allt väsentligt bedriver arbetet på ett sådant sätt. Vissa brister föreligger vilka behöver åtgärdas. Vi lämnar därför en rekommendation till nämnden (se tabellen sist i sammanfattningen).

- **Granskning av tillsyn av lokaler för särskilda boenden:** Syftet har varit att bedöma om nämnden bedriver ett ändamålsenligt tillsynsarbete av lokaler för särskilda boenden. Vår sammanfattande bedömning är att nämnden under 2022 inte bedrivit ett ändamålsenligt tillsynsarbete av lokaler för särskilda boenden. Förvaltningen uppger att tillsyn av lokaler för särskilda boenden kommer att ske under 2023.
- **Delårsrapport:** Granskningen av delårsrapporten är översiktlig. Det innebär att den är inriktad på en övergripande analys och inte på detaljer i redovisningen. Det har i vår översiktliga granskning av delårsrapporten per augusti inte framkommit några omständigheter som ger oss anledning att anse att resultatet i delårsrapporten inte, i allt väsentligt, är upprättat i enlighet med gällande föreskrifter och god redovisningssed
- **Granskning av intern kontroll i redovisningsrutiner:** Granskningen av nämndens interna kontroll i redovisningsrutiner omfattar löneprocessen, intäktsprocessen, inköpsprocessen och bokslutsprocessen. Vår bedömning är att den interna kontrollen inom de granskade processerna i allt väsentligt är tillfredsställande med undantag för inköpsprocessen. Nämnden behöver stärka följsamheten mot stadens regler för direktupphandlingar. Vi lämnar därför en rekommendation (se tabellen sist i sammanfattningen).
- **Årsbokslut:** Granskningen av nämndens bokslut för verksamhetsåret 2022 omfattar upprättad årsrapport. Årsrapporten är i allt väsentligt upprättad enligt god redovisningssed och bedöms ge en rättvisande bild av nämndens ekonomiska resultat per den 31 december.
- **Uppföljning av personsäkerhetsarbetet:** Vår uppföljande granskning visar att rekommendationen är omhändertagen.
- **Uppföljning av offentlighet och sekretess:** Vår uppföljande granskning visar att rekommendationen är omhändertagen.
- **Uppföljning av informationssäkerhetsarbetet:** Vår uppföljande granskning visar att rekommendationen inte är omhändertagen.

1.2 Sammanställning av rekommendationer

Område	Rekommendation
Energi- och klimatrådgivning	Stadsrevisionen rekommenderar miljö- och klimatnämnden att uppdatera och besluta om samarbetsavtalen samt att säkerställa en korrekt debitering av overhead-kostnader.
Uppföljning av informations-säkerhetsarbetet	Stadsrevisionen rekommenderar nämnden att omhänderta konstaterade brister för att säkerställa ett ändamålsenligt informationssäkerhetsarbete. (Rekommendationen lämnades 2019).
Intern kontroll i redovisningsrutiner (inköpsprocessen)	Stadsrevisionen rekommenderar nämnden att stärka följsamheten mot Göteborgs Stads regler för direktupphandlingar.

2 Grundläggande granskning

Den grundläggande granskningen syftar till att översiktligt bedöma nämndens ledning och styrning samt interna kontroll. Styrningen och kontrollen ska vara tillräcklig för att leva upp till mål, beslut och föreskrifter.

Den grundläggande granskningen består av tre övergripande revisionsfrågor:

- Har nämnden genomfört sitt uppdrag på ett ändamålsenligt sätt?
- Har nämnden en ändamålsenlig styrning, uppföljning och rapportering av sin ekonomi?
- Har nämnden sett till att den interna styrningen, uppföljningen och kontrollen är tillräcklig?

Granskningen är avvikelsebaserad och fokuserar i huvudsak på nämndens övergripande systematik, strukturer och arbetssätt.

2.1 Bedömning

Vår bedömning utifrån en översiktlig granskning är att nämnden har genomfört sitt grunduppdrag och arbetat med fullmäktiges mål och uppdrag på ett ändamålsenligt sätt. Vi bedömer dock att nämnden inte fullt ut har ett ändamålsenligt beslutsfattande. Nämnden behöver säkerställa att beslut som inte får delegeras beslutas av nämnden. Nämnden behöver också säkerställa att de delegationsbeslut som ska återrapporteras till nämnden faktiskt återrapporteras. Nämnden behöver slutligen säkerställa att samtliga nämndhandlingar publiceras på stadens webbplats i enlighet med kommunfullmäktiges beslut.

Vi bedömer att nämnden i huvudsak har en ändamålsenlig styrning, uppföljning och rapportering av sin ekonomi. Nämnden har i huvudsak sett till att den interna styrningen, uppföljningen och kontrollen är tillräcklig men behöver säkerställa att även den samlade riskbilden följs upp framgent.

Slutligen är vår bedömning att nämnden har hanterat den inträffade personuppgiftsincidenten på ett ändamålsenligt och transparent sätt.

2.2 Iakttagelser

2.2.1 Har nämnden genomfört sitt uppdrag på ett ändamålsenligt sätt?

Nämnden ska genomföra sitt grunduppdrag enligt reglementet samt enligt de mål och riktlinjer som fullmäktige har beslutat om. Fullmäktige har genom budgeten gett varje nämnd specifika mål som ska uppnås och uppdrag som ska genomföras. Vi har översiktligt granskat hur nämnden har genomfört sitt grunduppdrag och arbetat med fullmäktiges specifika mål och uppdrag. Vi har även granskat nämndens protokoll och beslutsunderlag.

Granskningen visar att nämnden har planerat och genomfört grunduppdraget i enlighet med reglementet och uppdrag i fullmäktiges budget.

Vår granskning av nämndens måluppfyllelse visar att nämnden har beslutat om indikatorer för de nämndspecifika målen. Målen har följts upp i delårsrapporterna och i årsrapporten. Nämnden rapporterar måluppfyllelse för sina nämndspecifika mål.

Avvikelser har noterats i nämndens beslutsfattande. Avtalssamverkan kring alkohol- och tobakstillstånd med ett antal kranskommuner har avslutats. Avtalssamverkan om energi- och klimatrådgivning har ingåtts med ytterligare en kranskommun. Dessa beslut är tagna av direktören på delegation trots att ärendena omfattas av delegeringsförbudet i kommunallagen och därför ska beslutas av nämnden. Delegationsbeslut om anställningar av personal saknas i redovisningen till nämnden. Förvaltningen uppger att detta kommer att åtgärdas.

Kommunfullmäktige har beslutat att samtliga nämndhandlingar ska publiceras på stadens webbplats.¹ De delegationsbeslut som anmäls till nämnden anslås inte på stadens webbplats. De anslås endast via webbplattformen Netpublicator som inte är tillgänglig för allmänheten vilket gör att det inte går att spåra de enskilda delegationsbesluten vilket försvårar möjligheten till insyn och överklagande.

2.2.2 Har nämnden en ändamålsenlig styrning, uppföljning och rapportering av sin ekonomi?

Nämnden ska se till att verksamheten bedrivs inom de ekonomiska ramarna som fullmäktige har gett verksamheten. Nämnden ska också se till att det finns en kontinuerlig ekonomisk uppföljning och rapportering. Vi har översiktligt granskat nämndens styrning av ekonomin samt dess ekonomiska uppföljning och rapportering.

Vår granskning visar att nämnden har bedrivit verksamheten inom de ekonomiska ramarna för året. Nämnden gör ett överskott på cirka 9 miljoner. Granskningen visar vidare att nämnden har genomfört en kontinuerlig uppföljning och rapportering av sin ekonomi men att analyserna behöver utvecklas. Se mer under stycke 3.

2.2.3 Har nämnden sett till att den interna styrningen, uppföljningen och kontrollen är tillräcklig?

Nämnden ska se till att det finns ett systematiskt arbete med intern styrning och kontroll och riskhantering inom väsentliga områden. Nämnden ska även följa upp och utvärdera detta arbete. Vi har översiktligt granskat nämndens interna styrning, uppföljning och kontroll.

¹ Kommunfullmäktige 9 oktober 2014, §8 dnr 0861/13

Vår granskning visar att nämnden har upprättat en samlad riskbild och en internkontrollplan. Riskhantering har skett inom väsentliga områden. Granskningen visar även att den interna kontrollen delvis har följts upp och att nämndens system för styrning, uppföljning och kontroll har utvärderats. Nämnden har inte följt upp den samlade riskbilden för 2022. En sammanblandning har skett av samlad riskbild och intern kontrollplan.

2.2.4 Personuppgiftsincident

Miljöförvaltningen upptäckte under hösten 2022 brister i säkerheten i ett verksamhetssystem som hanterar myndighetsutövning inom alkohol- och tobaksområdet. Bristerna består i att obehöriga har haft teknisk möjlighet komma åt personuppgifter för cirka 31 000 personer, varav ett mindre antal har skyddade personuppgifter. Bristerna i teknik och administrativa rutiner samt den mänskliga faktorn ligger bakom incidenten. Förvaltningen har informerat nämnden. Miljöförvaltningen har också vidtagit åtgärder för att förhindra fortsatt tillgång till uppgifterna, anmält incidenten till Integritetsskyddsmyndigheten och kontaktat berörda personer. Personuppgifterna berör inte bara verksamhetsutövare i Göteborg utan även innehavare i de kranskommuner som nämnden utför myndighetsutövning inom alkohol- och tobaksområdet för. Kranskommunernas representanter har informerats om händelsen. Miljöförvaltningen har också skickat ut ett pressmeddelande om incidenten.

3 Kostnadstäckning i miljötillsynsverksamheten

3.1 Utgångspunkter i granskningen

Miljö- och klimatnämnden bedriver tillsyn som dels är avgiftsfinansierad, dels är skattefinansierad. I årsrapporten för 2021 redovisar miljö- och klimatnämnden ett underskott på 4 miljoner kronor (ca 7 procent) i förhållande till budgeterade intäkter för tillsyn. Miljötillsynen finansierades under 2021 till 52 procent av avgifter i förhållande till en budgeterad nivå om 59 procent.

Syftet med granskningen är att bedöma om miljö- och klimatnämnden säkerställer en ändamålsenlig styrning, uppföljning och kontroll avseende kostnadstäckningen inom miljötillsynen

Granskningens revisionskriterier är:

- kommunallagen (2017:725) 6 kap 6 §
- Göteborgs Stads regler för ekonomisk planering, budget, uppföljning
- Göteborgs Stads riktlinje för styrning, uppföljning och kontroll
- nämndspecifika anvisningar, riktlinjer och rutiner

Granskningen har utförts genom intervjuer och dokumentstudier.

3.2 Bedömning

Stadsrevisionen bedömer att nämnden delvis säkerställer en ändamålsenlig styrning, uppföljning och kontroll avseende kostnadstäckningen inom miljötillsynen.

Vi bedömer att nämnden i enlighet med Göteborgs Stads riktlinje för styrning, uppföljning och kontroll tillsett en ändamålsenlig styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten genom de rutiner och arbetssätt som finns. Nämnden har på detta sätt säkerställt att det finns förutsättningar för att på ett ändamålsenligt sätt bedriva och ta betalt för den tillsyn som nämnden utför.

Samtidigt visar granskningen på bristande följsamhet mot både Göteborgs Stads regler för ekonomisk planering, budget och uppföljning och Göteborgs Stads riktlinje för styrning, uppföljning och kontroll. Brister återfinns inom uppföljningen och rapporteringen och ekonomistyrningen. Det är en brist att nämnden inte får en sammanvägd skriftlig analys av de orsaker som förvaltningen har identifierat som bakomliggande till de underskott som den taxefinansierade verksamheten uppvisar. Vidare bedömer vi också att den ekonomiska analysen i de budgetuppföljningar som nämnden får behöver utvecklas. I dagsläget saknas en förklarande analys av utfallet på kostnadstäckningen inom miljötillsynsverksamheten. I årsrapporten relateras årets utfall till föregående års utfall. Någon egentlig analys av orsakerna till utfallet återfinns inte. I den månatliga ekonomiska uppföljningen återfinns inte heller någon djupare analys av avvikelserna mellan budgeterade taxeintäkter och faktiskt negativt utfall. Stadsrevisionen menar att detta leder till att nämnden inte fullt ut ges möjlighet att styra verksamheten och vidta åtgärder för att komma till rätta med bristerna som förvaltningen identifierat. Samtidigt är det en brist att nämnden inte agerat och begärt tydligare förklaringar till de underskott som de taxefinansierade verksamheterna uppvisar. Stadsrevisionen ser dock positivt på de analyser som förvaltningen gjort och de åtgärder som vidtagits och som planeras vidtas. Stadsrevisionen ser det som angeläget att förvaltningen fullföljer dessa planerade åtgärder.

3.3 Iakttagelser

3.3.1 Organisation och styrning

Miljötillsynen omfattar olika typer av verksamheter såsom verkstäder, energianläggningar, fastighetsägare, sanering av förorenad mark samt andra typer av miljöförstörande verksamheter. Miljötillsyn är en egen avdelning på miljöförvaltningen. Nämndens tillsyn är i hög grad lagstyrd genom miljöbalken med tillhörande förordningar. Finansiering av tillsynen sker både genom kommunbidrag (skattemedel) och egenavgifter (taxa).

Tillsynen styrs av nämndens lagstadgade behovsutredning. Behovsutredningen mynnar ut i en tillsynsplan vars syfte är att närmare beskriva prioriteringen av resurser. Utifrån denna tas en detaljerad produktionsplan fram.

3.3.2 Budget, taxa och prognosarbete

Nämndens behovsutredning är ett underlag till den årliga budgetprocessen. Inom de olika verksamheterna som rör miljötillsynen finns mål kring hur stor andel av verksamhetens totala budgetkostnader som ska täckas av egenavgifter (taxa), så kallad kostnadstäckning. Det underlag som ligger till grund för målet för kostnadstäckningen sätts utifrån tidigare års resultat (ekonomi, antal ärenden, redovisad tid, periodisering av tillsyn). I budgetprocessen deltar avdelningens chef, enhetschefer, controller, ekonomer och handläggare. Förvaltningen gör prognoser mot budget flera gånger per år.

3.3.3 Tillsyn och debitering

En grundläggande princip i den offentliga sektorn är principen om saklighet, likabehandling och rättssäkerhet. Att säkerställa att den tillsyn som nämnden utövar bygger på dessa principer är därför av yttersta vikt. Granskningen visar att miljötillsynsavdelningen tagit fram konceptet *God tillsyn* som specificerar vad god tillsyn är samt hur sådan ska bedrivas inom nämndens verksamheter. Till detta koncept finns två specifika riktlinjer som reglerar hur den planerade respektive den händelsestyrda tillsynen ska utföras. Till varje riktlinje finns en tillhörande process. I syfte att säkerställa en korrekt debitering finns rutiner för hur tillsynen ska redovisas och debiteras i förvaltningens verksamhetssystem. Granskningen visar att förvaltningen även har rutiner och arbetssätt för att säkerställa att handläggarna känner till konceptet och arbetar efter det. Förvaltningen har också rutiner, arbetssätt och kontroller för att säkerställa och kvalitetssäkra de beslut som handläggarna fattar.

3.3.4 Uppföljning

Vi har granskat hur uppföljningen sker genom att ta del av uppföljningsunderlaget. Enligt miljöförvaltningens HR-plan ska varje chef ha minst sju uppföljningssamtal per år med varje medarbetare. Varje enhetschef följer varje månad upp medarbetarnas individuella produktionsplaner. Förvaltningens controller sammanställer utfallet per medarbetare inför dessa uppföljningar. Controllern genomför också stickprov vars resultat överlämnas till enhetscheferna. Vi har tagit del av sådana planer och förvaltningens stickprov.

Vid avdelningschefens uppföljningssamtal med enhetscheferna diskuteras produktion och dess påverkan på budget utifrån denna uppföljning. Intervjupersonerna uppger också att budgeten och produktionen följs upp en gång per månad i avdelningens ledningsgrupp. Uppföljning sker också i förvaltningsledningsgruppen. Till nämnden rapporteras månatligen utfall mot budget. En mer utförlig rapportering av både verksamhet och ekonomi sker i samband med de två delårsrapporterna och årsrapporten.

Förvaltningens analys av orsakerna till de senaste årens diskrepans mellan självfinansieringsgradens mål i förhållande till faktiskt utfall pekar på hög personalomsättning, bristande planering och redovisning av den skattefinansierade verksamheten, exempelvis remisshantering, bristande uppföljning av produktionen

och otydliga processer för planerad och händelsestyrd tillsyn. Analysen har inte delgivits nämnden skriftligen, varken i månadsrapporterna eller delårsrapporterna eller på annat sätt. Nämnden har därför inte heller getts möjligheten att vidta åtgärder för att komma i balans i enlighet med Göteborgs Stads regler för ekonomisk planering, budget och uppföljning § 15 och § 16. Den ekonomiska rapporteringen av taxeintäkter och kostnadstäckning är kortfattad och i huvudsak deskriptiv. I rapporteringen särredovisas inte de olika taxefinansierade verksamheterna. Förvaltningens nytilträdde ekonomichef uppger att man identifierat dessa brister och har för avsikt att åtgärda dem. Förvaltningen har också genomfört flera andra åtgärder i syfte att komma till rätta med de brister som man identifierat som orsak till de senaste årens avvikelser.

4 Energi- och klimatrådgivning

4.1 Utgångspunkter i granskningen

Nämnden ansvarar för att förvalta och utveckla stadens energi- och klimatrådgivning. Verksamheten finansieras med stöd av Energimyndigheten. Tjänsten vänder sig till så väl företag och organisationer som privatpersoner.

Granskningen syftar till att bedöma om nämndens arbete med energi- och klimatrådgivning bedrivs i enlighet med tillämplig lagstiftning, nämndens reglemente och stadens riktlinjer samt ingångna samarbetsavtal med andra kommuner.

Granskningen har genomförts genom intervjuer, dokumentstudier och stickprov.

4.2 Bedömning

Stadsrevisionen bedömer att nämndens arbete med energi- och klimatrådgivningen i allt väsentligt är organiserat och bedrivs på ett ändamålsenligt sätt men att vissa brister föreligger. Nämnden behöver säkerställa en ökad följsamhet mot *anvisningen för bisyssla och jäv*.

Vi bedömer också att nämnden behöver ta fram uppdaterade samarbetsavtal för energi- och klimatrådgivningen som reglerar parternas mellanhavanden avseende dokument- och informationshantering samt personuppgiftsbehandling.

Kommunal avtalssamverkan om energi- och klimatrådgivning innebär att staden via nämnden ingår avtal med andra kommuner. För nämndens del innebär det att anpassningar av verksamhetens omfattning behöver göras för att kunna infria de förpliktelser som följer av dessa avtal. Vår bedömning är därför att ett beslut om kommunal avtalssamverkan och därmed följande anpassningar av verksamhetens omfattning faller under kommunallagens kap. 6, 38 § och därmed bara kan fattas av nämnden. Beslutet är därmed inte delegeringsbart.

Energimyndighetens anslag behöver även särredovisas per kommun i syfte att fullt ut leva upp till kraven i samarbetsavtalet. Vi bedömer att det inte är lämpligt att använda kommunbidraget för att täcka samtliga overhead-kostnader. Detta då delar av anslaget från Energimyndigheten får användas till detta ändamål. I avtalen med samarbetskommunerna framgår också att anslaget ska finansiera overhead-kostnader. Vi bedömer dessutom att det inte är lämpligt att använda Göteborgs Stads kommunbidrag för att täcka overhead-kostnader som är hänförliga till samarbetskommunerna.

Vi lämnar därför följande rekommendation:

Stadsrevisionen rekommenderar miljö- och klimatnämnden att uppdatera och besluta om samarbetsavtalen samt att säkerställa en korrekt debitering av overhead-kostnader.

4.3 Iakttagelser

4.3.1 Organisation och styrning

Organisatoriskt bedrivs rådgivningen på enhet 3 på avdelningen stadsmiljö vid miljöförvaltningen. Förvaltningen har ett introduktionsprogram för nya medarbetare för att säkerställa kvaliteten i rådgivningens arbetssätt och processer. Göteborgs Stad bedriver energi- och klimatrådgivning på uppdrag av Partille kommun, Kungälv kommun och Öckerö kommun. Detta regleras i ett avtal mellan parterna.² Granskningen visar att avtalen saknar skrivningar om dokument- och informationshantering och personuppgiftsbehandling. Beslut om att ingå samverkansavtalen är taget av direktören på delegation men är inte anmälda och redovisade för nämnden.

Energi- och klimatrådgivningens styrning sker framför allt nationellt genom Energimyndigheten som tillämpar de förordningar och föreskrifter som finns på området. Göteborgs Stad styr övergripande energi- och klimatrådgivningen genom stadens energiplan samt i miljö- och klimatnämndens reglemente. Denna styrning är dock mycket övergripande. Granskningen visar att förvaltningen har konkretiserat denna övergripande styrning genom framtagandet av bland annat en processbeskrivning för hur rådgivningen ska gå till samt genom att ange syfte och mål med verksamheten. Det finns även en dokumenterad rollbeskrivning och en dokumenterad beskrivning över arbetsuppgifterna som gäller för rådgivarna. Utöver detta har förvaltningen tagit fram mål, indikatorer och målvärden för verksamheten samt en aktivitetsplanering.

4.3.2 Rådgivning

Rådgivningen ges till både privatpersoner, små- och medelstora företaget samt övriga organisationer genom bland annat telefonsamtal, e-post, uppsökande

² Så kallad avtalssamverkan enligt kommunallagen 9 kap § 37

verksamhet, deltagande på mässor och olika typer av reklam- och informationsinsatser. Förvaltningen har begränsat rådgivningen till maximalt 16 timmar per kund för att säkerställa att samtliga kunder ges möjlighet att ta del av rådgivningen. Förvaltningen lyfter också vikten av en övre gräns för rådgivningen för att säkerställa att det rör sig om just rådgivning och inte utredningar, konsultuppdrag eller verksamhet som i övrigt konkurrerar med det privata näringslivet. En väsentlig del av arbetstiden läggs på omvärldsbevakning i syfte att hålla sig uppdaterad med förändringar inom området.

4.3.3 Oberoende

Den offentliga verksamhetens oberoende och opartiskhet är en grundläggande del i god offentlig förvaltning. Otillåtna bisysslor och jäv är typiska områden som kan leda till förtroendeskador för det offentliga. Stadens *anvisning för bedömning av bisyssla och jäv* ställer krav på att frågor om bisyssla ska ställas i samband med nyrekrytering och att frågan ska aktualiseras regelbundet, exempelvis i samband med APT. Närmaste chef ska årligen i samband med medarbetarsamtal ställa frågan om bisysslor och dokumentera svaret.

Granskningen visar att bisysslor kontrolleras i samband med nyanställning. Diskussioner om bisysslor och jäv diskuteras enligt förvaltningen regelbundet på APT, dock ej årligen. Miljöförvaltningen genomför inga årliga kontroller av bisysslor inom energi- och klimatrådgivningen.

Stadens *riktlinje för styrning, uppföljning och kontroll* ställer krav på att risken för oegentligheter alltid ska vara en del av nämndens riskhantering. Stadsmiljöavdelningen har som ett led i sitt förebyggande arbete mot otillåten påverkan³ genomfört en utbildning och workshops kring detta. Frågan diskuteras även på APT vilket framgår av protokoll som vi tagit del av. Avdelningen har också genomfört en riskinventering där man identifierat risker för otillåten påverkan. I nämndens samlade riskbild finns en punkt som rör risken för att utsättas för otillåten påverkan. Risken ska hanteras genom att genomföra förvaltningens plan för att motverka otillåten påverkan. Planen innehåller ett antal konkreta åtgärder för att omhänderta de identifierade riskerna. Förvaltningen har också tagit fram specifika rutiner för hur medarbetare ska agera vid händelse av att de utsätts för otillåten påverkan.

Oberoendefrågan diskuteras också kontinuerligt bland rådgivarna. Intervjupersonerna lyfter fram att man i synnerhet diskuterar vikten av att inte tipsa om enskilda produkter, tjänster och/eller leverantörer. Arbetsgruppen är liten. Samtliga rådgivare sitter tillsammans och överhör därmed varandras samtal. Detta tillsammans med den framtagna processbeskrivningen som tydliggör att e-post-svar bör stämmas av med kollegor, minskar risken för att rådgivningen inte är oberoende.

³ Otillåten påverkan är ett samlingsbegrepp för oegentligheter som bland annat trakasserier, hot, våld, skadegörelse, mutor och otillbörliga erbjudanden.

4.3.4 Ekonomi och redovisning

Verksamheten bedrivs i princip helt genom anslag från Energimyndigheten. Förvaltningen särredovisar hur anslaget från Energimyndigheten används. Någon särredovisning för respektive kommun upprättas inte trots att avtalen stipulerar att insatserna som sker för respektive kommun ska motsvara den del av bidraget som anvisats till den kommunen från Energimyndigheten. Kommunbidrag från Göteborgs Stad används för att täcka samtliga overhead-kostnader⁴, även sådana som är hänförliga till Partille, Kungälv och Öckerö kommuner, trots att delar av anslaget får användas till detta vilket också samarbetsavtalen föreskriver.

Vi har tagit stickprov på ett antal ekonomiska transaktioner för att dels säkerställa följsamhet mot stadens *riktlinje för inköp och upphandling*, dels för att säkerställa att stadens *regler för attest* följs. Granskningen visar inte på några avvikelser.

4.3.5 Uppföljning

Riktlinjen för *styrning, uppföljning och kontroll* ställer krav på att nämndens uppföljning ska vara heltäckande och belysa hur verksamheten utvecklas i förhållande till inriktningar, mål och uppdrag. Förvaltningen för noggrann statistik över varje enskilt ärende som inkommer samt utfall för de planerade aktiviteterna. Man mäter också kvaliteten i verksamheten på ett detaljerat sätt i form av enkätundersökningar till rådgivningens kunder.

Utöver detta följs energi- och klimatrådgivningen upp i samband med de olika delårs- och årsrapporter som går till nämnden. Uppföljningen är kortfattad och redovisas främst i form av status på uppdraget att bedriva energi- och klimatrådgivning. Nämnden har under 2020 genomfört kommunfullmäktiges budgetuppdrag om att genomföra en behovs- och effektutredning för att förbättra energi- och klimatrådgivningen. De externa konsultutredningarna har redovisats för nämnden. Granskningen visar att förvaltningen omhändertagit rapporternas slutsatser i utvecklingen av energi- och klimatrådgivningsverksamheten.

5 Tillsyn av lokaler för särskilda boenden

5.1 Utgångspunkter i granskningen

Nämnden ansvarar enligt miljöbalken för miljötillsynen i staden. Av *förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd* § 45 framgår att kommunen, utöver vad som framgår av miljötillsynsförordningen (2011:13), i sin

⁴ Indirekta kostnader

tillsyn ska ägna särskild uppmärksamhet åt lokaler för vård eller annat omhändertagande. Hit räknas bland annat särskilda boenden för äldre (SÄBO), bostäder med särskild service och lokaler för daglig verksamhet enligt lag om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS.

Folkhälsomyndigheten rekommenderar att de kommunala miljö- och hälso-skyddsnämnderna fokuserar sin tillsyn på lokaler för vård och omsorg inom socialtjänsten och LSS då dessa är mer riskutsatta. Bland de risker som återfinns är att människor vistas i lokalerna under längre tider och att de personer som vistas där kan ha svårt att hävda sina intressen till följd av exempelvis demenssjukdomar eller funktionsvariationer. De personer som vistas i lokalerna har ofta en förhöjd risk för att vara känsliga för faktorer i inomhusmiljön. Exempelvis är äldre extra känsliga för värme och kyla. Ett flertal omvärldshändelser har belyst just utsattheten hos de grupper som bor på särskilda boenden. Staden har exempelvis i sin samlade risk- och sårbarhetsanalys konstaterat behovet av att hantera effekterna av klimatförändringarna. Just känslighet för värme och den ökande mängden värmeböljor är en risk som påverkar många äldre, vilket är den primära målgruppen på särskilda boenden. Utöver detta har staden under 2022 också haft ett utbrott av legionellasmitta på ett av stadens särskilda boenden för äldre, där en person avled till följd av utbrottet. Sådana utbrott inträffar med viss regelbundenhet på särskilda boenden runt om i landet.

Granskningen syftar till att bedöma om nämnden bedriver ett ändamålsenligt tillsynsarbete av lokaler för särskilda boenden.

Granskningens revisionskriterier är:

- kommunallagen (2017:725) 6 kap 6 §
- miljöbalken (1998:808) 9 kap 9 § och 26 kap §§ 1, 2 och 6
- förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd § 45
- reglemente för miljö- och klimatnämnden
- Göteborgs Stads riktlinje för styrning, uppföljning och kontroll
- plan för miljötillsyn för miljö- och klimatnämnden 2022
- Folkhälsomyndighetens vägledning om ansvar för tillsyn av lokaler för vård och omsorg (2019).

Granskningen har utförts genom intervjuer och dokumentstudier.

5.2 Bedömning

Stadsrevisionen bedömer att nämnden inte bedriver ett ändamålsenligt tillsynsarbete av lokaler för särskilda boenden. Nämnden ägnar inte särskilda boenden den särskilda uppmärksamhet som framgår av 45 § i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd då ingen tillsyn skett sedan 2018. Vi bedömer vidare att det inte är ändamålsenligt att använda sig av inkomna klagomål som en indikator på huruvida problem föreligger eller ej. Orsaken är att personer som bor på särskilda boenden i många fall har svårt att hävda sina intressen till följd av sjukdomar så som demens eller funktionsvariationer. Det förefaller

därför osannolikt att dessa personer skulle inkomma med klagomål i de fall problem föreligger.

Vi bedömer att förvaltningens uppfattning om att det generellt inte föreligger tillräckliga risker inom miljö- och hälsoskyddsområdet på särskilda boenden som motiverar tillsyn står i motsats till lagstiftarens intentioner. Lagstiftaren har särskilt valt att lyfta fram vårdlokaler (dit särskilda boenden räknas). Förvaltningens uppfattning står också i motsats till stadens risk- och sårbarhetsanalys avseende äldres värmekänslighet och det konstaterade legionellautbrottet på ett av stadens vård- och omsorgsboenden. Uppfattningen kan heller inte sägas vila på resultatet av en aktuell tillsyn, då någon sådan inte genomförts sedan 2018.

Mot bakgrund av ovanstående menar stadsrevisionen att nämnden, i sin omvärldsbevakning och riskanalys, borde ha fångat upp att särskilda boenden är en riskutsatt verksamhet och att den bedömning av tillsynsbehov man hittills gjort dels varit ofullständigt, dels inte ligger i linje med lagstiftarens intentioner eller Folkhälsomyndighetens vägledning. Vi ser positivt på att förvaltningen uppger att man omprövat sin bedömning och att tillsyn av lokaler för särskilda boenden kommer att ske under 2023. Stadsrevisionen kommer att följa upp nämndens arbete med detta under kommande år.

5.3 lakttagelser

5.3.1 Nämndens arbete

Tillsynen av lokaler för särskilda boenden faller under tillsynskategorin *behovsprioriterad tillsyn* vilket innebär att tillsynen prioriteras utifrån lokala tillsynsbehov, kunskaper och riskanalyser. Granskningen visar att nämnden inte genomfört någon tillsyn av särskilda boenden sedan 2018.

Behovsutredningen för 2022–2024 innehåller inte några skrivningar om behov av tillsyn enligt §45 i förordningen för miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Myndigheters vägledningar ligger generellt inte till grund för riskanalyser eller planering av verksamheten utan utgör i stället ett praktiskt stöd vid en redan planerad tillsyn. Folkhälsomyndighetens vägledning om ansvar för tillsyn av lokaler för vård och omsorg har inte tagits i beaktande vid de riskanalyser och den omvärldsbevakning som legat till grund för nämndens nuvarande behovsutredning.

Förvaltningen uppger att orsaken till att någon tillsyn inte skett är att väldigt få klagomål inkommit och att man i sin omvärldsbevakning och riskanalyser bedömt riskerna som låga då man inte har uppfattningen att det föreligger problem på stadens särskilda boenden. Resurserna har därför bedömts komma till bättre nytta inom andra områden hos nämnden. Förvaltningen uppger dock att tillsyn av lokaler för särskilda boenden kommer att genomföras under 2023.

6 Granskning av räkenskaper och bokslut

Granskningen av räkenskaper och bokslut omfattar följande delar:

- översiktlig granskning av delårsrapport per augusti
- intern kontroll i redovisningsrutiner
- årsbokslut.

Nedan redovisas resultatet av granskningen.

6.1 Översiktlig granskning av delårsrapport

Vi granskar delårsrapporten översiktligt, vilket innebär att granskningen är inriktad på en övergripande analys och inte på detaljer i redovisningen. Det har i vår översiktliga granskning av delårsrapporten per augusti inte framkommit några omständigheter som ger oss anledning att anse att resultatet i delårsrapporten inte, i allt väsentligt, är upprättad i enlighet med gällande föreskrifter och god redovisningssed.

6.2 Granskning av intern kontroll i redovisningsrutiner

Granskningen av nämndens interna kontroll i redovisningsrutiner omfattar följande delar:

- löneprocess
- intäktsprocess
- inköpsprocess
- bokslutsprocess.

6.2.1 Bedömning

Stadsrevisionens bedömning är att den interna kontrollen i inköpsprocessen inte är tillfredställande.

Vi lämnar följande rekommendation:

Stadsrevisionen rekommenderar miljö- och klimatnämnden att stärka följsamheten mot Göteborgs Stads regler för direktupphandlingar.

6.2.2 Iakttagelser

Resultatet av granskningen redovisas i den lägesrapport som har skickats till förvaltningen. Lägesrapporten innehåller revisorernas iakttagelser och bedömning tillsammans med förvaltningens kommentarer.

Revisorernas bedömning innehåller förslag på förbättringsåtgärder som syftar till att stärka den interna kontrollen inom granskade rutiner. Det är därför viktigt

att förvaltningen ser till att revisorernas förslag till förbättringsåtgärder genomförs i verksamheten.

Utförda stickprov inom ramen för granskningen av inköpsprocessen visar att nämnden inte följt stadens regler för direktupphandling genom offertförfrågan. Ramavtal har inte använts och skriftliga offertförfrågningar har inte skickats till minst tre leverantörer.

6.3 Granskning av årsbokslut

Granskningen av nämndens bokslut för verksamhetsåret 2022 omfattar upprättad årsrapport.

6.3.1 Bedömning

Stadsrevisionen bedömer att nämndens årsrapport i allt väsentligt är upprättad enligt god redovisningssed och att den ger en rättvisande bild av nämndens ekonomiska resultat per den 31 december.

6.3.2 Iakttagelser

Granskningen visar att:

- inrapporterat material är korrekt
- nämnden har följt de bokslutsanvisningar och riktlinjer som Göteborgs Stad gett ut
- inga förhållanden som kan skada förtroendet för verksamheten har uppmärksamrats.

7 Uppföljning av tidigare granskning

Ibland resulterar våra granskningar i att revisorerna lämnar rekommendationer och/eller kritik. När detta händer följer vi oftast upp rekommendationerna nästkommande år. Nedan redogör vi för den uppföljning som vi har genomfört i år.

7.1 Uppföljning av personsäkerhetsarbetet

Stadsrevisionen granskade år 2021 nämndens arbete med personsäkerhet.

Granskningen resulterade i att vi riktade följande rekommendation till nämnden:

Stadsrevisionen rekommenderar nämnden att åtgärda de utvecklingsområden som identifierats i granskningen för att stärka följsamheten mot regelverket i personsäkerhetsarbetet.

Vi har i år följt upp denna rekommendation genom att ta del av nämndens yttrande och genom intervjuer och dokumentstudier.

7.1.1 Bedömning

De åtgärder som nämnden vidtagit möter i allt väsentligt vår rekommendation. Rekommendationen är därmed omhändertagen.

7.1.2 Iakttagelser

Av nämndens yttrande framgår att förvaltningen har reviderat rutinerna för hur det systematiska arbetsmiljöarbetet ska bedrivas och följas upp. Vi har inom ramen för granskningen tagit del av dessa dokument.

Miljöförvaltningens säkerhetsrapport presenterades för nämnden på aprilsammanträdet. Rapporten innehåller en lägesbeskrivning och en bedömning av personsäkerhetsområdet.

Direktören har genomfört möten och samtal med de verksamheter inom staden som utsatt förvaltningens inspektörer för påtryckningar. Syftet har varit att uppmärksamma verksamheterna på problemet och tydliggöra nämndens och inspektörernas roll och uppdrag. Förvaltningen uppger att påtryckningarna därefter upphört.

7.2 Uppföljning av offentlighet och sekretess

Stadsrevisionen granskade år 2021 nämndens arbete med offentlighet och sekretess. Granskningen resulterade i att vi riktade följande rekommendation till nämnden:

Stadsrevisionen rekommenderar nämnden att färdigställa de obligatoriska dokument som saknas inom arkiv- och informationshanteringen.

Vi har i år följt upp denna rekommendation genom att dels ta del av nämndens yttrande, dels genom dokumentstudier.

7.2.1 Bedömning

Stadsrevisionen bedömer att nämnden har vidtagit åtgärder som i allt väsentligt möter vår rekommendation. Rekommendationen är därmed omhändertagen.

7.2.2 Iakttagelser

Nämnden har tagit fram och fastställt alla obligatoriska dokument som vid granskningstillfället saknades förutom en komplett dokumenthanteringsplan. Dokumenthanteringsplanen är indelad i nio verksamhetsområden. Ett antal verksamhetsområden är ännu inte fastställda. Stadsrevisionen har tagit del av förvaltningens tidplan för färdigställande av en komplett dokumenthanteringsplan. Dokumenthanteringsplanen beräknas färdigställas och beslutas under våren 2023.

Förvaltningen har också kompletterat instruktionen för utlämnande av allmän handling och tagit fram ett APT-material i syfte att påminna medarbetarna om regelverket för utlämnande av allmänna handlingar.

7.3 Uppföljning av informationssäkerhetsarbetet

Stadsrevisionen granskade år 2019 nämndens informationssäkerhetsarbete. Granskningen resulterade i att vi riktade följande rekommendation till nämnden:

Stadsrevisionen rekommenderar nämnden att omhänderta konstaterade brister för att säkerställa ett ändamålsenligt informationssäkerhetsarbete.

År 2021 följdes rekommendationen upp. Vi kunde konstatera att ett arbete kring systematisk informationshantering pågick men ännu inte var slutfört. Rekommendationen kvarstod därför.

Vi har i år följt upp informationssäkerhetsarbetet genom att ta del av nämndens yttrande samt genom intervjuer och dokumentstudier.

7.3.1 Bedömning

Rekommendationen kvarstår då obligatoriska dokument fortsatt saknas. Vi bedömer att det är angeläget att nämnden skyndsamt omhändertar rekommendationen.

7.3.2 Iakttagelser

Nämnden har upprättat och beslutat om vissa av de obligatoriska dokument som saknades vid granskningstillfället.

Nämnden har också genomfört en analys som ligger till grund för en kontinuitetsplanering. Analysen innehåller åtgärder som ska genomföras. Miljöförvaltningens säkerhetsrapport presenterades för nämnden på aprilsammanträdet. Rapporten innehåller en lägesbeskrivning och bedömning av informationssäkerhetsområdet samt en bedömning kring fortsatta behov och planering inför kommande år.

Det saknas fortfarande en komplett dokumenthanteringsplan och rutin för informationsklassning. Rutinen för riskanalys och informationssäkerhet har heller inte upprättats.

8 Stadsrevisionens uppdrag och rapportering

Den kommunala revisionen är ett lokalt demokratiskt kontrollinstrument med uppdrag att granska den verksamhet som bedrivs i kommunen.

Revisorerna är förtroendevalda och utses av kommunfullmäktige. I Göteborg är de totalt 22. Revisorerna är oberoende och granskar på kommunfullmäktiges uppdrag, och därigenom indirekt också för medborgarna.

Revisorerna prövar årligen om ledamöterna i kommunstyrelsen och nämnderna fullgör sina uppdrag. Revisorerna uttalar sig årligen om nämndledamöternas ansvar i en revisionsberättelse som lämnas till kommunfullmäktige. Utöver revisionsberättelsen upprättar revisorerna även revisionsredogörelser, en för varje nämnd. I revisionsredogörelsen sammanfattas all granskning som revisorerna har genomfört i nämnden under året.

Bland de valda revisorerna utser kommunfullmäktige även lekmannarevisorer. Dessa har ett självständigt uppdrag att granska de bolag som helt eller delvis ägs av kommunen. I Göteborg utses två lekmannarevisorer för varje bolag.

Revisorerna genomför också särskilda granskningar som i regel rör flera nämnder och bolag. Dessa redovisas löpande under året till kommunfullmäktige i revisionsrapporter. Revisorerna tar även varje år fram en årsredogörelse som sammanfattar all den granskning som har gjorts i kommunen under det aktuella året.

Revisorernas rapporter hittar du på www.goteborg.se/stadsrevisionen.

9 Språkbruk och revisionstermer

När revisorerna har genomfört en granskning lämnar de ofta rekommendationer till de granskade nämnderna och bolagen. Ibland lämnar de även revisionskritik.

Rekommendationer lämnas när revisorerna ser förbättringsområden i verksamheten. Rekommendationerna syftar till att utveckla och förbättra verksamheten.

Revisionskritik lämnas när revisorerna ser brister i verksamheten som är av mer allvarlig karaktär. Revisionskritik graderas genom begreppen erinran eller anmärkning. Anmärkning är allvarligast. När det gäller nämnderna kan en anmärkning lämnas med eller utan tillstyrkan om ansvarsfrihet.

Under kommande år följer revisorerna upp vilka åtgärder som nämnden eller bolaget har gjort för att följa revisorernas rekommendationer.

Stadsrevisionen

Postadress: Box 2141, 403 13 Göteborg

Besöksadress: Stora Badhusgatan 6

Göteborgs Stads kontaktcenter: 031-365 00 00, kansli: 031-368 07 00

stadsrevisionen@stadsrevisionen.goteborg.se

www.goteborg.se/stadsrevisionen