



STADSREVISIONEN
REVISIONSKONTORET



SID 1 (1)
2008-09-16

Dnr.....

Gunnar Söderholm
✓ Margareta Widell
Annika Lindgren

Revisionsrapport "Livsmedelskontrollen"

I tidigare utsänd rapport, var uppgiften om budgeterad nettokostnad fel i tabell på sid 12. Felet påverkar inga kommentarer eller bedömningar. Bifogar en rättad version av rapporten, så att nämnden får denna inför sitt yttrande över rapporten.

Med vänlig hälsning


Maria Assarsson



Revisionsrapport

LIVSMEDELSKONTROLLEN

Nämnden har kommit långt med att utveckla livsmedelskontrollen

Nämndens tillämpning av riskklassificeringssystemet avviker väsentligt från rekommendationerna från livsmedelsverket, som är tillsynsmyndighet i dessa frågor

Livsmedelskontrollens självfinansieringsgrad har förbättrats, men beräknas inte nå målet om full kostnadstäckning 2008

Nämndens former för styrning och uppföljning av livsmedelskontrollen är i huvudsak ändamålsenliga, men en flerårsplanering behöver utvecklas

Nämnden har rutiner för att säkerställa att personalen har rätt kompetens

Den kommunala revisionen är fullmäktiges kontrollinstrument för att granska den verksamhet som bedrivs i nämnder och bolagsstyrelser. Stadsrevisionen i Stockholm granskar nämnders och styrelserns ansvarstagande för att genomföra verksamheten enligt fullmäktiges uppdrag. Stadsrevisionen omfattar både de förtroendevalda revisorerna och revisionskontoret.

I "årsrapporter" för nämnder och "granskningspromemorior" för styrelser sammanfattar Stadsrevisionen det gångna årets synpunkter på verksamheten. Särskilda granskningar som sker under året publiceras löpande som "revisionsrapporter" och i vissa fall som "promemorior".

Publikationerna finns på Stadsrevisionens hemsida. De kan också beställas från revisionskontoret.

STADSREVISIONEN

Revisionskontoret

www.stockholm.se/revision

Besöksadress: Hantverkargatan 3 A, 1 tr

Postadress: 105 35 Stockholm

Telefon: 08-508 29 000

Fax: 08-508 29 399



Till
Miljö- och hälsoskyddsnämnden

GRANSKNING AV LIVSMEDELSKONTROLLEN

Revisorsgrupp 2 har den 10 september 2008 behandlat bifogade revisionsrapport (nr 5 2008)

Revisorerna hänvisar till rapporten och överlämnar den för yttrande till miljö- och hälsoskyddsnämnden. Yttrandet ska ha inkommit till revisorsgrupp 2 senast 2008-11-30.

På revisoreernas vägnar

Bengt Leijon
Ordförande

Inger Korsgren
Sekreterare

Kopia till
Förvaltningschefen



Sammanfattning

Syftet med denna granskning har varit att översiktligt bedöma miljö- och hälsoskyddsnämndens följsamhet till den nya livsmedelslagstiftningen vad gäller planering och genomförande av den årliga kontrolltiden. I granskningen ingår också att bedöma om nämndens former för styrning och uppföljning är ändamålsenliga.

Nämnden har kommit långt med att utveckla livsmedelskontrollen utifrån den nya lagstiftningen.

Revisionskontorets sammanfattande bedömning är att nämnden kommit långt i arbetet med att ompröva befintliga anläggningar mot den nya lagstiftningen. Revisionskontoret bedömer också att det finns goda förutsättningar för att handläggningen inom avdelningen ska ge lika, rättsäker och effektiv kontroll. Genomförandet av den årliga kontrolltiden har förbättrats betydligt jämfört med föregående år.

Nämndens tillämpning av riskklassificeringssystemet avviker väsentligt från rekommendationerna från livsmedelsverket, som är tillsynsmyndighet i dessa frågor.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har initialt lagt alla befintliga anläggningar i den erfarenhetsklass som ger lägst antal årliga kontrolltimmar. Även nya anläggningar läggs i denna klass. Detta avviker väsentligt från rekommendationerna från Livsmedelsverket och Sveriges Kommuner och Landsting. Skälen för denna avvikelse går inte tydligt att utläsa av beslutsunderlagen. En jämförelse med andra kommuner visar att Stockholms tillämpning avviker väsentligt. Trots ökad debitering för extra kontrolltid kan det ta lång tid innan Stockholm närmar sig andra kommuners erfarenhetsklassning och årlig kontrolltid per objekt. Tillsynsmyndighet i dessa frågor är livsmedelsverket.

Livsmedelskontrollens självfinansieringsgrad har förbättrats, men beräknas inte nå målet om kostnadstäckning 2008.

Enligt den statliga förordningen om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel, är kommunerna skyldiga att ta ut en årlig avgift som täcker kostnaderna för kontrollen. Livsmedelskontrollens självfinansieringsgrad har förbättrats jämfört med föregående år. Prognosen i tertialrapport 2 tyder dock på att målet inte kommer att nås 2008. Anledningen är bl a att inspektörernas restid inte har beaktats i timtaxan. I pågående översyn av timtaxan inför 2009 behöver restiden inkluderas.



Nämndens former för styrning och uppföljning av livsmedelskontrollen är i huvudsak ändamålsenliga, men en flerårsplanering behöver utvecklas.

Revisionskontoret bedömer att nämndens former för styrning och uppföljning är i huvudsak ändamålsenliga. Tertialrapporterna och framför allt den månatliga uppföljningen har utvecklats betydligt de senaste åren för att tidigt ge underlag för korrigerande åtgärder. I granskningen har dock några områden identifierats som bör utvecklas. Ett sådant är att mer kvalitativa mål bör tas fram för att få en tydligare koppling till målen i den nationella kontrollplanen. Verksamhetsplanen bör också utvecklas med ett flerårsperspektiv. I detta ingår att ha en strategi för hur kontrolltid som inte utförs ett år ska hanteras i planeringen av kommande år. Nuläget är att verksamhetsutövarna har tid tillgodo från år 2007.

Nämnden har rutiner för att säkerställa att personalen har rätt kompetens

Alla inspektörer har högskoleutbildning eller motsvarande. Nämnden har bra rutiner för att följa upp personalens grundutbildning och genomgå kurser. Det finns särskilda medel avsatta för kompetensutveckling.



INNEHÅLL

Sid

1	Revisionsuppdraget	1
1.1	Bakgrund.....	1
1.2	Syfte och genomförande	1
2	Lagstiftningen	1
3	Livsmedelskontrollens organisation, omfattning och resurser	3
4	Resultat i revisionskontoret granskning	4
4.1	Risk- och erfarenhetsklassning	4
4.2	Behovsinventering och resursbehov	6
4.3	Kontrollplanen (VP) 2008.....	6
4.4	Arbetsätt.....	9
4.5	Uppföljning	12

Bilagor:

Bilaga 1 Statens livsmedelsverks vägledning för beräkning av kontrolltid per objekt

Bilaga 2 Exempel på hur några kommuner inledningsvis valt att placera in sina objekt i erfarenhetsklass

1 Revisionsuppdraget

1.1 Bakgrund

Fr.o.m. år 2006 gäller ny lagstiftning avseende hygien- och kontrollregler för livsmedelshanteringen inom EU. Förändringen är stor och kan jämföras med den förändring det innebär för miljötillsynen när miljöbalken kom år 1999. Den nya lagstiftningen innebär ökade krav på kontroll jämfört med tidigare lagstiftning. Avsikten är också att kommunerna ska ta ut en avgift som täcker kostnaderna för den offentliga kontrollen.

År 2007 uppgick självfinansieringsgraden i staden till 63 % (exklusive djurskydd) och den planerade årliga kontrollen genomfördes bara till 38 %.

Mot bakgrund av den nya lagstiftningen och att nämnden har haft svårt att leva upp till tidigare lagstiftning och rekommendationer, beslutade revisorerna att genomföra en förstudie år 2006. Väsentliga granskningsområden som förstudien pekade ut var bl a former för planering och genomförande av årlig kontrolltid.

1.2 Syfte och genomförande

Syftet med denna granskning har varit att översiktligt granska följsamheten till den nya livsmedelslagstiftningen vad gäller planering och genomförande av årlig kontrolltid. I granskningen ingår också att bedöma om nämndens former för styrning och uppföljning är ändamålsenliga. Djurskyddstillsynen ingår inte i granskningen eftersom verksamheten kommer att föras över till länsstyrelsen fr.o.m. år 2009.

Förutom dokumentgranskning har intervjuer genomförts inom avdelningen för livsmedelskontroll (avdelningschef, stab/produktionsstöd, berörda enhetschefer och två inspektörer) samt inom och avdelningen för verksamhetsstöd. Avstämningar har också skett med Livsmedelsverket, Sveriges Kommuner och Lands-ting (SKL) och med länsstyrelsen i Stockholms län.

2 Lagstiftningen

Från den 1 januari 2006 gäller fyra nya EU-förordningar, två om hygien (s.k. "hygienpaketet")¹ som riktar sig till verksamhetsutövarna och två om kontroll som riktar sig till kontrollmyndigheterna². Som en följd härav har ändringar införts i svensk lagstiftning. När det gäller bl a finansieringen har dock EU-förordningen lämnat öppet för nationell lagstiftning. Sverige har bestämt att

¹ Eu-förordning nr 852/2004 och 853/2004

² Eu-förordning nr 854/2004 och 882/2004

livsmedelskontrollen ska vara avgiftsfinansierad³. Bestämmelserna trädde i kraft 1 januari 2007.

Det övergripande målet med den offentliga kontrollen enligt EU:s kontrollförfordning är att

- förhindra, undanröja eller minska (till godtagbar nivå) riskerna för människor samt säkerställa god sed inom handeln med livsmedel och skydda konsumenternas intressen.

Samtliga livsmedelsanläggningar ska prövas enligt den nya lagstiftningen avseende *godkännande alternativt registrering* (mindre riskfyllda anläggningar). Hela verksamheten, lokaler och den verksamhet som livsmedelsföretagaren bedriver, ska godkännas eller registreras till skillnad mot tidigare lagstiftning, då tillståndet endast avsåg lokalen. Godkännandet/registreringen följer nu verksamhetsutövaren. Vid ägarbyte måste därför ett nytt godkännande eller registrering utfärdas. Samma lagstiftning gäller för en verksamhet oavsett om den godkännts efter förprovning eller registrerats. I båda fallen krävs att verksamheten har fungerande system för egenkontroll. I samband med godkännandeprövning kan först ett villkorat och tidsbegränsat godkännande utfärdas. För ett slutligt godkännande krävs att det finns ett fungerande *egenkontrollprogram*.

I tidigare lagstiftning (redan från 1990) fanns krav på att verksamhetsutövarna skulle upprätta egenkontrollprogram som kontrollmyndigheten sedan skulle fastställa. Men kontrollmyndigheterna hade då inga effektiva sanktionsmedel om lagen inte följdes, varför tidigare lagkrav var verkningslöst. Livsmedelsverket utreder för närvarande om det för fler anläggningar än idag ska räcka med en registrering inför öppnandet av anläggningen. Det medför att provning mot lagstiftningen inte behöver göras före start. För miljö- och hälsoskyddsnämnden skulle det innebära mindre kontrolltid första året. Men minskningen kanske inte blir så stor, eftersom mer komplexa anläggningar som kommer att registreras istället för att godkännas, ändå kommer att behöva kontrolleras redan första året. Den mest påtagliga skillnaden blir sannolikt att kontrollverksamheten kan bedrivas på ett mer planerat sätt.

Den årliga kontrollen ska vara riskbaserad och genomföras regelbundet och så ofta som är lämpligt bl a med hänsyn till klarlagda risker och tidigare resultat från kontrollerna. Livsmedelsverket har tagit fram en vägledning för kontrollmyndigheternas riskklassificering av anläggningarna. Genom riskklassificeringen och den erfarenhet myndigheten har av anläggningen tilldelas anläggningen en årlig kontrolltid. Den faktiskt utförda kontrolltiden kan variera mellan åren, men på några års sikt ska verksamhetsutövaren ha fått den kontrolltid denne betalar för.

³ SFS 2006:1166

Ett *nytt avgiftssystem* infördes 2007. Verksamhetsutövarens årliga kontrollavgift bestäms av tilldelad kontrolltid och kommunens timtaxa. Timtaxan var år 2007 800 kronor/timme. Kommunfullmäktige beslutade 2007-12-11 att timtaxan år 2008 ska vara 875 kr/timme.

Varje medlemsstat i EU ska utforma en flerårig *nationell kontrollplan*. Sveriges första fleråriga nationella kontrollplan, som upprättas av Livsmedelsverket m.fl. ansvariga myndigheter, omfattar åren 2007- 2009. Planen innehåller strategiska mål och aktiviteter. Planen ska ses som vägledande dokument för kontrollmyndigheterna. Sverige ska också lämna årliga rapporter till EU-kommissionen med uppgifter om hur kontrollplanen genomförs. Som underlag till denna lämnar kontrollmyndigheterna uppgifter till Livsmedelsverket. Resultatet från kontrollmyndigheternas rapportering avseende 2007 publicerades 2008-06-24. Bl a framkom att rapporteringen från Sveriges kommuner är ofullständig, att det råder brist på personal och att resurserna på flera håll är otillräckliga.

Från år 2007 ska länsstyrelserna utföra uppföljningar (s.k. revisioner) av kommunernas livsmedelskontroll. Revisionerna ska ske inom en period av fyra till fem år. Länsstyrelsen i Stockholm har påbörjat arbetet och i en första omgång har de små kommunerna prioriterats parallellt med att metoderna för uppföljningen utvecklas.

3 Livsmedelskontrollens organisation, omfattning och resurser

Miljö- och hälsoskyddsnämnden är kontrollmyndighet för miljö- och livsmedelstillsynen i Stockholm.

Livsmedelskontrollen är organiserad i en egen avdelning inom miljöförvaltningen. Avdelningen är indelad i tre enheter;

- Storhushåll och Evenemang
- Butik, tillverkning och partihandel
- Animalieanläggningar och djurskydd
(djurskydd går över till länsstyrelsen fr.o.m. år 2009)

Avdelningschefen har vidare en stab (produktionsstöd) till sitt förfogande för chefstöd, planering, uppföljning, statistik, budget, personaladministration m m. Avdelningschefen har valt denna organisationsmodell för att lättare kunna styra enheterna och för att enhetscheferna ska kunna ägna mer tid åt verksamheten.

När ett pågående ärende är slutfört lämnar inspektören detta till produktionsstöd för avslut och i förekommande fall expediering, bevakning av delgivningskvitto och upprättande av fakturaunderlag.

Antalet kontrollobjekt i Stockholm uppgår till ca 6 400. Detta kan jämföras med Göteborg som har ca hälften så många objekt och Malmö med knappt en tredjedel av vad Stockholm har.

Totalt uppgår antalet tjänster enligt verksamhetsplanen för år 2008 exklusive djurskydd till 49 varav 41 är inspektörer. Under åren 2005-2008 har livsmedelskontrollen förstärkts med 9 inspektörer. Under 2006 och 2007 har dock den faktiska bemanningen legat lägre än beslutad nivå p.g.a. hög personalomsättning. I verksamhetsplanen för 2008 är den ekonomiska ramen beräknad utifrån 38 heltidsinspektörer.

4 Resultat i revisionskontoret granskning

4.1 Risk- och erfarenhetsklassning

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har genomfört en riskklassificering enligt Livsmedelsverkets vägledning. Nämnden har däremot valt att inte följa livsmedelsverkets och SKL:s rekommendationer att när en anläggning första gången riskklassificeras, bör den placeras i erfarenhetsklass B. Av beslutsunderlagen till nämnden framgår inte detta tydligt. Stockholm har inledningsvis lagt alla objekt i erfarenhetsklass A, d.v.s. den klass som ger lägst antal årliga kontrolltimmar (bilaga 1). Även nytillkomna anläggningar under 2008 placeras i erfarenhetsklass A. Undantag har gjorts för animaliska köttproducenter som placerats i erfarenhetsklass B. Sistnämnda avsteg motiveras med att eftersom Livsmedelsverket har tillsynsansvar för motsvarande anläggningar i andra kommuner och har placerat dessa i erfarenhetsklass B, bör de placeras i samma klass i Stockholm.

Syftet bakom Livsmedelsverkets rekommendation var att innan erfarenhet vunnits av anläggningens efterlevnad av den nya lagstiftningen, skulle anläggningen placeras i B. I erfarenhetsklass A bör bara anläggningar finnas som myndigheten har kännedom om att de har riktigt bra egenkontroll. Med en första inplacering i B, ger systemet utrymme för såväl "morot som piska". Om verksamhetsutövaren visar goda resultat kan anläggningen flyttas till erfarenhetsklass A och få avgiften halverad alternativt om verksamhetsutövaren inte sköter sig flyttas till C och få en dubblering av avgiften. I Stockholm finns inte alternativet att flyttas till erfarenhetsklass med lägre kontrolltid vid goda resultat.

Revisionskontoret har gjort en översiktlig jämförelse över hur några andra kommuner gjort sin första inplacering av objekten och vilka eventuella avsteg de gjort (bilaga 2). Som huvudprincip har kommunerna följt rekommendationen att lägga sina anläggningar initialt i erfarenhetsklass B. Flera av kommunerna

har dock gjort anpassningar som att undanta mindre riskfyllda objekt och olika nedsättningar av avgiften har tillämpats temporärt eller tillsvidare.

Stockholm tillämpar inte heller Livsmedelsverkets rekommendation för omplacering mellan erfarenhetsklasserna. Nämnden har valt att endast vid anläggningar som fått beslut om föreläggande eller förbud, omklassa anläggningen till erfarenhetsklass med högre antal kontrolltimmar. I Livsmedelsverket vägledning föreslås att även mindre avvikelser kan leda till omklassning från t ex A till B. Göteborg och Malmö har valt att ha samma kriterier för omklassning som Stockholm, men dessa kommuner har ett annat utgångsläge, genom att merparten av deras anläggningar ligger i erfarenhetsklass B. Miljö- och hälsoskyddsnämndens restriktiva tillämpning för omklassning till högre antal kontrolltimmar motiveras från nämnden med att det är för stort hopp i antalet kontrolltimmar mellan erfarenhetsklasserna.

Under 2008 har nämnden i större utsträckning debiterat extra kontrolltid när den årliga kontrolltiden inte har räckt, t ex när noterade avvikelser kräver återbesök.

I Stockholm län finns det en risk att en verksamhetsutövare som har en anläggning i en kranskommun till Stockholm få betala dubbelt så hög avgift som i Stockholm. Kranskommunerna har gjort vissa anpassningar vid erfarenhetsklassningen och Stockholm har vid behov debiterat för extra kontroller, vilket kan göra att skillnaderna kan vara något mindre. Kranskommunerna har dock tagit initiativ till att via samarbetsorganet Kommunförbundet Stockholms Län (KSL) jämföra hur kommunerna har riskklassificerat sina objekt. Resultatet av jämförelsen ska redovisas i oktober 2008.

Revisionskontorets kommentarer

Revisionskontoret konstaterar att nämndens tillämpning av riskklassificeringssystemet avviker väsentligt från rekommendationerna från livsmedelsverket som är tillsynsmyndighet i dessa frågor. Skälen för detta framkommer inte tydligt av nämndens beslutsunderlag. En jämförelse med andra kommuner som revisionskontoret gjort, visar att Stockholms tillämpning avviker väsentligt.

Revisionskontoret inser att staden var tvungen att göra anpassningar inför tillämpningen av Livsmedelsverks matris för risk- och erfarenhetsklassning första gången den skulle tillämpas. I annat fall skulle nämnden ha behövt dubblera antalet inspektörer, vilket hade varit svårt både att rekrytera och att ta om hand så många nyanställda på en gång. Många andra kommuner har också gjort anpassningar initialt, men utan att frångå principen att lägga befintliga objekten i erfarenhetsklass B för att senare ha utrymme för att både sänka och höja antalet kontrolltimmar beroende på resultatet av kontrollerna.

4.2 Behovsinventering och resursbehov

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har upprättat en behovsinventering. Grunden är genomförd riskklassificering av anläggningarna och den kontrolltid objektet härmed fått. I behovsinventeringen ska också tid för extra ordinär kontroll, nygodkännanden samt registreringar, klagomål, information och rådgivning beaktas. Nämnden har avsatt särskild tid för allt detta utom för extra ordinär kontroll⁴.

Sveriges kommuner och landsting har tagit fram en vägledning för möjlig kontrolltid per inspektör. Normen är 1000 kontrolltimmar per inspektör, varav 800 debiterbar tid. Härutöver tillkommer restid. I Stockholm har förvaltningen räknat fram en schablon på 1 100 timmar per inspektör, varav debiterbara tiden är satt till 1000 timmar. I Stockholm finns administrativt stöd till inspektörerna, t ex behöver inte inspektörerna avsluta vissa enkla ärenden, vilket förklara en del av skillnaden.

I verksamhetsplanen för 2008 finns ett bemanningsutrymme motsvarande 38 heltidsinspektörer för livsmedelskontrollen. Den debiterbara tiden är beräknad till 28 500 timmar, vilket motsvarar ca 750 kontrolltimmar per inspektör. Den planerade bemanningen innebär således lägre krav på antal debiterbara kontrolltimmar per inspektör än den egna tidschablonen. En förklaring är att hänsyn måste tas till det bortfall som uppstår vid personalomsättning och föräldraredighet.

Revisionskontorets kommentarer

Nämnden har upprättat en behovsinventering i enlighet med genomförd riskklassificering. Erfarenheten av anläggningarna har dock inte slagit igenom i riskklassificeringen ännu. Särskild tid för extraordinära kontroller behöver också avsättas, särskilt som mot bakgrund av den modell för erfarenhetsklassificering som Stockholm valt.

4.3 Kontrollplanen (VP) 2008

I enlighet med EU-förordning om offentlig kontroll (882/2004) har Sverige upprättat en *nationell kontrollplan (2007-2009)*. I planen finns övergripande mål och specifika mål för kontrollen. Avsikten är att dessa ska ligga till grund för de lokala myndigheternas verksamhetsplanering och målformuleringar. De specifika målen för offentlig kontroll av livsmedel i Sverige är följande:

⁴ Med extra ordinär kontroll menas kontroll som utförs efter att bristande efterlevnad påvisats inom den normala kontrollen.

1. Livsmedelskontrollen är riskbaserad, ändamålsenlig, effektiv och professionell
2. Livsmedelsföretagen är kompetenta och tar ansvar för att maten är säker och rätt märkt
3. Den offentliga kontrollen och kontrollmyndigheterna uppfattas av konsumenterna, media och företag som trovärdig.

Vidare sägs att det i kontrollplanen/verksamhetsplanen ska framgå att nämnden tilldelat anläggningar kontrolltid baserad på risk och erfarenhet. Verksamhetsplanen bör sträcka sig minst ett kalenderår, men den kan i vissa delar behöva sträcka sig över en längre tidsrymd (3-5 år), beroende på att myndigheten kan bestämma att verksamhetsutövarens årliga kontrolltid ska genomföras på några års sikt⁵.

Verksamhetsplanen för livsmedelskontrollen är en del i miljö- och hälsoskyddsnämndens verksamhetsplan för år 2008. Nämnden antog planen 2007-12-10. Planerade resurser i förhållande till behovsinventeringen har redovisat ovan. Uppsatta mål för livsmedelskontrollen är dels årsmål i timmar, dels ett antal servicemål (punktlighetsmål) enligt följande:

Årsmål i timmar

Planerad årlig kontroll	24 000
Extraordinär kontroll	0
Nygodkännande	4 000
Registrering	500
Utredn av misstänkta matförgiftningar	300
Behandling o utredning av klagomål	200
Telefon och e-post från vu o allmänhet	<u>2 000</u>
	31 000

Punktlighetsmålen gäller hanteringen av olika ärenden som är viktiga för servicen till verksamhetsutövarna. Följande punktlighetsmål gäller för livsmedelskontrollen:

- Påbörja prövning av inkomna ansökningar inom livsmedelskontrollen/djurskydd om tillstånd, registreringar eller godkännande inom 14 arbetsdagar
- Påbörja utredning av misstänkta matförgiftningar inom ett dygn
- Påbörja utredning av klagomål i djurskyddsärende inom fem arbetsdagar

Årsmålet för punktlighetsmålen 2008 är att de ska vara uppfyllda till 85 %.

⁵ Livsmedelsverkets vägledning Offentlig kontroll

Det finns också ett mer *processrelaterat mål* i anslutning till rutin för godkännande. Ärenden avseende ansökan om godkännande ska vara avslutade inom ett år från startdatum.

Förvaltningen har ett utbildningsregister för inspektörerna som visar personals grundutbildning och vilka kurser de gått. Sammanställningen är inte helt uppdaterad, men alla inspektörer har formell högskoleutbildning eller motsvarande som miljö- och hälsoskyddsinspektör. Många inom avdelningen har också restaurangbakgrund. Inför att den nya lagstiftningen skulle träda i kraft gjordes stora satsningar på *kompetensutveckling* i den nya lagstiftningen och i revisions-teknik. I verksamhetsplanen för 2008 har livsmedelsavdelningen 520 tkr avsatta för externa kurser och konferenser. Utöver detta planeras interna utbildningar vad gäller stödsystemen, kommunikation, juridik samt riktade utbildningar för chefer. Det finns en specialisering mellan inspektörerna som är dokumenterad och som också är styrande för den individuella kompetensutvecklingen.

Enligt den statliga förordningen om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel, är kommunerna skyldiga att ta ut en årlig avgift som täcker kostnaderna. I verksamhetsplanen för år 2008 anges intäkterna från livsmedelskontrollen till 27,4 mnkr, vilket beräknas täcka 81 % av kostnaderna för kontrollen (exklusive djurskydd). Inklusive djurskydd uppgår självfinansieringsgraden till 76 %. Restande ca 20 % som skattefinansieras är sådan tid som inte får debiteras som t ex obefogade klagomål samt information och rådgivning. Andelen skattefinansierad tid motsvarar Sveriges Kommuner och Landstings (SKL) schablonberäkningar.

Genomförda intervjuer tyder på att verksamhetsplanen är väl känd bland personalen.

Revisionskontorets kommentarer

Nämnden har en verksamhetsplan (kontrollplan) som utgår ifrån genomförd riskklassificering av anläggningarna. Se vidare kommentarer under 4.1. Det finns uppsatta mål i timmar och mål vad gäller handläggningstider. Punktlighetsmålen har en koppling till det första målet i den nationella kontrollplanen (effektiv kontroll). Inom avdelningen finns också system för kompetensinventering och kompetensutveckling som också svarar mot det första målet (professionell kontroll). Däremot saknas mål som visar vad man vill uppnå med kontrollen (andra målet i nationella kontrollplanen). Även till det tredje målet, d.v.s. hur myndigheten uppfattas av företagare, konsumenter och media, saknas mål. Se vidare kommentarer under avsnitt 4.5 avseende mål för årlig kontrolltid och budgeterade intäkter.

Allteftersom erfarenheten av den nya lagstiftningen ökar, kan planen behöva kompletteras med ett flerårsperspektiv. T ex vilka arbetssätt och prioriteringar av objekt som ska göras inom den årliga kontrollen. Ett flerårsperspektiv behövs också för att hantera verksamhetsutövarnas tid tillgodo. Nuläget är att verksamhetsutövarna har tid tillgodo från år 2007.

I enlighet med avgiftsförordningen har verksamhetsplanen utgått från full kostnadstäckning via kontrollavgifterna förutom för sådan tid som inte får debiteras, d.v.s. handläggning av obefogade klagomål och information till verksamhetsutövarna. Prognosen enligt tertialrapport 2 2008 tyder dock på att målet inte helt kommer att uppnås (avsnitt 4.5). Anledningen är att i timtaxan har inte inspektörernas restid beaktats som var avsett som en del i overheadkostnaden. Den faktiska restiden ska inte debiteras verksamhetsutövarna. Idag är timtaxan densamma inom livsmedelskontrollen som inom miljöbalkstillsynen, trots att inom miljöbalkstillsynen ska den faktiska restiden debiteras verksamhetsutövarna. En översyn av taxan pågår inför 2009. Revisionskontoret förutsätter att restiden då beaktas.

4.4 Arbetssätt

Den nya livsmedelslagstiftningen har på ett avgörande sätt ändrat arbetsrutinerna för livsmedelskontrollen. Livsmedelsverket har tagit fram vägledningar för att främja en enhetlig tillämpning av livsmedelslagstiftningen i landet. Vägledningarna ska också visa på Livsmedelsverkets övergripande ställningstaganden för hur tillsynen bör bedrivas. Olika kontrolltekniker kan användas såsom kartläggning, övervakning, verifiering, revision⁶, inspektion, provtagning och analys⁷. Inspektion är ett oanmält besök till skillnad mot revision.

Livsmedelskontrollen i Stockholm utgår ifrån *livsmedelverkets vägledningar*. Det mest centrala är riskklassificering, checklista och hjälpreda för datorbaserad kontroll och sanktioner enligt livsmedelslagstiftningen. Nämnden har även egna detaljerade rutiner för t ex godkännande och registrering av anläggningar.

I kontrollarbetet används livsmedelsverkets *checklista och hjälpreda för datorbaserad kontroll*. De handdatorer som Livsmedelsverket utvecklat används däremot i mycket begränsad omfattning, då inspektörerna upplever att det är svårt att föra samtal med verksamhetsutövaren samtidigt som registrering ska ske i handdatorn. Alla inspektörer för dock noteringar manuellt i checklistan och rapporterar in resultatet i Ecos fr.o.m. år 2008. I och med detta ska det också vara möjligt att maskinellt få fram statistik över resultatet av kontrollerna. Dessa

⁶ Kontroll av företagens system för egenkontroll

⁷ EU:s kontrollförordning 882/2004.

uppgifter efterfrågas av Livsmedelsverket för deras vidareanmälan till EU över genomförandet av livsmedelskontrollen. Stockholm hör till de kommuner som inte kunde lämna dessa uppgifter för år 2006 och 2007.

Checklistan utmynnar i en *kontrollrapport* som delges verksamhetsutövaren. Synpunkter från intervjuerna är att denna är mycket svårbegriplig. T ex framgår inte vilka områden som förvaltningen granskat och godkänt. Det finns en ny version som är bättre och som är inlagd i nästa version av verksamhetsstödsystemet Ecos. Denna har dock inte kunnat tas i drift ännu i Stockholm p.g.a. kopplingen till Agresso. En annan synpunkt från intervjun var att restiden skulle kunna minska om inspektörerna hade tillgång till bärbara datorer med mobilt bredband. Kontrollrapporten kan göras färdig på plats och finns tid kvar kan ytterligare objekt inspekteras i grannområdet, i stället för att inspektörerna åker tillbaka till kontoret.

Den huvudsakliga *kontrollmetoden* i Stockholm är sedan 2006 s.k. revision⁶ av system för egenkontrollprogram, vilket hänger samman med att det är många omprövningar utifrån den nya lagstiftningen. Successivt när alla anläggningar är omprövade kommer en övergång att ske mot mer delrevision⁸ och inspektion (oanmäld kontroll). Inspektioner används vid klagomål och vid uppföljande besök. Provtagningar ingår som del i de olika kontrollmetoderna. Vissa kontroller sker också i projektform (t ex förskolor och restauranger). Några kontrollpunkter väljs då ut som sedan granskas på flera objekt t ex hållbarhetstest, datummärkning och salmonellatest. Ett annat arbetssätt är "operation krogrensning", som är en oanmäld inspektion tillsammans med andra myndigheter (polis, socialtjänstförvaltningen och länsstyrelsen). Några intervjuade framhöll att oanmälda inspektioner visar bäst hur egenkontrollen fungerar. Alla objekt som får väsentliga eller allvarliga avvikelser följs upp omgående. Mindre allvarliga avvikelser följs upp i samband med den årliga kontrollen.

Enheterna har organiserat arbetet lite olika. Inom enheten Butik, tillverkning och partihandel har en inspektör hand om alla inkomna ansökningar, klagomål och misstänkta matförgiftningar. Övriga inspektörer har hand om den årliga kontrollen. Inom enheten för Storhushåll och Evenemang ansvarar varje inspektör för alla typer av kontroller inom två egna distrikt. Arbetet inom denna enhet är mycket händelsestyrt, eftersom ägarbyten är vanliga inom restaurangbranschen. Här beslutas också om flest tillfälliga upphörande av godkännanden, d.v.s. när allvarliga avvikelser har noterats. Enheten för Storhushåll och Evenemang har av dessa anledningar haft svårt att hinna med.

⁸ Delar och inte hela systemet för egenkontrollprogrammet granskas.

I *verksamhetsstödssystemet Ecos* hanteras alla tillsynsregister och de ärenden som är kopplade till objekten. Förvaltningens avdelning för Verksamhetsstöd ansvarar för support, utbildning och utveckling av systemet. På varje avdelning finns "superuser" som ingår i förvaltningens applikationsgrupp och som har rätt att göra avancerade sökningar. Därutöver finns ett antal handläggare s.k. "auktoriserade användare" som har rätt att lägga upp nya objekt i systemet. Vid intervjuerna har det framkommit önskemål om enklare sökfunktioner i Ecos för att underlätta planeringen för inspektörerna, t ex nedlagd tid per objekt. Enligt avdelningen för Verksamhetsstöd går det att ta fram den typ av statistik som efterfrågas, men det krävs att resurser avsätts för att bygga ett antal rapporter.

Det nya systemet för *avgiftshantering* innebär att en verksamhetsutövare som inte får någon kontroll år 1 har den tiden tillgodo år 2. Fr.o.m. år 2008 kan nedlagd tid per objekt rapporteras till Ecos. År 2007 fanns inte denna möjlighet och något sidosystem lades inte heller upp för att hålla ordning på nedlagd tid/objekt. Produktionsstöd har gjort jämförelser mellan rapporterad tid i Ecos och rapporterad tid i Agresso. Uppföljningen visade att rapporteringen till Ecos inte är fullständig ännu, varför alla inspektörer har uppmanats att lägga in all tid i Ecos. Några rutiner för att hantera tid tillgodo från 2007 saknas. Inspektörerna får debitera extra kontrolltid om den årliga kontrolltiden inte räcker. En inspektör uttryckte att hon använder denna möjlighet sparsamt eftersom de som omprövas nu har inte haft någon kontroll sedan 2005. När en anläggning byter verksamhetsutövare, ska tid till godo på den tidigare utövaren nollställas.

Avdelningen har också en *kvalitetsgrupp* som leds av avdelningschefen och som träffas en gång per månad. Gruppens uppgift är att arbeta med kvalitetsutveckling och intern revision i enlighet med EU:s kontrollförordning. Gruppen får frågor från enheterna och följer också upp minnesanteckningar från enhetsmöten för att se vilka bedömningar enheten har beslutat om och om dessa stämmer med vad man kommit överens om gemensamt, alternativt om en tidigare central bedömning behöver revideras. Kvalitetsgruppen följer upp hur man registrerar i verksamhetsstödsystemet ECOS samt ser över rutinbeskrivningar och mallar för att få en enhetlighet i bedömningarna. Regelbundet tas också listor ut över pågående ärenden för uppföljning. På intranätet finns inlagda vanliga frågor och svar med hänvisning till lagstöd och dokument.

Inom myndighetsarbetet finns många administrativt tunga rutiner, inte minst vad gäller beslut om avgift, som skickas ut med delgivningskvitto innan fakturering kan ske. Revisionskontoret har tidigare framfört⁹ att det går att förenkla rutinerna om mer information lämnas på fakturan och med en generös tillämpning av besvärstiden.

⁹ Bl a i revisionsrapport 13/2002 angående arbete med att effektivisera miljötillsynen

Revisionskontorets kommentarer

Lagstiftningen har funnits sedan 2006, men ännu har det inte varit något normalår för livsmedelskontrollen. Nämnden har drygt 1000 objekt (juli 2008) kvar att ompröva mot den nya lagstiftningen. Det innebär att Stockholm har goda förutsättningar att klara EU:s övergångsbestämmelser¹⁰ att objekten ska vara omgodkända till utgången av år 2009.

Allteftersom ny erfarenhet uppnås utvecklas arbetssätten för att öka effektiviteten. Stabens utökade uppgifter till att ge mer produktionsstöd och avlasta enhetschefer och inspektörer administrativt arbete är exempel på detta. Den internrevision som kvalitetsgruppen genomför leder också till mer enhetliga och effektiva rutiner. Önskemål finns om bärbara datorer med mobilt bredband, vilket skulle kunna vara ett sätt för inspektörerna att utnyttja sin tid ännu effektivare.

Avgiftssystemet innebär krav på myndigheten att för verksamhetsutövarens räkning ha kontroll över nedlagd tid och tid tillgodo. Sådana rutiner håller på att kvalitetssäkras inom miljöförvaltningen. Under 2007 fanns inget gemensamt system för nedlagd tid/objekt. Nämnden behöver ta fram gemensamma rutiner för när debitering av extra offentlig kontroll kan ske och hur avstämning först bör ske mot tid tillgodo.

4.5 Uppföljning

Månadsvis följs såväl kostnader/intäkter som nedlagd tid upp mot budget. En mer fullständig verksamhetsuppföljning genomförs vid den tertial- och årsvisa rapporteringen då också målen i ILS avrapporteras till kommunstyrelsen. Vid nämndens möte lämnar avdelningschefen en kort muntlig redogörelsen över utfallet av livsmedelskontrollen.

I det följande redovisas kostnader och intäkter för livsmedelskontrollen (exklusive djurskydd) och inklusive centrala overheadkostnader:

(mnkr)	Budget 2008	Prognos (T2) 2008	Budget 2007	Utfall 2007
Intäkter	27,4	25,4	25,6	21,2
Kostnader (inkl overhead)	-33,9	-35,1	37,1	-33,8
Nettokostand	6,5	-9,7	-11,5	-12,6
Självfinansieringsgrad %	81	72	69	63

¹⁰ EU – förordningen 2076:2005

Mellan åren 2007 och 2008 har timtaxan höjts från 800 kr/timme till 875 kr/timme. Detta har förbättrat självfinansieringen för kontrollen. Prognosen enligt tertial 2 2008 tyder dock på att livsmedelskontrollen (exklusive djurskydd) inte når målet i verksamhetsplanen om 81 % täckning via avgifter. En förklaring är att inspektörernas restid för genomförande av kontrollen inte har beaktats vid konstruktionen av livsmedelskontrollens timtaxa. Se vidare avsnitt 4.3.

I det följande redovisas uppföljningen t o m juli 2008 och utfallet för år 2007 avseende debiterbar kontrolltid (exklusive djurskydd):

Timmar	Budget 2008	Prognos T2 2008	Månadsrapport 31/7 2008	% av budget 2008	Utfall 2007	% av budget 2007
Årlig kontroll	24 000	20 000	11 029	46 %	10 000	38 %
Extra kontroll (EOK)	0	1 000	726	-	269	43 %
Godkännande prövningar	4000	5 000	2 712	68 %	1 516	121 %
Registreringar	500	2 500	1 388	278 %	1005	-
Summa debiter- bara timmar	28 500	28 500	15 855	56 %	12790	46 %

Av redovisningen ovan framgår att den totala kontrolltiden har ökat under 2008 jämfört med 2007. Prognosen enligt tertial 2 och uppföljningen per sista juli 2008 tyder på att förutsättningar finns att uppnå totalt budgeterade debiterbara timmar. Däremot uppnås inte målet för den årliga kontrolltiden. Enligt förvaltningen beror detta till stor del på ägarbyten. Vid ägarbyten faller den årliga kontrolltiden bort och i stället ska en godkännandeprövning göras. Av beräknade 5000 godkännandeprövningar är merparten ägarbyten och inte nya objekt. Inom ramen för årlig kontrolltid ska dock tid tillgodo från tidigare år kunna hanteras.

Punktlighetsmålen följs upp tertialsvis. Prognosen i tertialrapport 1 var att årsmålet kommer att uppnås för alla utom för målet "att påbörja utredning av misstänkta matförgiftningar inom ett dygn".

Revisionskontorets kommentar

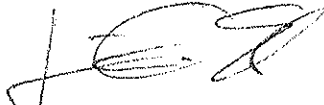
Självfinansieringsgraden har ökat jämfört med föregående år vilket är positivt. I pågående översyn av timtaxan bör livsmedelskontrollens resor beaktas särskilt. Se vidare kommentarer under avsnitt 4.3.

Det är positivt att den totala kontrolltiden har ökat jämfört med år 2007 och att prognosen enligt tertialrapport 2 2008 är att den totala kontrolltiden (årlig kon-



trolltid, godkännandeprövningar m.m.) kommer att uppnås. Delmålet för den årliga kontrolltiden uppnås inte helt, men målet kan behöva ses över för att bli mer realistiskt med hänsyn till den tid som faller bort p.g.a. ägarbyten. Inom ramen för årsmålet för årlig kontrolltid ska också tid tillgodo från tidigare år hanteras. Intäktsbudgeten kan behöva anpassas till att för en del av planerad årlig kontrolltid är intäkterna bokförda tidigare år.

För årsmål i timmar finns numera rutiner för uppföljning. Däremot finns inga säkerställda rutiner för uppföljning av punktlighetsmålen trots att de funnits under lång tid. Problemet gäller för övrigt inte bara livsmedelskontrollen utan punktlighetsmålen inom hela tillsynsområdet.



Jan-Erik Ek
Enhetschef



Maria Assarsson
Projektledare

Bilaga 1

Statens Livsmedelsverks vägledning för beräkning av kontrolltid

I vilken riskklass anläggningen placeras avgörs bl a av produktionens storlek. Därefter ska anläggningen erfarenhetsklassas. Risk- och erfarenhetsklassen avgör sedan hur många årliga kontrolltimmar anläggningen ska tilldelas och ligger sedan till grund för den fasta årliga kontrollavgiften.

En anläggning som t ex placeras i riskklass 2 får en årlig kontrolltid 8 timmar om anläggningen placeras i erfarenhetsklass A, 16 timmar om anläggningen placeras i erfarenhetsklass B osv.

Erfarenhetsklass (timmar)				
Riskklass	A	B	C	D
1	16	32	64	128
2	8	16	32	64
3	4	8	16	32
4	2	4	8	16
5	1	2	4	8

Bilaga 2

Jämförelse mellan hur några kommuner har valt att placera sina anläggningar inledningsvis i det nya riskklassificeringssystemet. Det aktuella läget avser juni/juli 2008. Kontrollmyndigheten har enligt avgiftsförordningen (2006:1166) rätt att sätta ned eller efterskänka avgiften om det finns skäl. Nedanstående uppgifter kan jämföras med Livsmedelsverkets och SKL:s rekommendation att initialt placera alla objekten i erfarenhetsklass B.

Kommun	Antal objekt	Erfarenhetsklass (huvudalt)	Avsteg från huvudalternativet	Erfarenhet så här långt
Stockholm	6 400	A	Animaliska köttproducenter är placerade i B	Ca 5 300 objekt har godkännande eller registrering enligt ny lagstiftning. Hiintills har 59 objekt omklassats till erfarenhetsklass B och inga till C. Erfarenheten är att i huvudsak räcker den årliga kontrolltid som inplaceringen i A ger. Om den årliga kontrolltiden är slut debiteras extra ordinar kontrolltid, t ex när avvikelser som kräver särskild uppföljning.
Göteborg	3 500	B	Avgiften sänktes för en hel del verksamheter (mellan - 25 % till - 50 %). Sänkningarna gäller tills omprövning har skett	Ca 2000 objekt är omprövade. Inga beslut har ännu fattats om omklassning. En erfarenhet är att ca 50 % av verksamhetsutövarna inte lever upp till lagkraven och kommer troligen att ligga kvar i B.
Malmö	2 022	B	Alla vu fick år 1 rabatt med 50 %. Mindre obj (ca 50st) har fått ned-satt tid och avg.	Alla objekt är omprövade. 180 objekt har omklassats till A och ett fåtal objekt har omklassats till C. De flesta verksamheter som har blivit underkända åtgärdar sina brister till återbesöket och stannar därför kvar i klass B. År 2008 fick kommunen många överklaganden, men kommunens beslut har hållit i högre instans. Kontoret tycker att den ursprungliga bedömningen att först lägga alla objekt i B var riktig.
Uppsala	1 100	B		Efter första halvåret 2008 ska alla objekt vara omprövade. Bedömningen är att man ligger relativt rätt. Några objekt kommer att omklassas till A och några till C.
Umeå	600	B	När objekten flyttar mellan erfarenhetsklasser	De flesta av objekten ligger kvar i B efter omprövning. Hela 85 % får ej godkänt vid kon-

Kommun	Antal ob- jekt	Erfaren- hetsklass (huvudalt)	Avsteg från huvudalternativet	Erfarenhet så här långt
			renhetsklasserna har skillnaderna sänkts med +/- 25 %	trollbesök.
Nacka	515	B	Klassar in alla verksamheter enligt riskklassificeringssystemet. För de anläggningar där kontrolltiden blir oriktig till det faktiska kontrollbe- hovet sätts avgiften ned med stöd av kommunal taxa.	Lägger alla objekten i riskklass B vid godkännandeprövningen. Under en kort period i början lades omgodkända anläggningar i riskklass A efter prövning, men vi insåg snabbt att detta inte stämde överens med erfarenheten av anläggningarna. Dessa anläggningar har justerats så de flesta ligger i B. Det är realistiskt att räkna med att det tar några år innan verksamhetsut- övarna kan den nya lagstiftningen.
Södra Rosla- gen ¹¹	646	B	Mindre riskfyllda obj (≥ 110 p) graderas ned 1 steg i riskbedöm. Små objekt ≥ 10p endast timdebi- tering ¹²	Med hjälp av erfarenhetsmodulen har 31 objekt omklassats till erfarenhetsklass A och 7 ob- jekt flyttats till C.

¹¹ Ett samarbete mellan Danderyds, Täbys och Vaxholms kommuner

¹² Södra Roslagen (Danderyd, Täby och Vaxholm) tillsammans med Norrtälje, Vallentuna och Österåker, har tillsammans tagit fram gemensamma anvisningar för riskklassificering och kontrolltid.