



Margareta Widell
Avdelningschef/Stadsveterinär
Telefon 08-508 28 928, 076-825 47 11
margareta.widell@miljo.stockholm.se

Till
Miljö- och hälsoskyddsnämnden

YTTRANDE ÖVER REVISIONSRAPPORT - GRANSKNING AV LIVSMEDELSKONTROLLEN

Förslag till beslut

- 1 Överlämna yttrandet till Stadsrevisionen

Gunnar Söderholm

Margareta Widell

Sammanfattning

Revisionskontoret har i en särskild granskning bedömt Miljö- och hälsoskyddsnämndens följsamhet till den nya livsmedelslagstiftningen. Revisorerna slutsats är sammanfattningsvis följande:

- Miljö- och hälsoskyddsnämnden har kommit långt med att utveckla livsmedelskontrollen utifrån den nya lagstiftningen
- Nämndens tillämpning av riskklassificeringssystemet avviker väsentligt från rekommendationerna från livsmedelsverket
- Självfinansieringsgraden har förbättrats väsentligt, men beräknas inte nå målet 80 % kostnadstäckning 2008
- Nämndens former för uppföljning och styrning av livsmedelskontrollen är i huvudsak ändamålsenlig, men flerårsplanering behöver utvecklas
- Nämnden har rutiner för att säkerställa att personalen har rätt kompetens.

Miljöförvaltningen anser att revisionsrapporten generellt ger en bra beskrivning av verksamheten. Förvaltningen instämmer i huvudsak i bedömningarna i revisionsrapporten men har vissa förtydligande kommentarer. Förvaltningen anser också att nämnden har tillämpat riskklassificeringssystemet på ett riktigt sätt.

RISK- OCH ERFARENHETSKLASSNING

Miljöförvaltningen konstaterade när riskklassificeringen skulle genomföras att systemet genom sin konstruktion skulle medföra dels att många objekt skulle tilldelas orimligt mycket årlig kontrolltid, dels att modellen för flyttning mellan erfarenhetsklasser var tekniskt krånglig.

Genom att placera alla objekt i lägsta klass initialt finns tid för ett första kontrollbesök. Om detta utfaller väl behövs ingen ytterligare tid. Om allvarliga avvikelser konstateras görs nytt besök som debiteras extra ordinär kontrolltid. Genom detta förfarande får objektet nödvändig kontroll utifrån ett riskperspektiv.

När det gäller omklassning mellan erfarenhetsklasser har förvaltningen valt att följa samma princip som Livsmedelsverket rekommenderar, nämligen att allvarliga avvikelser eller avvikelser som inte rättas till leder ökad kontrolltid. Tekniken skiljer sig något genom att Livsmedelsverket presenterat en modell med poängberäkningar medan förvaltningen valt sanktioner som ett enkelt och tydligt kriterium. Resultatet blir i princip detsamma och vi spar administrativ tid. Dessutom är förfaringssättet transparent och rättssäkert för verksamhetsutövarna eftersom ett myndighetsbeslut ligger till grund för ändrad klassificering.

BEHOVSINVENTERING OCH RESURSBEHOV

Behovsinventering och resursbehov har gjorts med vägledningen från Sveriges kommuner och landsting som grund. Genom modellens konstruktion finns det indirekt tid avsatt för extra ordinär kontroll.

Revisionskontorets kommentar att tid för extraordinär kontroll behöver avsättas är relevant så till vida att vi nu har praktisk erfarenhet av utfall för denna kontroll och därmed kan budgetera både tid och intäkt i budget för 2009.

KONTROLLPLAN (VP) 2008

Revisionskontoret påpekar när det gäller kostnadstäckningsgrad via avgifter att inspektörernas restid inte beaktats i taxesättningen för livsmedelskontrollen. Genom noggrann tidrapportering under 2008 finns nu underlag för att korrigera taxan. I översynen av taxa för 2009 har restiden beaktats.

ARBETSSÄTT

Uppföljning av nedlagd tid per objekt kan göras per enskilt objekt. Inspektörerna noterar rutinmässigt den tid som använts så att det är möjligt att se när den årliga kontrolltiden ”tagit slut” och extraordinär tid ska debiteras.

UPPFÖLJNING

Revisionskontorets kommentar om att delmålet årlig kontrolltid kan behöva ses över är relevant och kommer att beaktas i arbetet med verksamhetsplanering och budget för 2009.

Bakgrund

Stadsrevisionen har genomfört en granskning av avdelningen för livsmedelskontroll vid Miljöförvaltningen. Syftet med granskningen har varit att översiktligt bedöma miljö- och hälsoskyddsnämndens följsamhet till den nya livsmedelslagstiftningen vad gäller planering och genomförande av den årliga kontrolltiden. I granskningen har också ingått att bedöma om nämndens former för styrning och uppföljning är ändamålsenliga.

Sammanfattningsvis framgår av rapporten att:

- 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 som säkerställer att personalen har rätt kompetens

Förvaltningens synpunkter

I och med ikraftträdandet av den nya livsmedelslagstiftningen den 1 januari 2006 infördes också väsentliga förändringar i kontrollen av livsmedelsföretagare. Lagstiftningen ändrades från att reglera detaljer till att betona flexibilitet och företagets eget ansvar. Avgiftssystemet förändrades från att vara baserat på schabloner till att i stället inriktas mot risken i det enskilda företags verksamhet. Som en följd av förändringarna påverkades också arbetssättet för kontrollmyndigheten. Sammantaget är förändringarna så omfattande att de brukar betecknas som ett paradigmskifte för kontrollen av livsmedel.

På grund av den nya lagstiftningen har nya krav ställts på planering och uppföljning men också på administrativa rutiner och på administrativa stödsystem. Det krävs några års erfarenhet innan tillräcklig erfarenhet vunnits och nya rutiner inarbetats.

Miljöförvaltningen har gjort omfattande satsningar på både framtagande av rutiner och på system för planering och uppföljning av ekonomi och kontrollarbete. Vi är nu inne i det tredje året med nya lagstiftningen, erfarenhet har vunnits och rutiner har successivt förbättrats. Det är glädjande att kunna konstatera att verksamheten har förbättrats betydligt. Det är också glädjande att en revision av verksamheten kan konstatera att avsevärda förbättringar har åstadkommits.

Miljöförvaltningen anser att revisionsrapporten generellt ger en bra beskrivning av verksamheten. Förvaltningen instämmer i huvudsak i bedömningarna i revisionsrapporten men vill framföra kommentarer enligt följande.

SJÄLVFINANSIERINGSGRAD

Av revisionsrapporten framgår att livsmedelskontrollens självfinansieringsgrad har förbättrats, men att den inte beräknas nå målet om full kostnadstäckning 2008. Det är viktigt att betona att all tid inte får avgiftsbeläggas. Sveriges komuner och landsting rekommenderar som tumregel en täckningsgrad på cirka 80 procent.

RISK- OCH ERFARENHETSKLASSNING

Miljöförvaltningen konstaterade när riskklassificeringen skulle genomföras att systemet genom sin konstruktion skulle medföra dels att många objekt skulle tilldelas orimligt mycket årlig kontrolltid, dels att modellen för flyttning mellan erfarenhetsklasser var tekniskt krånglig. Modellen för riskklassificering är de facto en prototyp som började användas år 2007. Det kommer att behövas förändringar som baseras på erfarenheter av gränsdragnings- och definitionsproblem under de första åren. Modellen måste användas i kombination med kunskap och erfarenhet för att bli en bra grund för kontrollarbetet. Ett okritiskt tillämpande av modellen kan komma att leda till orimligt antal kontrolltimmar och meningslösa kontroller med åtföljande onödiga kostnader för företagen.

Genom att placera alla objekt i lägsta klass initialt finns tid för ett första kontrollbesök. Om detta utfaller väl behövs ingen ytterligare tid. Om allvarliga avvikelser konstateras görs nytt besök som debiteras extra ordinär kontrolltid. Genom detta förfarande får objektet nödvändig kontroll utifrån ett riskperspektiv och får betala för den faktiska tid som åtgår för kontrollen.

Tilläggas bör att många kommuner enligt underhandsuppgift arbetar med en schablon att ett kontrollbesök tar åtta timmar. Miljöförvaltningen redovisar i stället faktiskt använd tid gentemot varje enskilt objekt. Det medför också att verksamheterna betalar för kontrolltid som faktiskt levereras och inte redovisas som schablon. Detta korresponderar väl med regelverket som säger att verksamheterna genom avgift ska betala för myndighetens faktiska kostnad för kontrollen.

När det gäller omklassning mellan erfarenhetsklasser har förvaltningen valt att följa samma princip som Livsmedelsverket rekommenderar, nämligen att allvarliga avvikelser eller avvikelser som inte rättas till leder ökad kontrolltid. Tekniken skiljer sig något genom att Livsmedelsverket presenterat en modell med poängberäkningar medan förvaltningen valt sanktioner som ett enkelt och tydligt kriterium. Resultatet blir i princip detsamma och vi spar administrativ tid. Dessutom är förfaringssättet transparent och rättssäkert för verksamhetsutövarna eftersom ett myndighetsbeslut ligger till grund för ändrad klassificering.

När Miljöförvaltningen beslutade att initialt klassificera alla verksamheter i erfarenhetsklass A skedde det i avsikt att inte belasta verksamheterna med onödig kontrolltid. Det har visat sig vara en riktig bedömning. Förvaltningen har bara i ett fåtal fall haft anledning att, på grund av allvarliga avvikelser eller avvikelser som inte rättats till, fatta beslut om att flytta verksamheter till en högre erfarenhetsklass. Det totala antalet kontrollobjekt är cirka 6 600. Antalet ”uppklassade” verksamheter år 2007 var strax under 70. Under innevarande beräknas antalet bli lägre än 200 stycken. Det motsvarar tre

procent av objekten vilket enligt förvaltningen visar att den ursprungliga bedömningen är korrekt. Skillnaden mellan åren beror huvudsakligen på att fler verksamheter kommer att kontrolleras under 2008 jämfört med föregående år.

BEHOVSINVENTERING OCH RESURSBEHOV

Behovsinventering och resursbehov har gjorts med vägledningen från Sveriges kommuner och landsting som grund. De 800 timmar som varje inspektör kalkyleras kunna prestera avser årlig kontrolltid. Av en möjlig årsarbetstid på 1 600 timmar finns det sedan utrymme för arbete med godkännande, registrering, extra ordinär kontroll, kompetensutveckling och liknande. Därmed finns det indirekt tid avsatt för extra ordinär kontroll.

Revisionskontorets kommentar att tid för extraordinär kontroll behöver avsättas är relevant så till vida att vi nu har praktisk erfarenhet av utfall för denna kontroll och därmed kan budgetera både tid och intäkt i budget för 2009.

KONTROLLPLAN (VP) 2008

Målen i den nationella kontrollplanen är till sin karaktär inriktningsmål och de är inte direkt mätbara. Det första målet uppfylls genom fastställande och utförande av årlig kontrolltid. Det andra målet, kompetenta och ansvarstagande företag, bidrar förvaltningen till genom att kontrollera system för egenkontroll och genom att i förekommande fall utfärda sanktioner mot företag som uppvisar brister. Dock är det viktigt att påpeka att det yttersta ansvaret för uppfyllande av detta mål åvilar företagen, vilket också är tydligt uttalat i den nya lagstiftningen. Det tredje målet uppfylls genom förvaltningens serviceåtagande och genom deltagande i enkätundersökningen NKI.

Revisionskontoret påpekar när det gäller kostnadstäckningsgrad via avgifter att inspektörernas restid inte beaktats i taxesättningen för livsmedelskontrollen. Genom noggrann tidrapportering under 2008 finns nu underlag för att korrigera taxan. I översynen av taxa för 2009 har restiden beaktats.

Miljöförvaltningens förslag till ny taxa fastställdes av Miljö- och hälsoskyddsnämnden den 23 september 2008.

ARBETSSÄTT

Rapporteringen till Livsmedelsverket är för närvarande under utredning och omarbeting. Många kommuner, däribland Stockholm, har haft svårt att rapportera alla detaljer som efterfrågats och det har ifrågasatts vad syftet varit. Statistiken har inte heller återkopplats till kommunerna på ett sätt som varit till nytta i kontrollarbetet. Den pågående översynen, där Miljöförvaltningen är representerad i Livsmedelsverkets arbetsgrupp, har som mål att förenkla rapporteringen och återrapportera till kommunerna. En grundförutsättning för bra rapportering är stödsystem som är ändamålsenliga. I den delen har checklistorna inte varit optimala. Förhoppningsvis kommer förbättringar inom en snar framtid.



Uppföljning av nedlagd tid per objekt kan göras per enskilt objekt. Inspektörerna noterar rutinmässigt den tid som använts så att det är möjligt att se när den årliga kontrolltiden ”tagit slut” och extraordinär tid ska debiteras.

UPPFÖLJNING

Revisionskontorets kommentar om att delmålet årlig kontrolltid kan behöva ses över är relevant och kommer att beaktas i arbetet med verksamhetsplanering och budget för 2009.

Slut

Bilagor

Bilaga 1 Revisionsrapport nr 5/2008 Livsmedelskontrollen, Dnr 420-109/08