



Avdelning: Stab/Adm./ Livsmedelskontr.
Handläggare: J. Areschoug/A. Åkerberg
Telefon: 08-50828994/50828928
Fax: 08-50828808/50828988
E:post: john.areschoug@miljo.stockholm.se
anders.akerberg@miljo.stockholm.se

MHN 2006-11-21 p 5

Förstudie avseende livsmedelskontrollen

Rapport från Stadsrevisionen, Revisionskontoret, Dnr 420/147-06.

Förslag till beslut

1. Överlämna tjänsteutlåtandet som svar på rapporten.

Carl-Lennart Åstedt

Henrik Sandberg

Sammanfattning

Revisionskontoret har under våren 2006 genomfört en revision av Miljö- och hälsoskyddsnämnden. I huvudsak har följande verksamheter granskats: livsmedelskontroll samt administrativa faktureringsrutiner.

Rapport inkom till förvaltningen 2006-09-22 med hemställan om yttrande från Miljö- och hälsoskyddsnämnden senast 2006-11-30. Vad Miljö- och hälsoskyddsnämnden vidtar för åtgärder samt nämndens syn på rapportens idéer avseende framtida granskning emotses i nämndens svar på rapporten.

Förstudien syftar enligt rapporten till att följa nämndens arbete med att utveckla livsmedelskontrollen i enlighet med lagstiftningen.

Granskningen har genomförts genom intervjuer och dokumentgranskning. Kontakter har också tagits med Livsmedelsverket och Sveriges kommuner och landsting.

Åtgärder för att avhjälpa de brister som påtalas i rapporten kan sammanfattas med att förvaltningen avser att:

-anpassa livsmedelskontrollen resursmässigt så den svarar mot lagstiftningens förväntningar på den lokala kontrollmyndighetens livsmedelskontroll

- stödja kompetensutveckling syftande till att lokala kontrollmyndigheten uppfyller hygienpaketets kompetenskriterier för personal som utför offentlig livsmedelskontroll
- ersätta nuvarande nyckeltal med nyckeltal som är adekvata i förhållande till ny livsmedelslagstiftning och för uppföljning av kontrollverksamheten
- påbörja övergången till avgiftsfinansierad objektskontroll i den takt lagstiftningen medger
- förändra de administrativa rutinerna samt slutföra anpassningen av IT-programvara syftande till en snabb, enkel och säker fakturering av avgifter hänförliga till livsmedelskontroll och miljöbalk.

Bakgrund

Revisionskontoret har under våren 2006 genomfört en revision vid Miljöförvaltningen. I huvudsak har följande verksamheter granskats: livsmedelskontroll samt administrativa faktureringsrutiner. Rapport inkom till förvaltningen 2006-09-22 med hemställan om yttrande från Miljö- och hälsoskyddsnämnden senast 2006-11-30. Vad Miljö- och hälsoskyddsnämnden vidtar för åtgärder samt nämndens syn på rapportens idéer avseende framtida granskning emotses i nämndens svar på rapporten.

Revisionskontorets syfte med förstudien är att följa nämndens arbete med att utveckla livsmedelskontrollen i enlighet med lagstiftningen.

Granskningen har genomförts genom intervjuer och dokumentgranskning. Kontakter har också tagits med Livsmedelsverket och Sveriges kommuner och landsting.

Rapporten behandlar bl.a.

1. Lagbaserade nya förutsättningar för livsmedelskontroll
2. Genomförd livsmedelskontroll bl. a. utifrån nyckeltal och resurser
3. Strävan att nå full kostnadstäckning för objektsrelaterad livsmedelskontroll – planering/kontrollintervall
4. Behovet av en fastställd timtaxa för livsmedelskontroll
5. Jämförelser med andra städer
6. Hur utveckling och anpassning till ny hygienlagstiftning ska kunna följas vid de storhushåll där staden är verksamhetsutövaren
7. Administrativa rutiner för fakturering inom miljöbalkens och livsmedelskontrollens områden

Förvaltningens synpunkter

I nedanstående textavsnitt lämnar nämnden uppgifter om de åtgärder som vidtas med anledning av rapporten.

Förvaltningens syn på tilltänkta framtida granskningsinsatser är att de förefaller ändamålsenliga. Förvaltningen ser dock vissa begränsningar i de delar som avser granskning av stadsdelsnämnderna i de fall dessa utgör

verksamhetsutövare för livsmedelshantering. Svagheten i att granska stadsdelarna via miljö- och hälsoskydds nämnden utvecklas under punkt 6.

Livsmedelskontroll

1. Nya förutsättningar för livsmedelskontroll

Rapporten belyser delar av den omvälvning kontrollverksamheten inom livsmedelsområdet står inför på en helt ny livsmedelslagstiftning utgående ifrån fem EG-förordningar ("hygienpaketet"). Bland annat ingår här full kostnadstäckning för livsmedelskontrollverksamhet riktad mot livsmedelsobjekt baserat på kommunalt fastställd timtaxa, riskbaserade nationella riktlinjer för kontrollintensiteten vid livsmedelsobjekt av olika slag, godkännande alternativt registrering av samtliga kontrollobjekt – såväl nyetableringar som "gamla", prövning av den totala verksamheten – ej enbart lokalens utformning.

2. Genomförd livsmedelskontroll utifrån nyckeltal och resurser

I rapporten görs jämförelser mellan år 2004 och 2005 avseende bl.a. utfall av nyckeltal och totalantalet kända objekt. Andel inspekterade lokaler var år 2005 38% och året dessförinnan 46%. Successivt under 2005 har personalnyrekryterats för livsmedelskontroll. Den normalt utdragna rekryteringsprocessen förlängdes detta år genom att i staden infördes ett temporärt anställnings-"stopp" vid en känslig tidpunkt i den då påbörjade rekryteringsfasen. Samtliga såväl nya som gamla medarbetare genomgick ett antal kurser arrangerade av Livsmedelsverket under år 2005 där de mest basala och vid dessa tidpunkter kända fakta rörande den nya lagstiftningen förmedlades. Utbildningsinsatser och utdragen rekrytering drog undan en större andel av tillgänglig kontrolltid än vad som kunde förutses då VP-texten formulerades. Detta sammantaget med en avdelningsintern omorganisation samt introduktionsinsatser/parallelltjänstgöring för nyanställd personal medförde under år 2005 att bemanningen i praktiken ökade endast marginellt jämfört med år 2004. Resurser avsattes också för att påbörja omarbeting av myndighetsblanketter och rutiner syftande till överensstämmelse med ny lagstiftning. Flera av orsakerna ovan är undanröjda. Utbildningsbehovet kommer dock att kvarstå för lång tid framöver men ändra karaktär. Ren "paragraf-utbildning" kommer successivt att minska i omfång och avlösas av livsmedelshygieniskt inriktade utbildningsinsatser i enlighet med hygienpaketets kompetenskriterier för personal inom livsmedelskontroll. Löpande anpassning av blankett- och dokumentationsrutiner kommer också att fortsätta i takt med kommande justeringar i lagstiftningen.

Nyckeltalet - andelen inspekterade lokaler - blir alltmer förlegat. Avsikten är att detta kommer att ersättas med nyckeltal som bättre återspeglar i vilken utsträckning lagstiftningens förväntningar på den lokala kontrollmyndigheten är uppfyllt. I nämndens verksamhetsplaner har de sista åren beskrivits att kontrollen successivt ska övergå till systemkontroll vilket innebär att varje inspektion då tar längre tid som i förlängningen leder till

färre inspektioner vid konstant bemanning. Denna förutsebara minskning av antalet inspektioner har kunnat undvikas eftersom personalresurserna ökat – om än i praktiken marginellt för år 2005. Antal inspektioner under år 2004 och 2005 har legat på samma nivå.

Nuvarande nyckeltal (andel inspekterade livsmedelsobjekt) kommer dock att bli än mer förlegat av andra skäl; Godkännandeprövning alternativt registrering av samtliga objekt ska ske enligt ny lagstiftning. Företagens egenkontroll ska, förutom lokalstatus, ingå vid prövningen. Erfarenheten har tydligt visat att det nu åtgår mer än en inspektion per objekt eller annorlunda uttryckt; 1000 inspektioner räcker inte till lika många objekt som tidigare varvid nyckeltalet/procenttalet sjunker. Vad som enligt lagstiftningen ska betraktas som ett kontrollobjekt är för närvarande inte till fullo klarlagt men uppskattas efter en flerårig övergångsperiod stanna på 7000-8000 stycken inom stadens geografiska område. Totalantalet godkända/registrerade kontrollobjekt är för närvarande 6000.

Den mest avgörande anledningen till att befintligt nyckeltal bör ersättas är de kommande nationella riktlinjerna för kontrollintensitet kopplade till hygienpaketet. Dessa är ännu inte remissbehandlade men det är sannolikt att man inom livsmedelområdet väljer enheten timmar/objekt/år för att beskriva kontrollintensiteten (till skillnad från foderlagen där antal inspektioner/objekt/år utgör enheten för kontrollintensitet). Nuvarande nyckeltal (andel inspekterade livsmedelsobjekt) baseras på ”styck”-enheten vilket korresponderar mot äldre livsmedelslagstiftning och bör ersättas med nyckeltal som korresponderar mot nya lagstiftningens enhet ”tid”. Anpassning av nyckeltal för livsmedelskontroll är således en angelägen åtgärd. Nytt nyckeltal tas fram under år 2007.

3. Full kostnadstäckning för objektsrelaterad livsmedelskontroll - planering och kontrollintervall

I det fram till årsskiftet ännu gällande systemet för livsmedelsavgifter skall en på nationell nivå fixerad och relativt låg avgift tas ut av företagen, vilken inte är avsedd att ge full kostnadstäckning. Totalsumman är därmed helt fixerad om objektsantalet är konstant. En enskild lokal kontrollmyndighets avgiftsfinansieringsgrad blir därmed till fullo en direkt spegling av den lokala politiska ambitionsnivån avseende livsmedelkontroll. Den går inte att påverka märkbart från ett förvaltningsperspektiv.

Ny lagstiftning syftar till full kostnadstäckning för den livsmedelskontroll som riktar sig till objekten. Tre förutsättningar måste dock vara uppfyllda innan den övergången kan påbörjas. Varje enskild kommun skall i fullmäktige fastställa en tim-taxa. Livsmedelsverket ska bistå med uppgift om antalet timmar/år för olika objektstyper. Den tredje förutsättningen är att regeringen i en avgiftsförordning delar ut nödvändiga bemyndiganden.

När och till vilken nivå full kostnadstäckning nås blir således avhängigt dessa tre förutsättningar inklusive storleken på tim-taxan.

Systemet för kommande finansieringsform ska ligga i linje med de kontrollintervall (eller mer sannolikt den kontrollintensitet angiven i tidsenhet/objekt/år) som kommer att framgå av en kommande s.k. nationell kontrollplan och den nationella riskmodulen. Systemet ska också beakta finansiering av s.k. extra kontroller p g a bristande hygien vid kontrollobjekten.

4. Timtaxa för livsmedelskontroll

Åtgärden som nämnden rör över av de tre förutsättningarna för ökad kostnadstäckning i föregående stycke är att föra ett ärende till kommunfullmäktige gällande timtaxa. Ett tjänsteutlåtande rörande livsmedelstaxa avses bli behandlat vid miljö- och hälsoskyddsnämndens sammanträde 2006-11-21.

5. Jämförelser med andra städer

Befintligt nyckeltal – andelen inspekterade objekt – har avseende år 2005 varit möjligt att jämföra med andra städer. Av uppgifter lämnade i september 2006 gällande för år 2005 framgår att andelen inspekterade anläggningar var:

-38% i Stockholm

-28% i Göteborg

-ca 35% i Malmö

Dialog pågår mellan de tre städerna avseende andra parametrar som jämförelsetal.

6. Anpassning vid storhushåll där staden är verksamhetsutövare

I rapporten uppmärksammas att staden i många fall utgör verksamhetsutövare för storhushållsverksamhet och följaktligen omfattas av hygienpaketets regler för livsmedelshandling, godkännande, egenkontroll m.m. Verksamhetsutövarens eget ansvar uttrycks särskilt tydligt i den nya livsmedelslagstiftningen. I rapporten uttrycks farhåga för att de storhushåll staden driver inte har kunskaper och resurser för detta. Här vill förvaltningen passa på att omnämna Kostenheten vid Konsumentnämnden/Konsumentförvaltningen. Där finns en djup kompetens i lagstiftningskopplade livsmedelshygieniska frågor i synnerhet avseende storhushållsverksamhet. Kostenheten stödjer stadens verksamhetsutövare i såväl kost- som livsmedelshygieniska frågor. Kostenheten står friare avseende stödets omfattning och inriktning. Kostenheten kan ur den aspekten liknas vid kvalitetsavdelningen vid huvudkontoret för många av de privata restaurangkedjorna. Huvudkontoret stödjer sina lokala restauranger för att dessa ska kunna axla sitt verksamhetsutövaransvar.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har genom sin förvaltning – direkt och via Stadsledningskontoret - vid ett antal tillfällen delgett stadsdelarna (där de flesta storhushåll organisatoriskt ligger) information om ny livsmedelslagstiftning. Att som föreslås i rapporten följa utvecklingen för

stadens egna restauranger via miljö- och hälsoskyddsnämnden är endast delvis möjligt. Frågan går att följa för de av stadens storhushåll som anmält sig för registrering/godkännande till den lokala kontrollmyndigheten. Begränsningen ligger i de verksamheter som myndigheten ännu inte känner till. Informationsinsatser till verksamhetsutövare från miljö- och hälsoskyddsnämnden/miljöförvaltningen och stadsledningskontoret kommer även i framtiden vara befogade.

Administrativa faktureringsrutiner

7. Administrativa rutiner för fakturering

Förvaltningen är försenad med sin integration mellan verksamhetssystemet Ecos och stadens ekonomisystem Agresso vilket bl.a. medfört att årsavgifterna för livsmedelskontrollen har registrerats manuellt. Till följd av det försenade utskicket av fakturor beräknas förvaltningens kundförluster öka. I tertialrapport 2 togs dessa upp till ett belopp av 800 tkr. Kontrollavgifterna fakturerades under juli månad istället för som planerat i början av mars. Arbetet med integrationen inleddes under våren 2006 och förvaltningen räknar med att årsavgifterna för livsmedelskontrollen avseende år 2007 ska kunna gå ut med automatik i början av året.

Slut

Bilagor:

- Bilaga 1 ”PM angående Miljö- och hälsoskyddsnämndens livsmedelskontroll; Förstudie med förslag till fortsatt granskning, Dnr 420/147-06”