

Revisionsrapport

Livsmedelstillsynen i Vadstena kommun

2007-11-06

Ref R Wallin

Innehållsförteckning

Innehållsförteckning	2
1. Sammanfattning	3
2. Inledning.....	3
3. Revisionsfrågor	4
3.1 Avgränsning	4
3.2 Utgångspunkter.....	4
4. Organisation och omfattning	4
5. Uppdrag enligt verksamhetsplan.....	5
5.1 Vilka mål finns för livsmedelstillsynen?.....	5
5.1.1 Rutin för godkännande	7
6. Rapportering till nämnden	7
7. Analys.....	8

1. Sammanfattning

De förtroendevalda revisorerna i Vadstena kommun har givit Ernst & Young i uppdrag att närmare granska livsmedelstillsynen som utförs av bygg –och miljönämnden. Syftet är att se om tillsynsverksamheten fungerar tillfredsställande.

I den senaste rapporten till livsmedelsverket (2006) konstaterades att verksamheten hunnit med inspektion och kontroll av 81 procent av objekten. Att man inte hunnit mer beror på otillräckliga personalresurser, enligt enhetschefen. I en nyligen publicerad rapport av livsmedelsverket framgår att det nationellt är ca 30 procent av kommunerna som inte genomfört tillsyn av vattenanläggningar. Vadstena är en av dessa kommuner.

Granskningen visar i övrigt följande

- Att det finns tydliga system och fasta rutiner för tillsynsverksamheten.
- Att tillsyn är helt genomförd för endast ca 26 procent av alla objekt som omfattas av den nya livsmedelslagen så här långt,
- Att ca 50 procent av de objekt som omfattas av tillsyn är i en process att bli kontrollerade och godkända under år 2007 och att ca 25 procent inte får någon tillsyn med hänsyn till att anläggningen haft en låg riskklass. I detta fall planeras kontrollen ske år 2008.
- Att nämnden påtalat resursbrist men att detta bara delvis avhjälpes.
- Att den nuvarande hanteringen har en del brister till följd av personalsituation och resursbrist – brister som behöver åtgärdas för att rättssäkerheten skall öka.

Med hänsyn till de iakttagelser som görs bedöms tillsynsverksamheten ha förutsättningar att fungera tillfredsställande i Vadstena kommun när nu personalsituationen stabiliserats. Nämnden behöver vidta en del åtgärder för att förbättra tillsynen.

- För det första behöver förutsättningarna ses över för tillsynsarbetet så att tillämpningen blir rättssäker för att på så sätt öka legitimiteten för tillsynsverksamheten.
- För det andra behöver avvägningen mellan resurser och uppdrag balanseras bättre så att kommunen kan fullfölja uppdraget att utöva sin uppgift enligt den speciallagstiftning som råder.

2. Inledning

De förtroendevalda revisorerna i Vadstena kommun har givit Ernst & Young i uppdrag att närmare granska livsmedelstillsynen som utförs av bygg –och miljönämnden. Syftet med granskningen är att se om tillsynsverksamheten fungerar tillfredsställande.

3. Revisionsfrågor

De revisionsfrågor som skall besvaras är följande.

- Vilka mål finns för tillsynen fastställda av nämnden?
- Hur ofta sker tillsynen?
- Hur många objekt omfattas av tillsynen?
- Hur sker rapportering till nämnd av gjord tillsyn?
- Resulterar rapporter till ändrad inriktning i nämnden?

3.1 Avgränsning

Granskningen avser förhållanden under verksamhetsåret 2007.

3.2 Utgångspunkter

Enligt livsmedelsförordningen (2006:813) är det kommunen som har behörighet att pröva frågor om godkännande av livsmedelsanläggningar i följande specifika fall:

- Anläggningar för dricksvattenförsörjning
- Anläggningar för tillverkning av snus eller tuggtobak
- Andra livsmedelsanläggningar, inkl anläggningar för tillverkning av tillsatser, aromer och processhjälpmedel samt primärproducenter av livsmedel.

Länsstyrelsen fungerar som kontrollmyndighet åt kommunerna genom att samordna kommunernas verksamhet och ge dem stöd, råd och vägledning.

4. Organisation och omfattning

Den tillsyn som nämnden skall utföra inom miljö- och hälsoskydd, djurskydd och livsmedel bygger på att nämnden upprättar en sk tillsynsutredning. Den senaste gjordes år 2003. Enligt speciallagstiftningen skall kommunen varje år upprätta en tillsynsutredning, men någon uppdatering har inte skett sedan 2003. Livsmedelstillsynen styrs inte av tillsynsutredningen.

Enligt verksamhetsföreträdare har nämnden enbart hunnit med ca 75 procent av den tillsyn som skall göras enligt tillsynsplanen, beroende på bristande resurser.

Verksamheten består sammanlagt av fyra tjänster, tre arbetar med tillsyn, en enhetschef som förutom chefsuppgifter har viss tillsynsverksamhet inom djurskyddet. Utöver det finns en assistent på 0,38 %. Av de tjänster som avdelats för tillsyn är det motsvarande 0,75 % tjänst som ägnas åt tillsyn inom livsmedelsområdet. Fler av de anställda är nya under året. Det är bara en tjänst som varit på heltid under år 2007. I beräkningen av tid för tillsynsarbetet används en bedömning från Sveriges kommuner och landsting som innebär att ca 1 000 timmar per tjänst används för tillsyn av objekt.

På grund av långtidssjukskrivningen inom verksamheten har livsmedelstillsynen under vissa perioder varit av mindre omfattning. En person anställdes för dessa uppgifter våren 2006 och arbetade med dessa frågor i ca tretton månader. Efterträdaren började i augusti 2007 och börjar nu komma in i frågorna. Med hänsyn till detta har organisationen kring livsmedelstillsynen varit instabil. Förvaltningen räknar nu med att framöver ha en stabil organisation och kompetent personal.

5. Uppdrag enligt verksamhetsplan

Med stöd av planen har nämnden antagit en verksamhetsplan för år 2007 vari framgår att nämnden inom detta område skall handlägga prövningar, tillstånd, samråd m m i frågor om bl a livsmedel samt medverka i planering där miljö- och hälsoskyddsfrågor eller andra frågor inom nämndens verksamhetsområde berörs. Inom livsmedelsområdet preciserar verksamhetsplanen målsättningen till ”att leva upp till livsmedelslagens intentioner för kontroll.”

Livsmedelsverksamheten omfattar 74 kontrollobjekt inkl vattenverk, men enligt bedömningen i verksamhetsplanen väntas det tillkomma ett antal objekt. I verksamhetsplanen görs en prioritering av omgodkännanden av befintliga anläggningar, godkännande av nya anläggningar och registrering av nya anläggningar samt att kontrollera ”47 anläggningar med fokus på granskning av företagens egenkontroll utifrån den avgiftsklassning som gjorts. Planerad kontroll/inspektion kommer att utföras på anläggningar i Riskklass 1 - 4.”

5.1 Vilka mål finns för livsmedelstillsynen?

I den årliga rapporten till livsmedelsverket konstaterades i den senaste som avsåg år 2006 att verksamheten hunnit med inspektion och kontroll av 81 procent av objekten. Att man inte hunnit mer beror på otillräckliga personalresurser, enligt enhetschefen. I en nyligen publicerad rapport av livsmedelsverket framgår att det nationellt är ca 30 procent av kommunerna som inte genomfört tillsyn av vattenanläggningar. Vadstena är en av dessa kommuner.

De mål som finns för år 2007 är att nämnden skall genomföra tillsyn av 47 kontrollobjekt av sammanlagt 74 st. Till mitten av oktober har sammanlagt 31 av dessa utförts och enligt den bedömning som görs kommer man att hinna med resterande 16 st innan år 2007 är till ända. Omkring en tredjedel av dem som inte utförts är de företag som ligger i godkännandeprocessen eller riskklassade i riskgrupp fem. En del av dessa är kommunens egna enheter (förskola och äldreomsorg).

Sedan verksamhetsplanen gjordes har det visat sig att det finns 104 olika objekt som kräver tillstånd istället för tidigare bedömda 74. Av dessa 104 är 62 enheter inplanerade för insatser under år 2007. 54 av dessa 62 enheter är antingen helt godkända, på gång att bli godkända eller i inledningen av godkännandefasen. Variationen i sifferunderlaget tyder på att det är svårt för kommunen att få ett samlat grepp om den totala omfattningen av enheter som kräver tillsyn beroende på att livsmedelsförordningen är ny och omfattar fler enheter numera. Det tar ett tag innan de nya enheterna kommit in i godkännandeprocessen.

Under förutsättning att kommunen hinner med 47 inspektioner under året innebär det att knappt hälften av alla anläggningar som omfattas av livsmedelslagen har fått den kontrolltid de är tilldelade från kommunen andra året med den nya livsmedelslagen.

Det finns några omständigheter kring tillsynen som blir försvårande när personalresurserna är otillräckliga. Problemet har två sidor. Den ena aspekten är att anläggningar betalar avgifter utan att kommunen gör tillsyn vilket kan få till följd en bristande betalningsvilja bland utövare, enligt företrädare för kommunens tillsyn. Den andra aspekten är att en mindre anläggning som redan är föremål för registrering eller godkännande har en avgift medan nya anläggningar som tillkommit, men som inte hunnit bli föremål för registrering och handläggning, inte får någon avgift därför att personalresurserna är otillräckliga. Flera av dessa är kommunens egna anläggningar som t ex förskolor. I praktiken blir effekten den att ett mindre kafé betalar avgift för tillsyn och kanske inte ens får den utförd medan kommunens förskola inte blir föremål för tillsyn eftersom personalresurserna är otillräckliga. Samtidigt betalar det privata kaféet medan kommunens egen förskola inte betalar någon avgift.

Personalen befarar att om man inte hinner med sitt åtagande nu under år 2007 finns det risk att man kan komma att möta företrädare för olika livsmedelsanläggningar som kan komma att uttrycka irritation över den nuvarande situationen. Kommunens egen personal på förskolan förstår inte varför de numera skall vara föremål för tillsyn vilket gör att denna process tar mer tid än vad anläggningen faktiskt motiverar (vilket hänger samman med att de inte omfattades av den tidigare lagen). Effekten blir en skiftande rättstillämpning och tung hantering när nya anläggningar skall anslutas till systemet med tillsyn.

När det gäller ärenden av följande typer kan nämnden inte ange hur mycket som kommer att kunna utföras under 2007.

- Beslut av ansökan om godkännande av fast livsmedelsanläggning
- Fastställande av årlig kontrollavgift för ny verksamhet
- Registrering av livsmedelsanläggning
- Omprov av livsmedelsprov p g a anmärkning
- Dricksvattenprov enskilda brunnar
- Ev matförgiftningar
- Klagomål
- Oplanerade inspektioner

Enligt den nya livsmedelslagen som trädde i kraft år 2006 skall alla verksamheter omregistreras. Tanken är att verksamheterna skall anmäla tillsynsbehov till kommunen dvs. de har ansvaret att ta kontakt med kommunen. Den nya lagen ställer högre krav på utövaren att han/hon skall vara utbildad inom sitt område. Verksamhetsutövaren skall också ta fram ett särskilt egenkontrollprogram som kommunen sedan skall kontrollera att det efterlevs. I praktiken blir det verksamhetsutövarens ansvar att se till att den verksamhet han/hon bedriver sker på ett sådant sätt att det är förenligt med lagens intentioner.

5.1.1 Rutin för godkännande

Enligt den nya livsmedelslagen som gäller från och med år 2006 skall alla verksamheter som berörs av lagen lämna in en ansökan om godkännande, fylla i en blankett om riskklassificering och lämna underlag för en egenkontrollplan till kommunen. Det gäller även för de anläggningar som hade tillstånd enligt den gamla lagstiftningen. Vadstena kommun skickade ut information om detta till alla anläggningar under i stort sett hela år 2007. Kommunernas förskoleverksamhet och äldreomsorg är nya anläggningar i livsmedelslagens mening.

Det har enligt kommunens tjänstemän varit en trög process att få näringsidkare att lämna kompletta handlingar med ansökan, blanketter och andra handlingar som krävs.

I flertalet fall har handlingarna måst kompletteras vilket dragit ut på tiden.

I princip går handläggningen till så att kommunens representant besöker anläggningen och kontrollerar att den uppfyller de krav som lagen ställer, går igenom egenkontrollprogrammet och riskklassificerar anläggningen. Under förutsättning att alla handlingar är kompletta kan anläggningen godkännas efter denna inspektion. I samband med detta fastställs den årliga kontrolltid som anläggningen har och med stöd av detta betalar sedan innehavaren för den årliga kontrollen.

Det är inte ovanligt att godkännandeprocessen går i flera steg. Det kan vara så att anläggningen blir godkänd medan innehavaren inte har ett färdigt egenkontrollprogram. Då kan det bli aktuellt med ett sk villkorat godkännande under tre månader, vilket ger innehavaren möjlighet att driva verksamheten vidare men att den under de tre månaderna skall kompletteras med ett godkänt egenkontrollprogram. Men de måste visa att de arbetar med egenkontrollprogrammet och att framsteg gjorts. Detta kan förlängas ytterligare tre månader om programmet inte är klart inom tre månader. Om innehavaren inte har ett godkänt program då stängs anläggningen.

En del av de objekt som omfattas av kontrollen enligt livsmedelslagen finns i kommunens egen regi. När tjänstemännen skall yttra sig över de kommunala inrättningarna finns det inte alltid förståelse för detta. Jävsproblematiken kan därmed vara ett visst problem i vissa lägen.

6. Rapportering till nämnden

När tjänstemännen är klar med tillsynsarbetet tas beslut. Dessa beslut sker på delegation och redovisas på nämndens nästkommande sammanträde enligt en fastställd rutin.

Även om det förekommer en del kritiska synpunkter i de dagliga kontakterna med näringsidkare har inte några skriftliga klagomål registrerats. Nämnden har heller inte fått några klagomål. Ordföranden i nämnden har gjort en särskild enkät till brukare inom nämndens ansvarsområde och den senaste enkäten visade genomgående på positiva resultat.

I samband med att nämnden tar beslut om budget och verksamhetsplan gör förvaltningsledningen tydligt att verksamheten inte klarar att genomföra alla uppgifter utifrån beslutad tillsynsplan.

Nämnden har också påtalat de otillräckliga resurserna till fullmäktige. Från och med år 2007 har verksamheten tillförts ytterligare en tjänst, men trots detta är det en obalans mellan resurser och uppdrag. Ordföranden i nämnden har hittills gjort bedömningen att det inte är möjligt för nämnden att utöka personalresurserna mer med hänsyn till omständigheterna i hela kommunen.

Länsstyrelsen har uppdraget att utöva tillsyn över kommunernas hantering av tillsynsverksamheten enligt den speciallagstiftning som råder. I den senaste uppföljningen som länsstyrelsen gjorde framkom att den bedömde att kommunen hade bra system för sitt tillsynsarbete och att resurserna var otillräckliga.

7. Analys

Fungerar tillsynsverksamheten ändamålsenligt inom livsmedelsområdet? Det är den övergripande revisionsfrågan som skall besvaras. Granskningen visar

- Att det finns tydliga system och fasta rutiner för tillsynsverksamheten.
- Att tillsyn är helt genomförd för ca 26 procent av alla objekt som omfattas av den nya livsmedelslagen.
- Att ca 50 procent av de objekt som omfattas av tillsyn är i en process att bli kontrollerade och godkända under år 2007 och att ca 25 procent inte får någon tillsyn med hänsyn till att anläggningen haft en låg riskklass. I detta fall planeras kontrollen ske år 2008.
- Att nämnden påtalat resursbrist men att detta bara delvis avhjälpes.
- Att den nuvarande hanteringen har en del brister till följd av personalsituation och resursbrist – brister som behöver åtgärdas för att rättssäkerheten skall öka.

Med hänsyn till de iakttagelser som görs bedöms tillsynsverksamheten ha förutsättningar att fungera tillfredsställande sedan personalsituationen stabiliserats. Nämnden behöver vidta en del åtgärder för att förbättra tillsynen.

- För det första behöver förutsättningarna ses över för tillsynsarbetet så att tillämpningen blir rättssäker för att på så sätt öka legitimiteten för tillsynsverksamheten.
- För det andra behöver avvägningen mellan resurser och uppdrag balanseras bättre så att kommunen kan fullfölja uppdraget att utöva sin uppgift enligt den speciallagstiftning som råder.