

Nacka kommun
Revisorerna

NACKA KOMMUN	
2007 -10- 01	
Dnr	MSN 2007/106
Dpl	007

Revisionskrivelse
2007-09-27

Till Miljö- och samhällsbyggnadsnämnden

Revisionsrapport nr 3/2007 – Granskning av styrning och planering av livsmedelstillsyn

På uppdrag av oss revisorer i Nacka kommun har Ernst & Young AB utfört en granskning med syfte att belysa och bedöma omfattning och intensitet i livsmedelstillsyn samt hur planer och åtgärder följer regleringar inom området.

Vår bedömning utifrån den granskning som genomförts är att kontrollplanen och övriga styrinstrument håller en god kvalitetsnivå i förhållande till regler och normer inom området. Behovet av utveckling av kontrollplanen berör främst tidsaspekten – planen bör hanteras i samband med budget.


Vi konstaterar också utifrån granskningen att tillsynsverksamheten står inför stora utmaningar. Olika faktorer gör att det finns en risk att livsmedelstillsynen år 2007, i likhet med situationen år 2006, inte kommer att uppnå den omfattning som är önskvärd. Vi bedömer också att det finns ett behov av att utveckla och förbättra verksamheten så att kvalitetsmålen för livsmedelstillsynen ska kunna uppnås.

Rapporten översänds härmed till miljö- och samhällsbyggnadsnämnden med önskan om nämndernas skriftliga kommentarer/svar till rapporten.


Svar önskas senast till den 18 december 2007.

För Nacka kommuns revisorer

Ingrid Raukas



Anders Lundqvist



Birger Berggren

Henrik Sundström

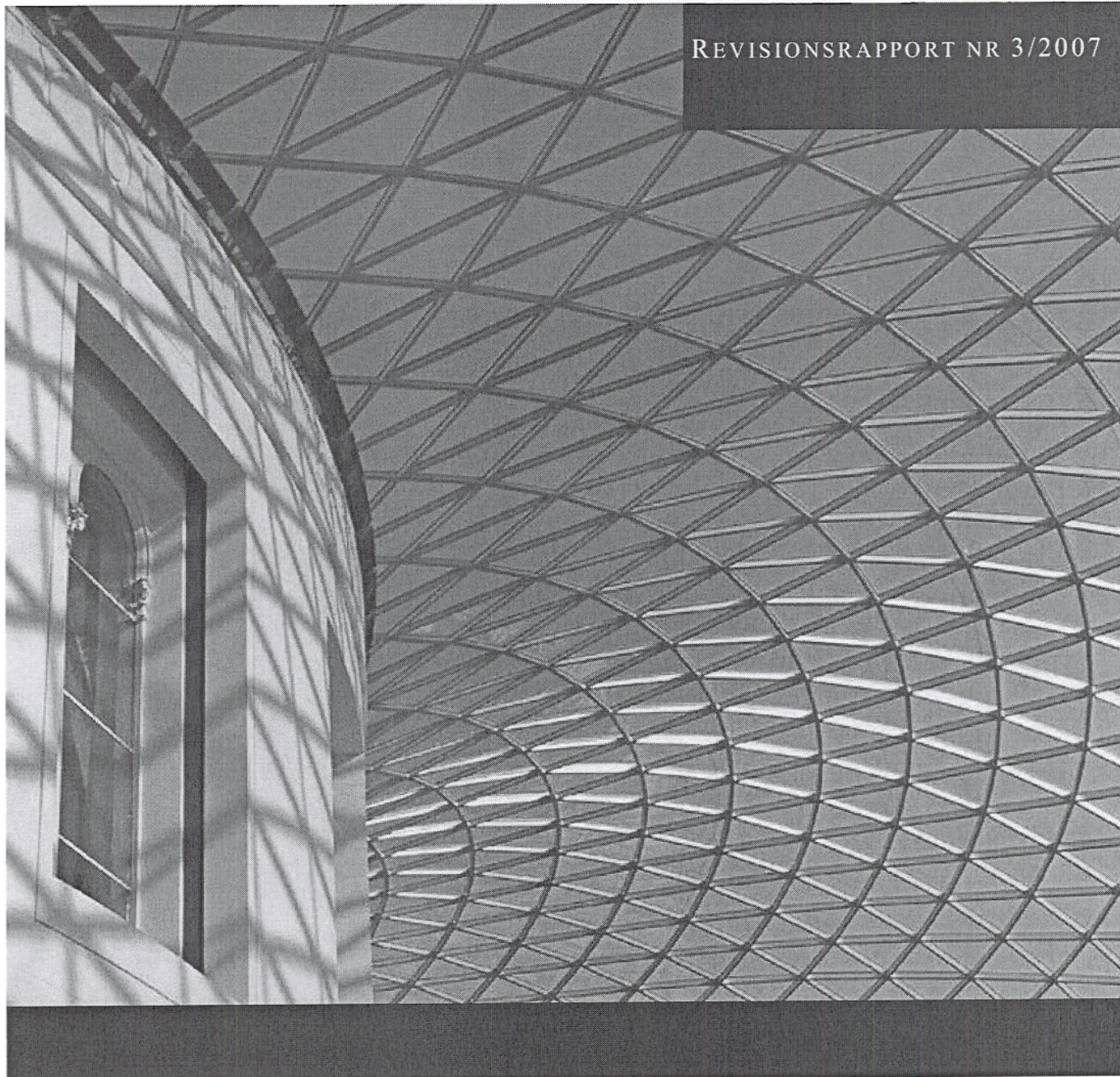


Berthil Håkansson



Christer Wahlgren

Bilaga: Revisionsrapport nr 3/2007 – Granskning av styrning och planering av livsmedelstillsyn



Granskning av styrning och planering av livsmedelstillsyn

Nacka kommun

Genomförd på uppdrag av revisorerna
September 2007

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	SAMMANFATTNING.....	1
2	INLEDNING.....	1
2.1	Bakgrund.....	1
2.2	Syfte och avgränsning.....	2
2.3	Tillvägagångssätt.....	2
3	REGLER FÖR PLANERING AV LIVSMEDELSKONTROLL.....	2
3.1	Kommentar.....	4
4	LEDNINGSSYSTEM FÖR KONTROLLVERKSAMHET.....	4
4.1	Vision och mål.....	4
4.2	Rutinbeskrivningar.....	5
4.3	Kommentar.....	5
5	MÅL FÖR LIVSMEDELSTILLSYNEN.....	6
5.1	Kommentar.....	7
6	ÅRLIG KONTROLLPLAN.....	8
6.1	Kommentar.....	9
7	GENOMFÖRANDE AV TILLSYNSVERKSAMHET.....	9
7.1	Omfattning.....	10
7.2	Resurser i verksamheten.....	10
7.3	Kvalitet.....	12
7.4	Kompetensutveckling.....	13
7.5	Kommentar.....	13
8	ANALYS OCH SLUTSATSER.....	14

1 Sammanfattning

Ernst & Young har på uppdrag av revisorerna i Nacka kommun genomfört denna granskning med syfte att belysa och bedöma omfattning och intensitet i miljö- och stadsbyggnadsnämndens kontroll samt hur planer och åtgärder följer regleringar inom området.

Det centrala styrdokumentet för livsmedelstillsynen är den årliga kontrollplanen. Vår bedömning är att kontrollplanen och övriga styrinstrument håller en god kvalitetsnivå i förhållande till regler och normer. Behovet av utveckling av kontrollplanen berör främst tidsaspekten, eftersom kontrollplanen de två senaste åren hanterats på nämndnivå i ett sent skede (mars/april). Istället bör den hanteras i samband med budget. Vidare har kontrollplanen möjligtvis en för detaljerad utformning för att informationsvärdet på nämndnivå ska vara optimalt.

Tillsynsverksamheten står inför stora utmaningar. Arbetsbördan har ökat samtidigt som den nödvändiga förstärkningen av personalstyrkan försenades i jämförelse med antagandena i kontrollplanen. Det finns en tydlig risk att livsmedelstillsynen år 2007, i likhet med situationen år 2006, inte kommer att uppnå den omfattning som är önskvärd. Vidare finns det ett behov av att utveckla och förbättra verksamheten för att kvalitetsmålen för livsmedelsinspektionen ska kunna uppnås.

Våra övriga förslag till fortsatt utveckling av styrning och ledning av livsmedelstillsynen kan sammanfattas enligt följande.

- Målstyrningen av livsmedelstillsynen bör utvecklas. Framförallt gäller det att koppla samman mål på olika nivåer, göra vissa målformuleringar mer stringenta samt utveckla användandet av nyckeltal i uppföljningen.
- I vissa delar av det ledningssystem som är kopplat till livsmedelsinspektionen finns utrymme för förbättringar, främst vad gäller rutinbeskrivningarna.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

Revisorerna i Nacka kommun har uppdragit åt Ernst & Young att granska livsmedelskontrollen (tillsynsverksamheten), som utförs av miljöenheten under miljö- och stadsbyggnadsnämnden.

Den kommunala tillsynsverksamheten har under en lång tid varit föremål för utveckling och förändring. Inspektion och tillsyn har kompletterats med rådgivning och information. Nya bestämmelser i form av miljöbalken och den nya livsmedelslagen innebär tydligare krav på inspektörerna och nämndpolitiker att agera med sanktioner mot näringsliv och privatpersoner som bryter mot miljöbestämmelserna, hårdare krav på användning av egenkontrollprogram, planering av tillsynsverksamheten och framtagande av tillsynsplaner m.m.

Den nya livsmedelslagstiftningen trädde i kraft inom EU från den 1 januari 2006 och lagstiftningen i Sverige ändrades från 1 juli. Utöver lagstiftningen finns tillämpningsföreskrifter från Livsmedelsverket.

Revisorerna har i sin revisionsplanering bedömt att det finns dels en risk att kraven och tillgängliga resurser inte står i relation till varandra och dels en risk att kontrollverksamheten inte fullt ut uppfyller lagens krav.

2.2 Syfte och avgränsning

Syftet med granskningen är att belysa och bedöma omfattning och intensitet i miljö- och stadsbyggnadsnämndens kontroll samt hur planer och åtgärder följer regleringar inom området.

2.3 Tillvägagångssätt

I granskningen har information inhämtats genom intervjuer med chefen vid miljöenheten och de tre hälsovårdsinspektörerna. Detta har kompletterats med en genomgång av centrala styrdokument som årlig tillsynsplan, budget och årsredovisning.

I granskningen belyses huvudsakligen följande områden:

- Den årliga planeringen av tillsynsinsatser (korrelationen mellan behov och resurser, riskbedömningar avseende tillsynsobjekten)
- Genomförandet av väsentliga aktiviteter avseende den planerade tillsynen
- Genomförandet av tillkommande tillsynsaktiviteter i förekommande fall, t.ex. utredning av klagomål och misstänkta matförgiftningar eller särskilda tillsynsinsatser tillsammans med olika samarbetspartners
- Intern utveckling, bl.a. avseende tillsynsmetodik, tekniska hjälpmedel.

3 Regler för planering av livsmedelskontroll

Eftersom lagstiftningen inom området har förändrats finns det anledning av kortfattat klargöra vilka krav som miljöenheten och miljö- och samhällsbyggnadsnämnden förväntas uppfylla avseende planeringen av livsmedelskontrollen.

Kravet på kommunerna att planera tillsynsverksamheten baseras i den nya lagstiftningen på ett EU-direktiv.

Artikel 2.20 i förordning (EG) nr 882/2004:

Kontrollplan:

En av den behöriga myndigheten upprättad beskrivning med allmän information om hur dess offentliga kontrollsystem är uppbyggt och organiserat.

Direktivet är allmänt hållet och det är sålunda upp till varje land att specificera kraven på hur kontrollverksamheten ska bedrivas. Enligt artikel 41 i samma förordning ska även varje medlemsstat utforma den nationella kontrollplanen.

Artikel 41 i förordning (EG) nr 882/2004:

Fleråriga nationella kontrollplaner

För att säkerställa att artikel 17.2 i förordning (EG) nr 178/2002, bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd, och artikel 45 i den här förordningen genomförs effektivt, skall varje medlemsstat utforma en samlad flerårig nationell kontrollplan.

Livsmedelsverket har i december 2006 med anledning av detta fastställt dokumentet ”Sveriges fleråriga kontrollplan för livsmedelskedjan 2007-2009”. I dokumentet, som är vägledande för kontrollverksamheten, sägs följande:

Avsnitt 4.2.2 Organisation av kontrollen

Varje kontrollmyndighet planerar sin egen offentliga kontroll. Denna planering ska ske så att den offentliga kontrollen är riskbaserad.

Vidare i samma dokument fastställer Livsmedelsverket de mål som ska gälla inom området.

Målet för den offentliga kontrollen av livsmedel i Sverige är bl.a. att livsmedelskontrollen är *riskbaserad, ändamålsenlig, effektiv och professionell.*

Livsmedelsverket ger också ut vägledningsskrifter, en sådan är ”Offentlig kontroll av livsmedel”. Där slås fast att offentlig kontroll ska vara *riskbaserad, utförs regelbundet och kontrollfrekvensen ska stå i proportion till riskerna i aktuell verksamhet och med hänsyn tagen till resultaten av livsmedelsföretagarens egenkontroll.* Kontrollen ska alltså vara både riskbaserad och behovsanpassad, d.v.s. sättas in där behovet är störst.

Vidare säger Livsmedelsverket att kontrollmyndigheten *bör* upprätta en kontrollplan i vilken varje enskild livsmedelsföretagare kan identifieras och att denna kontrollplan *bör* omfatta aktuellt verksamhetsår, samt en flerårig plan (tre-fem år). Upprättande av kontrollplan *bör* grundas på:

- klarlagda risker i samband med livsmedelsverksamheten
- erfarenheter, information och tidigare kontrollresultat
- befintliga resurser för livsmedelskontroll inom myndigheten.

Vid upprättande av kontrollplan *kan* fastställd kontrolltid fördelas på de olika kontrollmetoderna. Av kontrollplanen *bör* det framgå vilka insatser av olika typer som är planerade att genomföras. Det står också att planen *bör* innehålla information om planerad utbildning för kontrollpersonalen samt *ge utrymme för oförutsedda händelser som kan påverka kontrollbehovet.*

Avslutningsvis skriver Livsmedelsverket att kontrollplanen *lämpligen* fastställs i samband med fastställande av den årliga verksamhetsplanen.

3.1 Kommentar

Regelverket för livsmedelstillsyn är mycket sammansatt och innehåller en rad olika begrepp som innebär långtgående krav på kommunernas tillsynsverksamhet och planering – begrepp som *riskbaserad*, *ändamålsenlig*, *effektiv* och *professionell*. Samtidigt är regelverket inte tvingande, det står t.ex. *bör* istället för *ska*.

4 Ledningssystem för kontrollverksamhet

Miljöenheten är en av de sex enheter i kommunens organisation för myndighetsutövning och huvudmannauppgifter (processen Miljö & Stadsbyggnad), som är certifierade enligt det ledningssystem som nyligen införts. Kommunens revisorer har under våren 2007 fått information om systemet.

Ledningssystemet syftar främst till att säkerställa att verksamheten uppfyller de krav som ställs av kunder och andra intressenter. Detta innebär att verksamheten ska utföras på ett effektivt och rättssäkert sätt samtidigt som kunderna ges god service. Därtill är ledningssystemet ”ett verktyg som sporrar att ständigt förbättra verksamheten och hålla kvalitets- och miljöarbetet levande” som det uttrycks på kommunens hemsida. Ledningssystemet är certifierat enligt ISO-standard 9001 och 14001. I ledningssystemet ingår även arbetsmiljöfrågorna. Denna del är dock inte certifierad.

4.1 Vision och mål

Ledningssystemet utgår från den vision och de mål som formulerats för verksamheterna. Utifrån dessa formuleras sedan gemensamma mål och handlingsplaner.

Visionen ställer begreppet ”grundmurat förtroende” i centrum. Brukare, allmänheten och förtroendevalda politiker ska känna förtroende för tjänstemännen och vice versa. (Tjänstemännen ska också ha ett grundmurat förtroende för varandras kunskap, förmåga och vilja att ta ansvar.)

Baserat på denna vision har en detaljerad policy för verksamheten fastställts. Policyn omfattar bl.a. riktlinjer som att verksamheten ”på ett professionellt och serviceorienterat sätt” ska tillhandahålla den kompetens och information ”som efterfrågas av kommunledning, nämnder, kommuninvånare och övriga intressenter”. Det ska vidare vara ”enkelt” att nå förvaltningen och att ”alla” ska mötas med ”intresse och engagemang”. Tjänstemännen ska uttrycka sig på ett sätt så att ”kunden förstår och får möjlighet att påverka”. Därtill ska verksamheten utvecklas genom omvärldsorientering, uppföljning och ständiga förbättringar. Lagar och andra regelverk ska efterlevas. Slutligen ska arbetsmiljön ”kännetecknas av ett öppet och stödjande klimat som stimulerar samarbete” och det ska finnas ”utrymme för lärande”.

Baserat på policyn har mål formulerats för verksamheten. Målen är uppdelade på områdena kvalitet, miljö och arbetsmiljö. Till varje mål kopplas åtgärder och/eller handlingsplaner. En del av dessa mål är gemensamma för all verksamhet som ingår i systemet, medan andra gäller enbart någon av enheterna.

För livsmedelstillsynen har tre kvalitetsmål och ett miljömål antagits (se avsnitt 5).

4.2 Rutinbeskrivningar

ISO-standarderna innebär långtgående krav på skriftlig dokumentation av mål och rutiner. All dokumentation avseende ledningssystemet finns samlad i ett datoriserat system, kallat KompassN. För detta specifika område har hittills tre rutiner lagts in:

- Matförgiftning och livsmedelsklagomål
- Kalibrering av livsmedelstermometrar
- Offentlig kontroll av livsmedelsanläggning.

Rutinen för Matförgiftning och livsmedelsklagomål motsvarar den verksamhet som redovisas som "händelsestyrd". Rutinbeskrivningen "Offentlig kontroll av livsmedelsanläggning" ger riktlinjer för hur en livsmedelsanläggning ska kontrolleras, vilket motsvarar den verksamhet som i kontrollplanen betecknas som "planerad tillsyn".

4.3 Kommentar

Ledningssystemet inom miljö- och stabsbyggnad innehåller flera delar av det som brukar ingå i begreppet intern kontroll (exakta beskrivningar av vad som ska göras, när och på vilket sätt).

De bakomliggande principerna för ledningssystemet framgår tydligt och innehållet i policyn är omfattande och detaljerad. Rutinbeskrivningarna är överlag välformulerade, men kan förbättras. Vissa moment är översiktligt beskrivna, vilket minskar nyttan av rutinbeskrivningarna i termer av insyn och transparens. Dessutom bör rutinbeskrivningarna vara detaljerade och nedbrutna för att vara funktionella. Mot denna bakgrund framstår t.ex. "Offentlig kontroll av livsmedelsanläggning" mer som en övergripande verksamhetsbeskrivning. Flera delar i denna beskrivning skulle kunna brytas ut och behandlas som separata rutiner.

I kontrollplanen för år 2007 finns 80 timmar avsatt för kvalitetsarbete, vilket bl.a. omfattar rutinbeskrivningar och utveckling av verktyget KompassN. Ledningssystemet innehåller även rutiner för återkommande översyner och förbättringar, som att rutinbeskrivningarna revideras två gånger per år. Förutsättningar finns därmed att ledningssystemet kommer att kunna förbättras över tiden.

5 Mål för livsmedelstillsynen

Målen för verksamheten livsmedelstillsyn har hittills angetts samlat i kontrollplanen (se avsnitt 6) och har omfattat nationella mål, kommungemensamma mål samt mål för miljöenheten. I och med kommunens omorganisation av nämnderna var inte målen för livsmedelstillsynen fastställda när kontrollplanen togs fram. Istället refererades till de tidigare områdesnämndernas målformuleringar.

De nationella målen omfattar de nationella folkhälsomålen, som "Goda matvanor och säkra livsmedel" samt "Gott skydd mot smittspridning". I den nationella handlingsplanen för nutrition ingår ett delmål avseende främmande ämnen eller smittämnen.

Den nya målhierarki som arbetats fram enligt budget 2007-2009 innehåller följande mål som berör livsmedelstillsynen.

Övergripande mål/Effektmål	Nyckeltal
God kommunal service	Genomsnittlig handläggningstid för tillsynsärenden enligt Livsmedelsbalken Kundnöjdhetsindex för miljö
Effektivt resursutnyttjande	Antal tillsynsärenden per handläggare (Miljö)
Starkt medborgarinflytande	Andel invånare som anser att de har möjlighet att framföra sina åsikter. Målvärde 2007: 80 % Antal ärenden som hanterats via Kontaktcenter (Miljö). Målvärde år 2007: Följa utvecklingen.
Lägsta möjliga skattesats och påverkbara avgifter	Nettokostnad per invånare (Miljö)
Kommunal ekonomi i balans	Ekonomiskt utfall i förhållande till budget. Målvärde år 2007: Hålla budget.
God livsmiljö och långsiktigt hållbar utveckling	Andel förtroendevalda som anser att beslutsunderlaget inom samhällsbyggnad visar allt tydligare konsekvenser för hälsa, en god livsmiljö och hållbar samhällsutveckling. Målvärde 2007: 80 % Målen i kvalitets- och miljöledningssystemet KompassN ska ha bidragit till en god utveckling avseende bl.a. kundupplevelse av god vägledning, tillgänglighet, professionellt bemötande samt konsekvenser för livsmiljö och ekonomi. (Mäts genom Ja/Nej på påståendet enligt effektmålet.) * Målvärde 2007: Ja Planeringsprocessen ska effektiviseras bl.a. genom nya rutiner och uppföljning av handläggningstider, kommunalekonomi och rättssäkerhet.

* Se nedanstående redovisning av dessa mål.

Som beskrivits i avsnitt 4 så innehåller även ledningssystemet mål, varav följande fyra gäller miljöenheten (K och M står för kvalitets- resp. miljömål):

- K1: Allt fler kunder upplever att de fått god vägledning för att tillgodose sina mål och behov.
- K2: Våra kunder/kommuninvånare ska uppfatta oss som tillgängliga (lätta att få kontakt med)
- K3: Allt fler av våra kunder ska uppfatta oss som professionella i vårt bemötande
- M1: Allt fler förtroendevalda anser att beslutsunderlaget inom samhällsbyggnad visar allt tydligare konsekvenser för hälsa, en god livsmiljö och hållbar samhällsutveckling.

Målen följs upp med hjälp av kundenkäter där svaren differentieras mellan de olika verksamheterna på miljöenheten (livsmedelstillsyn, miljöbalkstillsyn samt enskilda avlopp).

Avslutningsvis anges i kontrollplanen de mål som miljöenheten satt upp för sin verksamhet, enligt följande:

- Arbeta för en säker livsmedelshantering och en offentlig miljö fri från cigarettrök för att skydda konsumenterna och allmänheten mot hälsorisker och oredliga förfaranden samt medverka till ett gott skydd mot smittspridning.
- Besöka alla livsmedelsanläggningar i kommunen och pröva deras verksamhet enligt de nya lagkraven.
- Handlägga en ansökan eller anmälan inom 4 veckor.
- Inventera och pröva de vattentäkter som berörs av dricksvattenföreskrifterna.
- Inventera alla nya branscher som ska prövas enligt nya lagstiftningen, hemtjänst, dagmammor, mindre förskolor m.m.

5.1 Kommentarer

Det kan konstateras att kommunen befinner sig mellan olika system för sin målstyrning och har dessutom genomgått en omorganisation av nämnderna. Detta avspeglar sig i de olika mål som gäller för livsmedelstillsynen.

Målen är många och följer olika formuleringsprinciper. Det är inte självklart vilken inbördes rangordning målen har, dvs. hur man i en situation med resursbrist ska förhålla sig mellan interna produktionsnära mål (att besöka alla anläggningar, att genomföra inventeringar etc.) och kvalitetsmål gentemot brukare och den egna politiska organisationen.

Vidare är kvalitetsmålen i ledningssystemet formulerade utifrån hur livsmedelstillsynens "kunder" upplever kvaliteten i verksamheten. I en kontrollerande och myndighetsutövande verksamhet som livsmedelstillsyn är, kan den typen av subjektiva

bedömningar tendera att påverkas av andra orsaker än de objektiva professionella variablerna i genomförandet av tillsynen. Frågan är i så fall om dessa mål mäter rätt saker.

En fortsatt utveckling av målstyrningen är därför angelägen. Det behövs mer stringent formulerade mål och en bättre samordning mellan mål på olika nivåer.

6 Årlig kontrollplan

Kontrollplanen för livsmedelsprogrammet avseende år 2007 har beslutats av miljö- och stadsbyggnadsnämnden i slutet av mars månad (2007-03-28). Även år 2006 behandlades kontrollplanen för livsmedelstillsynen vid denna tidpunkt på året (de tidigare områdesnämndernas möten i mars och april).

Kontrollplanen visar hur miljöenheten kommer att använda tillgängliga resurser för offentlig kontroll inom de arbetsområden som ingår i Livsmedelsprogrammet, dvs. enligt Livsmedelslagstiftningen, Smittskyddslagen och Tobakslagen.

Planen har följande innehåll:

1. En sammanfattning som tar upp de centrala iakttagelserna avseende resursbehovet och antalet tillsynsobjekt, krav och förväntningar från mottagarna (brukarna), finansiell och personell resurstillgång samt behov av resursförstärkningar.
2. Redovisning av principer för den riskbaserade planeringen, vilka målgrupper som prioriteras samt principer för prioritering mellan planerad och händelsestyrd verksamhet.
3. Genomgång av berörd lagstiftning och hur den påverkar kontrollverksamheten (Livsmedelslagstiftning med EG förordningar samt ny livsmedelslag och ny livsmedelsförordning, Smittskyddslagen och Tobakslagen).
4. Genomgång av mål på olika nivåer livsmedelprogrammet och hur målen är kopplade till varandra (se avsnitt 5).
5. Principer för beräkning av personalresurser, diskussion om framtida förstärkningar av personalstyrkan samt beräkning av tillgänglig operativ arbetstid
6. Sammanställning av resursbehov inom livsmedelprogrammet år 2007 inom verksamhetens olika arbetsområden (övergripande tid, planerad kontroll samt händelsestyrt)
7. Former och rutiner för löpande uppföljning av kontrollplanen inom miljöenheten (avstämningsmöten varje månad) samt mer omfattande utvärderingar av nämndens controller (sker varje tertial).

Till kontrollplanen redovisas en bilaga med de tabeller som använts för beräkningen av tillgängliga resurser, den operativa arbetstiden (total arbetstid minus tid för övergripande uppgifter, t.ex. vidareutbildning, möten etc.), samt det resursbehov som finns (behov av operativ arbetstid för planerad kontroll och händelsestyrd verksamhet).

6.1 Kommentar

Den kontrollplan som nämnden arbetar utifrån är strukturerad och följer en tydlig disposition. Den tar upp samtliga delar som krävs enligt den praxis som utarbetats inom området på basis av det regelverk som finns samt de råd och vägledningar som publicerats av Livsmedelsverket.

En viktig princip är att de externa kraven på kontrollplanen ska utgöra en grundläggande nivå och att det därutöver är nämndens eget behov av intern kontroll som ska styra genomförandet av planeringsarbetet. Vår genomgång visar att kontrollplanen uppenbarligen utförs som en integrerad del av miljöenhetens system för styrning och redovisning. Planeringsarbetet utförs inte enbart för att uppfylla de externa kraven, det utförs för att planera och styra arbetet på ett strukturerat sätt. Kontrollplanen är kopplad till ett tidredovisningssystem och de styrkort som används för att följa upp livsmedelsinspektörernas arbete.

Ett planeringsdokument av den här typen bör dock hanteras av nämnden i samband med budgeten för miljöenheten, innan ingången av året som dokumentet avser.

Kontrollplanen kan sägas ha ett dubbelt syfte – dels uppfylla de krav som ställs på planering av tillsynsverksamhet (och därigenom tjäna som ett planeringsverktyg för förvaltningen), dels vara ett underlag för nämnden som stöd vid beslut om resurstilldelning och inriktning. Det är därför viktigt att kontrollplanens utformning (och inte enbart innehåll) fortlöpande diskuteras mellan nämnd och förvaltning.

7 Genomförande av tillsynsverksamhet

Tillsynsverksamheten kan delas i två arbetsområden (vilket också framgår av ovanstående beskrivningar av kontrollplan och ledningssystem):

- planerad tillsyn, t.ex. årliga inspektioner och de aktiviteter som kopplas till detta
- händelsestyrd tillsyn, när enheten reagerar på t.ex. inkomna klagomål eller när företagare på eget initiativ inkommer med begäran om prövning i enlighet med den nya lagstiftningen (se nedan).

Därutöver finns övergripande arbetsuppgifter som omfattar kvalitetsarbetet (t.ex. i form av förbättringar av ledningssystemet), kompetensutveckling, administration etc.

De nya lagkraven innebär att alla företag som har livsmedelshandling ska godkännas av kommunen utifrån delvis nya bedömningsgrunder. Den fasta avgiften för livsmedelskontrollen för de företag som ännu inte godkänts på detta sätt är mycket högre än tidigare (upp till 300 procent enligt miljöenhetens beräkningar). Däremot har flertalet av de företag som prövats och godkänts under år 2006 fått en sänkt avgift på nära 25 procent i jämförelse med tidigare års kontrollavgifter eftersom avgiftens storlek är kopplad till tillsynsobjektets lagefterlevnad.

7.1 Omfattning

I årsbokslutet år 2006 och kommentarerna till detta beskrivs att fördelningen av tillgängliga resurser inte fördelats mellan de olika arbetsuppgifterna på det sätt som planerades. Inför år 2006 var ambitionen att hålla ned arbetstiden för s.k. övergripande arbetsuppgifter till förmån för inspektioner. Detta lyckades dock inte eftersom miljöenheten gjorde omprioriteringar under året och istället satsade tid på vad man uppfattat som långsiktiga och nödvändiga arbetsmiljöfrågor och kvalitetsarbete.

En följd av detta blev att man inte kunde genomföra inspektionsverksamheten i den omfattning som krävdes för att målet om 100 godkända objekt skulle kunna uppnås. Behovet av information och återbesök hade underskattats vid planeringen, detta då i stort sett samtliga besökta objekt behövde ett eller flera återbesök för att kunna godkännas. Under år 2006 genomförde enheten 139 inspektioner, vilket innebar att 77 objekt kunde godkännas.

Omfattningen 139 inspektioner är något lägre än vad som skedde år 2005. Över en längre period kan man se en trend med minskat antal inspektioner (år 2003 låg antalet inspektioner över 200 st).

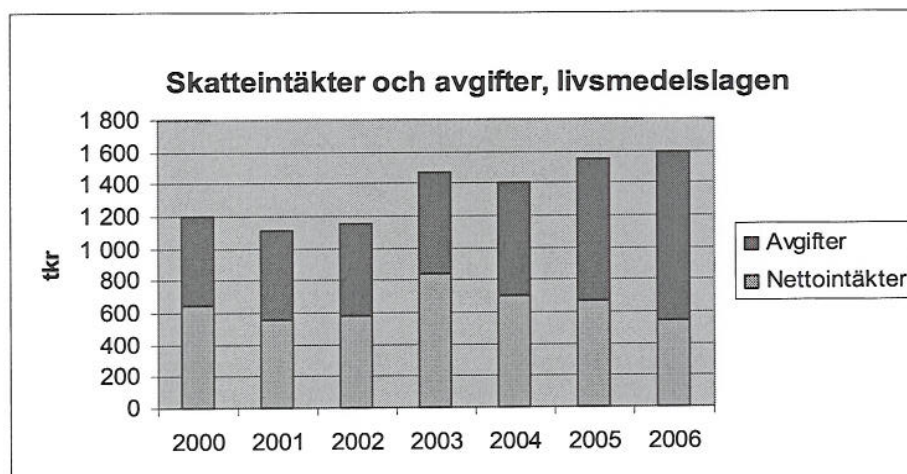
Samtidigt har antalet delegationsbeslut ökat kraftigt (från 100 beslut år 2002 till över 300 beslut år 2005). År 2006 steg antalet delegationsbeslut kraftigt beroende på 349 avgiftsbeslut som var tvungna att fattas innan ingången av det nya året, i enlighet med den nya lagstiftningen. En följd av denna koncentrerade insats blev att det under det sista tertialet år 2006 fanns 21 andra ärenden som inte handlagts inom den stipulerade gränsen på 4 veckor.

I bokslutskommentaren redovisas endast nyckeltal för år 2006 – antal delegationsbeslut per handläggare (246 st) och antal inspektioner per handläggare (62 st). Utan jämförelsetal och analys är dock informationsvärdet av nyckeltalen begränsat.

7.2 Resurser i verksamheten

Livsmedelstillsynen finansieras dels av skattemedel, dels av de avgifter som tas ut av brukarna i enlighet med förordning (SFS 2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel. Merparten av dessa avgifter är fasta. Totalt förfogade livsmedelstillsynen över 1,6 miljoner kronor år 2006.

Det nya regelverket innebär en ökad avgiftsfinansiering av tillsynsverksamheten genom högre taxor och en högre debiteringsgrad. Samtidigt innebär det också ett ökat krav på att livsmedelsinspektioner även utförs inom en viss tid. I bokslutskommentaren år 2006 återfinns följande figur över utvecklingen av de två finansieringssätten. I kommentaren beskrivs detta som ”en utveckling som följer kommunens tillväxt i form av fler verksamheter och en högre taxefinansiering av tillsynsverksamheten”.



I budgeten år 2007 har den nya miljö- och samhällsbyggnadsnämndens ram tillförts medel från de tidigare områdesnämnderna samt kommunstyrelsen. Totalt ligger nämndens ram på 21,7 miljoner kronor, varav 4,4 miljoner kronor avser verksamheten miljö- och hälsoskydd. I förhållande till tidigare år har den nya nämnden bl.a. fått ytterligare 1 miljon kronor för att täcka kostnader för ”en utökad ambitionsnivå inom verksamhetsområdet miljö- och hälsoskydd”. En del av dessa medel används inom livsmedelstillsynen för att förstärka personalresurserna.

Redan år 2006 fick miljöenheten en viss personalförstärkning och inför år 2007 var det en tydlig ambition att personalen måste förstärkas ytterligare för att kunna klara tillsynen enligt den nya livsmedelslagstiftningen. Rekryteringen av ytterligare en livsmedelsinspektör var en av utgångspunkterna i kontrollplanens beräkningar av tillgänglig tid. Däremot har rekryteringen blivit försenad. Vid revisionstillfället uppskattade förvaltningen att en ny inspektör troligen kunde vara ”i drift” tidigast under sommaren.

I kontrollplanen för år 2007 görs följande uppskattning av tillgängliga arbetsresurser i tillsynsverksamheten

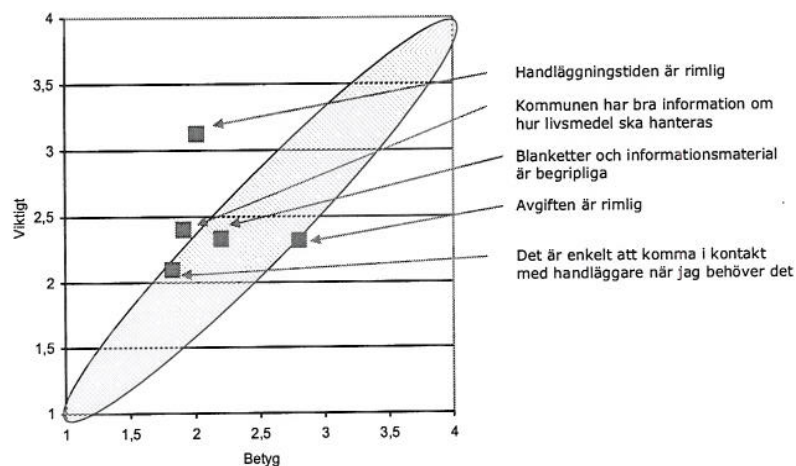
Årsarbete	Totalt antal timmar	Planerad kontroll	Händelsestyrd verksamhet	Övergripande arbetsuppgifter
3,05 åa	4 920 tim	2 180 tim	825 tim	1 915 tim

I beräkningen inkluderas en nyinrättad tjänst samt en deltidsförstärkning från miljö-tillsynen. Enligt planeringen ska den nyanställda svara för den största enskilda arbetsinsatsen i den planerade kontrollen år 2007 (860 timmar jämfört med 660 timmar för vardera två övriga inspektörer som arbetar med denna del).

7.3 Kvalitet

Kvaliteten mäts genom brukarundersökningar vartannat år. Den enkät, som skickas till samtliga som varit föremål för tillsyn under året, innehåller ett tjugotal frågor om vilka variabler som är viktigast för kvaliteten i livsmedelstillsynen samt hur man som brukare bedömer kvaliteten i dessa variabler.

Brukarundersökningens resultat för livsmedelstillsyn summeras i nedanstående figur. Figuren visar korrelationen mellan enskilda frågors vikt och betyg. För att ligga i linje med brukarnas förväntningar ska punkten hamna inom det markerade området, inte till vänster om det.



Utifrån det här undersökningsresultatet kan konstateras att brukarna har högre krav på snabb handläggning än de fyra veckor som miljöenheten satt upp som ett mål. Enligt redovisningen av handläggningstiden klarade man av att hålla tidsramen för merparten av ärendena. Samtidigt visar resultatet att brukarna inte tycker att handläggningstiden är rimlig, ställt i relation till hur viktigt man anser att den variabeln är. Övriga variabler hamnar inom det kritiska området.

I bokslutskommentaren år 2006 återredovisas också kvalitativa mått utifrån brukarundersökningen som omfattar de mål som ingår i ledningssystemet (se avsnitt 5).

- K1: Allt fler kunder upplever att de fått god vägledning för att tillgodose sina mål och behov.
Grundvärde 2004: 77 % Mål 2006: 80 % Resultat 2006: 65 %
- K2: Våra kunder/kommuninnevånare ska uppfatta oss som tillgängliga.
Grundvärde 2004: 78 % Mål 2006: 80 % Resultat 2006: 58 %
- K3: Allt fler av våra kunder ska uppfatta oss som professionella i vårt bemötande
Grundvärde 2004: 83 % Mål 2006: 85 % Resultat 2006: 73 %

Genomgående märks en försämring av den upplevda kvaliteten i livsmedelstillsynen i jämförelse med tidigare år. I samtliga tre fall är man långt ifrån de mål som satts upp.

(För att komplettera denna bild ska nämnas att i mätningen "Stockholmsregionens möte med näringslivet – En studie av företagares uppfattningar" hamnar Nacka kommun i topp tre av 40-talet kommuner utifrån ett framräknat Nöjd-Kund-Index för miljötillsyn, vilket inkluderar livsmedelstillsyn – resultat 73, snittresultat alla medverkande kommuner 66. Mätningen görs av Stockholm Business Alliance, ett regionalt samarbete i vilket Nacka ingår.)

7.4 Kompetensutveckling

Tillgången på inspektörer är en viktig aspekt av genomförandet av tillsynsverksamheten, en annan är hur väl inspektörernas kompetens underhålls och utvecklas. I kontrollplanen talas också i termer av "nödvändiga effektiviseringar" av inspektionsverksamheten för att klara det ökade antalet tillsynsobjekt. Kompetensutveckling – på individnivå och på organisatorisk nivå – är på det sättet en central del av styrningen av tillsynsverksamheten.

Kompetensaspekten tillgodoses på olika sätt:

- Den ovanstående beskrivningen av ledningssystemet inom Miljö och Stadsbyggnad bygger på en strukturerad dokumentation av de rutiner och arbetssätt som tillämpas i verksamheten. Rutinbeskrivningarna revideras två gånger per år.
- Regelbundna brukarundersökningar genomförs som ett led i att följa upp verksamheten. Informationen från dessa undersökningar är en integrerad del av ledningssystemet.
- Från den totala arbetstiden avsätts årligen 5 procent för kompetenshöjande verksamhet. Det kan röra sig om olika typer av kurser för att utveckla inspektörsrollen, som inte bara innebär att vara expert inom livsmedelshandling, utan även på ett bra sätt kunna informera och utbilda brukarna. År 2006 uppnåddes målet.

7.5 Kommentar

Den situation som avspeglas i de ovanstående iakttagelserna innebär en tillsyns svårlost ekvation för nämnden och de ansvariga i förvaltningen.

På kravsidan finns den nya lagstiftningen som inneburit en kraftigt ökad arbetsbelastning i form av omprövning av samtliga verksamheter med livsmedelshandling samt därtill hörande informations- och utbildningsinsatser.

Samtidigt talas det i planeringsdokument och resultatredovisningar i tydliga ordalag om behovet av arbetsmiljöinsatser och en ökad satsning på kompetens- och kvalitetsutvecklande arbete. Detta behov bekräftas till viss del av resultatet av genomförda kvalitetsmätningar som genomgående uppvisar ett negativt resultat.

Det är vidare nödvändigt att hitta vägar att effektivisera inspektionsverksamheten. Dessutom, som även framhålls i miljöenhetens riskanalyser, är hälsoskyddsnivån avseende livsmedel direkt beroende på hur ofta livsmedelsinspektioner kan genomföras.

På resurssidan har den nya lagstiftningen samt något ökade anslag möjliggjort en förstärkning av personalstyrkan. Däremot har denna förstärkning inte realiserats i tid för att förutsättningarna i kontrollplanen ska kunna uppfyllas.

Sammantaget finns alltså en tydlig risk att de beräkningar av tillgängliga resurser som kontrollplanen baseras på inte håller. Därigenom finns en risk att livsmedelstillsynen inte kommer att kunna genomföras i erforderlig omfattning eller uppnå de kvalitetsmål som finns.

8 Analys och slutsatser

Utvecklingen över åren har inneburit en starkare fokusering på information och samarbete, men tillsynsverksamheten utgör alltså kärnan i miljö- och hälsoskyddsarbetet.

Kvaliteten i tillsynsverksamheten ligger till sin största del i det personliga mötet mellan inspektören och den ansvarige för den verksamheten som tillsynen gäller (tillsynsobjektet). Detta gör att varje inspektionstillfälle är en unik situation som i sig innehåller ett flertal variabler som på olika sätt påverkar kvaliteten i inspektionen. Dessa variabler omfattar organisatoriska frågor som det stöd som inspektören har i sitt arbete i form av bl.a. checklistor och teknisk utrustning, den politiska styrningen av verksamheten samt de resurser (den tid) som avdelats. Därutöver finns självklart en personlig dimension omfattandes den enskilda inspektörens kunskap om sakområdet och kännedom om det aktuella tillsynsobjektet, social kompetens samt inspektörens administrativa kapacitet i övrigt.

I detta sammanhang är kontrollplanen ett av de viktigaste verktygen för att nämnd och förvaltning ska kunna dimensionera och inrikta tillsynsverksamheten på bästa sätt. Vår bedömning är att kontrollplanen (och ledningssystemet) håller en hög kvalitetsnivå i förhållande till de regler och normer som finns. Beräkningar av tillsynsbehov – och därtill hörande riskvärdering – samt redovisning av tillgängliga resurser följer en tydlig struktur.

Granskningen visar dock på ett behov av utveckling beträffande tidsaspekten. De senaste åren har kontrollplanen behandlats på nämndnivå i ett sent skede. Kontrollplanen bör istället hanteras i samband med budget. Vidare har kontrollplanen möjligtvis en för detaljerad utformning för att informationsvärdet på nämndnivå ska vara optimalt.

Granskningen visar också på ett behov av att utveckla målstyrningen. Framförallt gäller det att koppla mål på olika nivåer, göra vissa målformuleringar mer stringenta samt utveckla användandet av nyckeltal i uppföljningen.

I vissa delar av det ledningssystem som är kopplat till livsmedelsinspektionen finns utrymme för förbättring. De rutinbeskrivningar som ingår i systemet kan förtydligas i vissa delar. Samtidigt är ledningssystemet som helhet föremål för regelbunden översyn och förbättringsinsatser, så det finns goda möjligheter att komma till rätta med detta.

Tillsynsverksamheten står inför stora utmaningar. Arbetsbördan har ökat samtidigt som den nödvändiga förstärkningen av personalstyrkan har försenats i jämförelse med planen. Det finns en tydlig risk att livsmedelstillsynen år 2007, i likhet med situationen år 2006, inte kommer att uppnå den omfattning som är önskvärd. Vidare finns det ett behov av att utveckla och förbättra verksamheten för att kvalitetsmålen för livsmedelsinspektionen ska kunna uppnås.

Stockholm den 27 september 2007

Mårten Levin
Manager