

Till: Bygg- och miljönämnden
För kännedom: Kommunfullmäktige

Granskning av kommunens miljötillsyn och livsmedelskontroll

De förtroendevalda revisorerna har låtit EY genomföra en granskning av kommunens miljötillsyn och livsmedelskontroll, i syfte att bedöma om bygg- och miljönämnden säkerställt en tillräcklig kvalitet och effektivitet inom dessa verksamheter.

Vår sammanfattande bedömning är att kommunens miljötillsyn i allt väsentligt bedrivs på ett ändamålsenligt sätt. Det förekommer dock delar av tillsynsverksamheten som behöver utvecklas. Exempelvis är det en brist att den senaste behovsutredningen genomfördes 2011. Det innebär att det i nuläget inte är kartlagt i vilken uträkning personalresurserna för miljötillsyn svarar mot personalbehovet. Dessutom ska behovsutredningen ses över vid behov och minst en gång per år enligt miljötillsynsförordningen. Nämndens rutiner kopplat till behovsutredningen har med andra ord inte levt upp till kraven i gällande regelverk. Vidare är vår bedömning att det finns ett behov av att vidta åtgärder för att säkerställa att finansieringen av myndighetsutövningen inom miljöområdet är i enlighet med nämndens egna mål. Under 2019 var verksamhetens självfinansieringsgrad 40 procent, medan nämndens mål är en självfinansieringsgrad om 50 procent.

Vad gäller livsmedelskontrollen är vår sammanfattande bedömning att det förekommer väsentliga brister i verksamheten. Granskningen visar att samtlig planerad livsmedelskontroll inte genomförs, vilket skulle kunna förklaras av otillräckliga personalresurser. Vidare kan konstateras att det är tveksamt om kostnadstäckningen av livsmedelskontrollen är i enlighet med gällande regelverk. Av länsstyrelsens granskningsrapport framgår att självfinansieringsgraden för 2019 uppgår till ungefär 53 procent. En grundläggande utgångspunkt för livsmedelskontrollen är att avgiftens storlek skall svara mot den kostnad som den offentliga kontrollen över företaget medför. Intervjuade på livsmedelsavdelningen anser dock att självfinansieringsgraden är högre än vad länsstyrelsen uppger.

Avslutningsvis vill vi understryka vikten av att nämnden vidtar åtgärder för att avhjälpa de brister som tillsynsmyndigheter identifierat i kommunens livsmedelskontroll. För det första är det allvarligt att Livsmedelsverket bedömer bristerna i kommunens livsmedelskontroll som så omfattande att myndigheten beslutat om ett föreläggande. För det andra är det också allvarligt hur nämnden valt att hantera påtalade brister. Samma brister har påtalats i länsstyrelsen och Livsmedelsverkets revisioner 2010, 2015 och 2019, utan att åtgärdas. Dessutom är det enbart en av sex avvikelser kopplade till Livsmedelsverkets föreläggande som åtgärdats enligt given tidsperiod. Nämndens agerande utifrån de bister som påtalats kan inte beskrivas på annat sätt än passivt.

Utifrån våra bedömningar rekommenderar vi bygg- och miljönämnden:

- ▶ Säkerställ att samtlig planerad livsmedelskontroll genomförs.
- ▶ Säkerställ att självfinansieringsgraden inom livsmedelskontrollen och miljötillsynen är tillräcklig.
- ▶ Säkerställ en tillräcklig uppföljning av livsmedelskontrollen.
- ▶ Säkerställ att resursbehoven inom miljötillsynen och livsmedelskontrollen analyseras kontinuerligt.

Vi önskar svar från nämnden senast 2020-08-31.

För Revisorerna i Upplands-Bro kommun

Thomas Ljunggren

Tord Svengren

Upplands-Bro kommun

Granskning av kommunens miljötillsyn och
livsmedelskontroll



Building a better
working world

Innehållsförteckning

1. Sammanfattande bedömning och rekommendationer	1
2. Inledning	2
2.1. Bakgrund.....	2
2.2. Syfte och revisionsfrågor	2
2.3. Revisionskriterier.....	2
2.4. Ansvariga styrelser.....	2
2.5. Genomförande	3
3. Den nationella ansvarsfördelningen	3
3.1. Tillsynsansvaret inom miljöområdet är uppdelat	3
3.2. Kommunerna har ett omfattande ansvar för den operativa livsmedelskontrollen	3
4. Organisation och ansvar i kommunen.....	4
4.1. Bygg- och miljönämnden ansvarar för livsmedelskontrollen och miljötillsynen.....	4
4.2. Samhällsbyggnadskontoret arbetar på uppdrag av flera nämnder	4
4.3. Inspektörers beslutanderätt är i vissa fall långtgående	4
4.4. Vår bedömning.....	4
5. Planering och riskanalys	5
5.1. Miljötillsynsförordningen reglerar planeringen av tillsynen	5
5.2. Livsmedelskontrollen ska vara riskbaserad	6
5.3. Vår bedömning.....	6
6. Taxor och avgifter	7
6.1. Nämnden beslutar om avgifter för tillsyn enligt miljöbalken.....	7
6.2. Livsmedelskontrollen ska vara avgiftsfinansierad	7
6.3. Vår bedömning.....	8
7. Uppföljning	8
7.1. Tillsynen enligt miljöbalken följs upp i årlig rapport	8
7.2. Återrapporteringen till nämnd är begränsad gällande livsmedelskontrollen	8
7.3. Kommunens livsmedelskontroll granskas av myndigheter.....	9
7.4. Vår bedömning.....	9
8. Utbildning och kompetens	10
8.1. Kompetensbehov kartläggs i medarbetarsamtal.....	10
8.2. Krav på utbildning och kompetens regleras av EU	10
8.3. Vår bedömning.....	11
9. Svar på revisionsfrågor	11
10. Källförteckning	13

1. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har EY genomfört en granskning av kommunens miljötillsyn och livsmedelskontroll, i syfte att bedöma om bygg- och miljönämnden säkerställt en tillräcklig kvalitet och effektivitet inom dessa verksamheter.

Vår sammanfattande bedömning är att kommunens miljötillsyn i allt väsentligt bedrivs på ett ändamålsenligt sätt. Det förekommer dock delar av tillsynsverksamheten som behöver utvecklas. Exempelvis är det en brist att den senaste behovsutredningen genomfördes 2011. Det innebär att det i nuläget inte är kartlagt i vilken uträkning personalresurserna för miljötillsyn svarar mot personalbehovet. Dessutom ska behovsutredningen ses över vid behov och minst en gång per år enligt miljötillsynsförordningen. Nämndens rutiner kopplat till behovsutredningen har med andra ord inte levt upp till kraven i gällande regelverk. Vidare är vår bedömning att det finns ett behov av att vidta åtgärder för att säkerställa att finansieringen av myndighetsutövningen inom miljöområdet är i enlighet med nämndens egna mål. Under 2019 var verksamhetens självfinansieringsgrad 40 procent, medan nämndens mål är en självfinansieringsgrad om 50 procent.

Vad gäller livsmedelskontrollen är vår sammanfattande bedömning att det förekommer väsentliga brister i verksamheten. Granskningen visar att samtlig planerad livsmedelskontroll inte genomförs, vilket skulle kunna förklaras av otillräckliga personalresurser. Vidare kan konstateras att det är tveksamt om kostnadstäckningen av livsmedelskontrollen är i enlighet med gällande regelverk. Av länsstyrelsens granskningsrapport framgår att självfinansieringsgraden för 2019 uppgår till ungefär 53 procent. En grundläggande utgångspunkt för livsmedelskontrollen är att avgiftens storlek skall svara mot den kostnad som den offentliga kontrollen över företaget medför. Intervjuade på livsmedelsavdelningen anser dock att självfinansieringsgraden är högre än vad länsstyrelsen uppger.

Avslutningsvis vill vi understryka vikten av att nämnden vidtar åtgärder för att avhjälpa de brister som tillsynsmyndigheter identifierat i kommunens livsmedelskontroll. För det första är det allvarligt att Livsmedelsverket bedömer bristerna i kommunens livsmedelskontroll som så omfattande att myndigheten beslutat om ett föreläggande. För det andra är det också allvarligt hur nämnden valt att hantera påtalade brister. Samma brister har påtalats i länsstyrelsen och Livsmedelsverkets revisioner 2010, 2015 och 2019, utan att åtgärdas. Dessutom är det enbart en av sex avvikelser kopplade till Livsmedelverkets föreläggande som åtgärdats enligt given tidsperiod. Nämndens agerande utifrån de brister som påtalats kan inte beskrivas på annat sätt än passivt.

Utifrån våra bedömningar rekommenderar vi bygg- och miljönämnden:

- ▶ Säkerställ att samtlig planerad livsmedelskontroll genomförs.
- ▶ Säkerställ att självfinansieringsgraden inom livsmedelskontrollen och miljötillsynen är tillräcklig.
- ▶ Säkerställ en tillräcklig uppföljning av livsmedelskontrollen.
- ▶ Säkerställ att resursbehoven inom miljötillsynen och livsmedelskontrollen analyseras kontinuerligt.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Bygg- och miljönämnden fullgör kommunens uppdrag inom miljö- och hälsoskyddsområdet. Ett av nämndens största uppdrag är att som myndighet utöva tillsyn enligt livsmedelslagen, miljöbalken, strålskyddslagen samt andra förordningar och föreskrifter.

Tillsynsverksamheten finansieras till största del genom taxestyrd avgifter. Tillsynen innebär att kontrollera att lagstiftning och fastställda villkor följs.

Tillsynen utövas genom tillsynsbesök, rådgivning och information och i tillsynsansvaret ingår att avsätta tillräckliga resurser samt att ha personal med tillräcklig kompetens för att arbetet ska kunna utföras. Samtidigt finns kommunallagens självkostnadsprincip som innebär att kommunen inte får ta ut högre avgifter än vad den faktiska insatsen kostar.

Med bakgrund av revisorernas risk- och väsentlighetsbedömning har tillsynsverksamheten identifierats som ett väsentligt område att granska vidare. Revisorerna vill förvissa sig om att tillsynen håller tillräcklig kvalitet och effektivitet.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om bygg- och miljönämndens tillsyn och kontroll håller tillräcklig kvalitet och effektivitet. I granskningen belyses huvudsakligen följande revisionsfrågor.

- ▶ Finns tillsyns- respektive kontrollplaner och bygger dessa på dokumenterade risk- och behovsanalyser?
- ▶ Hur säkerställer nämnden tillräcklig kompetens och tillräckliga resurser inom tillsynsområdet?
- ▶ Följs nämndens tillsyn och kontroll upp och utvärderas i vederbörlig ordning?
- ▶ Hur säkerställer nämnden korrekta taxor?

2.3. Revisionskriterier

Granskningen utgår i huvudsak från följande revisionskriterier:

- ▶ Miljöbalk (1998:808) 26 kap
- ▶ Miljötillsynsförordning (2011:13)
- ▶ Förordning (EU) 2017/625
- ▶ Livsmedelslag (2006:804) och Livsmedelsförordning (2006:813)
- ▶ Förordning (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter

2.4. Ansvarig nämnd

Granskningen avser bygg- och miljönämnden.

2.5. Genomförande

Granskningen har genomförts genom intervjuer med ansvariga avdelningschefer och tillsynsinspektörer samt genom studier av styrdokument, tillsynsdokumentation och rapportering till nämnden.

3. Den nationella ansvarsfördelningen

3.1. Tillsynsansvaret inom miljöområdet är uppdelat

Ansvaret för miljötillsynen är fördelat på ett antal olika aktörer.¹ Kommunerna har ansvaret för huvuddelen av det operativa tillsynsansvaret för miljöbalkens bestämmelser om miljö- och hälsoskydd samt avfallshantering.

Kommunerna och länsstyrelserna har ett mer uppdelat ansvar när det kommer till miljöfarlig verksamhet och verksamheter som orsakar miljöskador. För miljöfarlig verksamhet har länsstyrelserna ansvar för den operativa tillsynen av tillståndspliktiga anläggningar, medan kommunerna har ansvar för övriga anläggningar. I praktiken har emellertid länsstyrelserna lämnat över ansvaret för tillståndspliktiga anläggningar till kommunerna i större eller mindre utsträckning.

Vad gäller kemikalietillsynen är ansvaret uppdelat mellan kommunerna, Kemikalieinspektionen och länsstyrelserna. Kemikalieinspektionen ansvarar för tillsyn över vilka produkter som tillverkare och importörer av kemiska produkter släpper på marknaden, och kommunerna ansvarar för tillsyn av hanteringen av sådana produkter.

3.2. Kommunerna har ett omfattande ansvar för den operativa livsmedelskontrollen

Livsmedelkontrollen utförs av Livsmedelsverket, länsstyrelserna, andra statliga myndigheter samt kommunerna.² Ansvarsfördelningen mellan dessa kontrollmyndigheter preciseras i livsmedelsförordningen.

Livsmedelsverket leder och samordnar den nationella livsmedelskontrollen. Därtill kontrollerar myndigheten vissa anläggningar, t.ex. äggpackerier och mejerier och slakterier. För att göra kontrollen likvärdig över hela landet granskar Livsmedelsverket kommunernas livsmedelskontroll. Sammanlagt rör det sig om ungefär 1 300 anläggningar.

Länsstyrelserna ansvarar för kontrollen av primärproducenter som enskilda jordbruk, men också av exempelvis uppfödare, fiskare och bärplockare. Länsstyrelserna ska på regional nivå samordna och ge råd och stöd till kommunerna i deras kontrollverksamhet. Därtill tillkommer att granska hur kommunerna utför sin kontroll.

Kommunerna ansvarar för att kontrollera exempelvis dricksvattenproducenter, butiker, restauranger och skolkök. Kontrollen kan bedrivas enskilt eller tillsammans med andra kommuner genom en gemensam nämnd eller kommunalförbund. Totalt ingår ca 65 000 kontrollobjekt i kommunernas ansvarsområde.

¹ Avsnittet bygger på Statskontoret 2014:17. *Vägledning till en bättre tillsyn: En utvärdering av tillsynsvägledning på miljöområdet.*

² Avsnittet bygger på uppgifter från Livsmedelsverket samt Statskontoret 2015:17. *Avgifter i livsmedelskontrollen: Förslag på en mer effektiv avgiftsfinansiering.*

4. Organisation och ansvar i kommunen

4.1. Bygg- och miljönämnden ansvarar för livsmedelskontrollen och miljötillsynen

Bygg- och miljönämndens reglemente reviderades senast i december 2018. Av reglementet framgår att nämnden fullgör kommunens myndighetsuppgifter inom bland annat miljö- och hälsoskyddsområdet enligt miljölagstiftningen samt livsmedelslagen.

4.2. Samhällsbyggnadskontoret arbetar på uppdrag av flera nämnder

Samhällsbyggnadskontoret arbetar på uppdrag av bygg- och miljönämnden, kommunstyrelsen samt tekniska nämnden. På kontoret finns det sju avdelningar: plan-, exploaterings-, miljö-, livsmedels-, bygg- och tekniska avdelningen samt övergripande samhällsplanering. Avdelningarna för miljö, livsmedel och bygglov genomför arbetet inom bygg- och miljönämndens ansvarsområde.

Miljöavdelningen ansvarar för tillsyn enligt miljölagstiftningen. På avdelningen arbetar elva medarbetare, varav nio inspektörer, en administratör och en enhetschef. Två inspektörer ansvarar för respektive tillsynsområde. Under senare år har nya ansvarsuppgifter tillkommit för avdelningen, bland annat ärendehandläggning av strandskydd.

Livsmedelsavdelningen ansvarar för livsmedelskontrollen, men även för tillsyn enligt alkohollagen och tobakslagen. På avdelningen arbetar två medarbetare. Enligt chef för livsmedelsavdelningen arbetar knappt en årsarbetskraft med livsmedelskontroll. Avdelningens uppdrag har på senare år utvidgats samtidigt som antalet livsmedelsinspektörer har minskat. Det har enligt uppgift medfört att avdelningen inte hinner genomföra samtliga livsmedelskontroller som är planerade. Under 2019 genomfördes 82 procent av de planerade kontrollerna. Länsstyrelsen konstaterade i sin revision av livsmedelskontrollen under 2019 att livsmedelsavdelningen har otillräckliga personalresurser.

4.3. Inspektörers beslutanderätt är i vissa fall långtgående

Nämndens delegationsordning reviderades senast den 20 februari 2020. Beslutet att godkänna delegationsordningen föregicks av diskussion inom nämnden kring i vilken utsträckning beslutanderätt i miljöärenden ska delegeras till förvaltningen. I den reviderade delegationsordningen genomfördes till slut inga större förändringar inom miljöområdet.

Miljöinspektörerna har beslutanderätt i ett antal ärenden rörande både avgifter och miljötillsyn. Exempelvis får miljöinspektörerna besluta om avgifter enligt kommunens taxa, besluta om att meddela föreläggande samt besluta om miljöstraffavgift upp till 10 000 kr. I ärenden av större betydelse ska avdelningschefen för miljö fatta besluten.

Inom livsmedelsområdet har livsmedelsinspektörerna beslutanderätt i huvuddelen av ärenden inom ramen för bland annat kontrollförordningen, livsmedelslagen och livsmedelsförordningen. I likhet med miljöinspektörer får livsmedelsinspektörer fatta beslut om att förena föreläggande med vite upp till 20 000 kronor. Vid större vitesbelopp ska avdelningschefen fatta beslut.

4.4. Vår bedömning

Bygg- och miljönämnden fullgör kommunens uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet samt inom livsmedelskontrollen. Granskningen visar att nämnden inte har säkerställt att samtliga planerade livsmedelskontroller genomförs. Vi kan inte uttala oss om utförandet av

livsmedelskontrollen bedrivs effektivt. Det kan dock konstateras att länsstyrelsen bedömer att nuvarande personalresurser är otillräckliga. Enligt vår bedömning bör nämnden genomföra en genomlysning av livsmedelsavdelningens personalbehov.

5. Planering och riskanalys

5.1. Miljötillsynsförordningen reglerar planeringen av tillsynen

Enligt miljötillsynsförordningen ska det finnas en utredning om tillsynsbehovet för myndighetens hela ansvarsområde enligt miljöbalken. Behovsutredningen ska avse en tid om tre år. Utredningen ska ses över vid behov och minst en gång varje år. Myndigheten ska också föra ett register över de tillsynsobjekt som behöver återkommande tillsyn.

År 2011 genomfördes den senaste behovsutredningen. Behovsutredningen redovisar det sammanlagda behovet av tillsyn inom kommunen samt hur resurserna ska tillgodoses genom avgifter eller skattemedel. Sedan 2011 har miljöavdelningens ansvar utökats i form av att prövning och tillsyn av strandskyddade områden överfördes från bygglovenheten till miljöenheten 2014 och under 2015 beslutades att kommunernas bygg- och miljönämnder ansvarar för tillsyn av sprängämnesprekursorer. Miljöavdelningen är medveten om behovet av att uppdatera behovsutredningen men arbetet har under en längre tid blivit framskjutet. Det pågår för närvarande ett arbete med att uppdatera den befintliga utredningen och den nya behovsutredningen planeras att beslutas i maj 2020.

Utifrån behovsutredningen och registret över tillsynsobjekt ska myndigheten varje år upprätta en tillsynsplan som omfattar myndighetens ansvarsområde enligt miljöbalken. I tillsynsplanen ska det beskrivas hur myndigheten avvägt fördelningen av resurser inom och mellan olika ansvarsområden enligt miljöbalken och hur resurserna har anpassats efter det tillsynsbehov som finns.

Den senast upprättade tillsynsplanen gäller för 2019. Tillsynsplanen ger en övergripande bild av tillsynsarbetet och i *Tidsplan för 2019–2021* beskrivs samtliga fasta tillsynsobjekt samt när och hur tillsyn ska genomföras. Enligt chef för miljöavdelningen har tillsynsplanen anpassats utifrån de nya förutsättningarna som råder efter att avdelningen tillförts nya ansvarsområden. Tillsynsplanen för 2020 är planerad att antas i maj 2020.

Utifrån en riskanalys bedöms hur omfattande tillsynsinsatser respektive tillsynsobjekt behöver. Riskanalysen genomförs av de inspektörer som ansvarar för berört tillsynsområde och i genomförandet används SKR:s modell för riskbedömning samt erfarenhet från tidigare år. Resultatet dokumenteras i en särskild objektslista, vilken följs upp under året.

Med utgångspunkt i tillsynsplanen ska myndigheten upprätta ett tillsynsprogram för verksamheter som uppfyller vissa kriterier enligt miljötillsynsförordningen. I tillsynsprogrammet ska myndigheten bestämma hur ofta tillsynsbesök ska genomföras. Tiden mellan två tillsynsbesök ska bestämmas utifrån en bedömning av verksamhetens risk för människors hälsa och miljön.

I nuläget finns inget tillsynsprogram för verksamheter som uppfyller vissa kriterier enligt miljötillsynsförordningen. Ett sådant program planeras att inkluderas i den nya tillsynsplanen.

5.2. Livsmedelskontrollen ska vara riskbaserad

Enligt EU 2017/625 ska livsmedelskontrollen baseras på hur stora riskerna i verksamheten är. Kontrollen ska utföras regelbundet och antalet kontroller ska stå i proportion till riskerna i den verksamhet som kontrolleras. Kontrollmyndigheterna ska årligen fastställa en plan för kontrollverksamheten enligt Livsmedelsverkets föreskrifter. Planen ska omfatta minst tre år, men kan brytas ner årsvis för att ge överblick över vad som ska göras och följas upp under verksamhetsåret. Planen ska utgå från lagstiftningen, från de gemensamma nationella målen och från mål som myndigheterna själva har satt upp.

Bygg- och miljönämnden senast fastställda tillsynsplan antogs i december 2017 och gäller för åren 2018–2020. Tillsynsplanen uppdateras således inte årligen, utan revideras av nämnden var tredje år. Däremellan uppdaterar förvaltningen listan på kontrollobjekt i ett internt arbetsmaterial.

Syftet med tillsynsplanen är att redovisa hur bygg- och miljönämnden, som lokal prövnings- och tillsynsmyndighet, med tillgängliga resurser och tillgänglig kompetens avser att utföra den tillsyn som bäst svarar mot tillsynsbehovet. I tillsynsplanen beskrivs bland annat kontrollmyndighetens resurser, mål för verksamheten, antal ärenden och anläggningar att kontrollera, samt hur myndigheten arbetar med samverkan och kompetensförsörjning.

Livsmedelverket har tagit fram en vägledning för riskklassning av livsmedelsanläggningar och hur mycket kontrolltid respektive tillsynsobjekt bör tilldelas. Riskmodellen tar hänsyn till vilken verksamhet som bedrivs, erfarenheter från tidigare kontroller som utförts och behovet av att kontrollera uppgifter om märkning och information. Riskbedömningen resulterar i en tilldelad kontrolltid som multipliceras med den bestämda timtaxan, vilket blir verksamhetens kontrollavgift.

Enligt nämndens delegationsordning har en livsmedelsinspektör rätt att besluta om risk- och erfarenhetsklassificering av livsmedelsföretag samt om årlig kontrollavgift. Riskklassificeringen bygger på den vägledning som Livsmedelverket tagit fram för livsmedelkontrollen. Underlaget för riskanalysen finns dokumenterat. Enligt intervjuade behöver ibland resultatet utifrån Livsmedelsverkets modell för riskanalys anpassas för att bättre återspegla det verkliga kontrollbehovet.

5.3. Vår bedömning

Miljötillsynsförordningen gör gällande att behovsutredningar ska ses över vid behov och minst en gång per år. Granskningen visar att en behovsutredning genomfördes senast 2011 och att verksamhetens uppdrag sedan dess har förändrats i flera avseenden. För närvarande pågår ett arbete med att uppdatera behovsutredningen. Enligt vår bedömning är det en brist att nämnden inte säkerställt att behovsutredningen reviderats i enlighet med miljötillsynsförordningens krav. Det är också en brist att ett tillsynsprogram inte upprättats. Vad som däremot är positivt är att det i nuläget pågår ett arbete med att ta fram både en behovsutredning och tillsynsprogram.

Enligt livsmedelsverkets föreskrifter ska kontrollmyndigheterna årligen fastställa en plan för kontrollverksamheten. Vi noterar att bygg- och miljönämndens tillsynsplan för livsmedel senast fastställdes 2017.

Livsmedelskontrollen ska enligt EU 2017/625 vara riskbaserad och antalet kontroller ska stå i proportion till riskerna i den verksamhet som kontrolleras. Kommunens livsmedelskontroll bygger på en riskklassning som genomförs utifrån Livsmedelsverkets rekommendation. I den bemärkelsen är livsmedelskontrollen riskbaserad. Men eftersom samtlig planerad kontroll

inte genomförs innebär det att kontrollen i praktiken inte genomförs utifrån riskklassningen. Enligt vår bedömning är det väsentligt att samtlig planerad kontroll genomförs.

6. Taxor och avgifter

6.1. Nämnden beslutar om avgifter för tillsyn enligt miljöbalken

Bestämmelser om kommunfullmäktiges rätt att meddela föreskrifter om avgifter för kommunens prövning och tillsyn finns i miljöbalken. Det senaste beslutet om timavgift fattades av kommunfullmäktige i november 2019. Bygg- och miljönämnden har delegation att årligen räkna upp fasta avgifter och timtaxan enligt prisindex för kommunal verksamhet (PKV).

I bygg- och miljönämndens verksamhetsplan för 2020 anges att taxan för tillsyn och prövning enligt miljölagstiftningen anpassas löpande, för att nå en självfinansieringsgrad motsvarande 50 procent för verksamheten i sin helhet. Beräkningen av tillsynens taxor bygger på en modell framtagen av SKR. Timtaxan för 2020 justerades inte i enlighet med PKV utan är kvar på samma nivå som under 2019. Enligt chef för miljöavdelningen har kommunen en förhållandevis hög timtaxa i relation till jämförbara kommuner. Taxan är 1 280 kr per handläggningstimme. Under 2019 var självfinansieringsgraden 40 procent. Självfinansieringsgraden påverkas inte enbart av nivån på timtaxan, utan beror även på inspektörernas debiteringsgrad.

6.2. Livsmedelskontrollen ska vara avgiftsfinansierad

Finansieringen av livsmedelskontrollen regleras i livsmedelslagen samt genom en förordning och Livsmedelsverkets föreskrifter. En grundläggande utgångspunkt för regleringen är att avgiftens storlek skall svara mot den kostnad som den offentliga kontrollen över företaget medför.³ Förordningen (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter reglerar hur kontrollmyndigheter ska ta ut avgifter från verksamhetsutövare. Kontrollmyndigheterna ska ta ut en årlig avgift för kontrollen. Avgiften betalas genom ett helt avgiftsbelopp från och med det kalenderår då verksamheten påbörjas. I kommuner är det kommunfullmäktige som bestämmer timtaxan och berörd nämnd som fastställer avgiften.

Timtaxan för livsmedelskontroll kan delas upp i en timtaxa för årlig kontroll och en timtaxa för extra kontroll. Den senaste uppdateringen av timtaxorna genomfördes 2016 och uppgår till 1 290 kr per för årlig kontroll och 1 160 kr för extra kontroll. Nivåerna på timtaxorna bygger på beräkningar av livsmedelsavdelningens handläggningskostnader under 2015.

Sedan den senaste beräkningen av livsmedelsavdelningens handläggningskostnader har både personalresurserna för livsmedelskontroll förändrats, liksom lönenivåer och andra kostnader. Nuvarande timtaxa bygger således på förutsättningar som inte stämmer överens med rådande förhållanden. Intervjuade uppger att det finns behov av att uppdatera beräkningen för självfinansieringsgraden och att detta planeras att göras under året.

Länsstyrelsen bedömer i sin revision (2019) av kommunens livsmedelskontroll att myndigheten inte har full kostnadstäckning för kontrollen och att kontrollen inte kan utföras i den omfattning som behövs på grund av otillräckliga finansiella resurser. Av länsstyrelsens rapport framgår att självfinansieringsgraden för 2019 uppgår till ungefär 53 procent.

³ Prop. 2005/06:128.

Intervjuade på livsmedelsavdelningen uppger att självfinansieringsgraden är högre än vad som uppges i länsstyrelsens rapport.

6.3. Vår bedömning

Nämnden behöver enligt vår bedömning vidta åtgärder både för att säkerställa att självfinansieringen av myndighetsutövningen inom miljöområdet är i enlighet med nämndens egna mål, samt tillse att livsmedelskontrollens självfinansieringsgrad är tillräcklig utifrån gällande krav.

7. Uppföljning

7.1. Tillsynen enligt miljöbalken följs upp i årlig rapport

Enligt miljötillsynsförordningen ska tillsynsmyndigheter årligen följa upp och utvärdera sin tillsynsverksamhet. Bygg- och miljönämnden följer upp tillsynsverksamheten i en samlad årsrapportering. I uppföljningsrapporten för 2019 redovisas årets genomförda uppföljning i relation till tillsynsplanen för 2019. Redovisningen inbegriper uppföljning av händelsestyrd tillsyn, styrd tillsyn, behovsprioriterad tillsyn samt skattefinansierad tillsyn. Därtill redovisas vilka samverkansprojekt och kompetensutvecklingsinsatser som genomförts under året.

7.2. Åtterrapporeringen till nämnd är begränsad gällande livsmedelskontrollen

Enligt EU 2017/625 bör kontrollmyndigheter införa lämpliga dokumenterade förfaranden och mekanismer för att kontinuerligt verifiera att deras egen verksamhet är verkningsfull och enhetlig, och för att vidta korrigerande åtgärder när brister konstateras. Livsmedelsverket konstaterar i sin årliga uppföljning av livsmedelskontrollen att flera kontrollmyndigheter saknar ett system för att identifiera brister i den egna verksamheten, det vill säga en kontinuerlig verifiering och uppföljning av mål, aktiviteter och arbetssätt.

Det finns inga dokumenterade rutiner för hur uppföljning av livsmedelskontrollen ska genomföras. I nämndens verksamhetsberättelse beskrivs i huvudsak livsmedelsavdelningens ekonomiska resultat och kundnöjdhet.⁴ Det sker ingen samlad åtterrapporering till nämnd motsvarande den årliga rapport som upprättas för miljötillsynen.

På förvaltningsnivå finns rutiner för löpande uppföljning av livsmedelskontrollen. I interna arbetsdokument, som uppdateras regelbundet, redovisas bland annat planerad, genomförd och ej genomförd kontroll. Som tidigare nämnts genomfördes under 2019 inte samtlig planerad kontroll.

Verksamhetsutövarna betalar en årlig avgift för tillsynen innan kontrollen har genomförts. Eftersom livsmedelsavdelningen inte hinner genomföra samtlig planerad kontroll, bygger avdelningen upp en så kallad "kontrollskuld" gentemot verksamhetsutövarna. Vid ingången av 2020 var den samlade kontrollskulden 161 timmar. Det kan ställas i relation till summan av den årliga planerade kontrollen för 2020, vilken uppgår till 558 timmar.

⁴ Kundnöjdheten med livsmedelskontrollen var under 2018 den högsta i Sverige.

7.3. Kommunens livsmedelskontroll granskas av myndigheter

Livsmedelsverket ansvarar för att samordna, upprätthålla och utveckla livsmedelsområdets revisionssystem. Det är länsstyrelserna som genomför revisionen av kommunernas kontrollverksamhet. Livsmedelsverket kan dock göra vissa kommunrevisioner, om ansvaret överlämnats till Livsmedelsverket av en länsstyrelse. Om en kommun inte fullgör de skyldigheter som följer av dess kontrolluppdrag, får Livsmedelsverket förelägga kommunen att avhjälpa bristen.

I början av 2019 genomförde länsstyrelsen en revision av kommunens livsmedelskontroll. Myndighetens beslut delgavs kommunen den 25 mars 2019. Den sammanfattande bedömningen var att kommunen delvis uppfyller lagstiftningens krav på offentlig kontroll. I revisionen noterades 14 avvikelser avseende bland annat finansiering, befogenheter och rutiner. Nämndens skulle senast den 10 juni inkomma med en åtgärdsplan till länsstyrelsen.

Den 13 juni fattade nämnden beslut om en åtgärdsplan utifrån länsstyrelsens noterade avvikelser. Nämnden uppdrog även chef för livsmedelsavdelningen att till nämndens sammanträde den 7 november 2019 redovisa genomförandet av ärendets angivna åtgärder. Återrapportering till nämnden genomfördes den 12 december 2019.

Samma dag som återrapporteringen, det vill säga den 12 december 2019, fattade Livsmedelsverket beslut om att förelägga kommunen att senast den 31 mars 2020 säkerställa att påtalade brister åtgärdats. Livsmedelsverkets föreläggande avser sex av länsstyrelsens noterade avvikelser. Anledningen till att Livsmedelsverket bedömde det som motiverat att besluta om ett föreläggande var att vissa av bristerna påtalats i länsstyrelsens och Livsmedelsverkets revisioner 2010, 2015 och 2019, utan att åtgärdas.⁵

Den 20 februari tog nämnden del av Livsmedelsverkets beslut om föreläggande. Nämnden fattade inget beslut om att vidta åtgärder. Vid tidpunkten för denna gransknings genomförande har en av sex avvikelser åtgärdats. Avvikelseerna skulle senast åtgärdas den 31 mars 2020.

7.4. Vår bedömning

Enligt vår bedömning är nämndens uppföljning inom miljöområdet i allt väsentligt tillräcklig utifrån ett internkontrollperspektiv. Nämnden följer upp genomförandet i en årlig rapport som ger information om bland annat utförd tillsyn och deltagande i samverkansprojekt.

Nämndens uppföljning inom livsmedelskontrollen bör däremot stärkas. För närvarande finns inga systematiska rutiner som säkerställer att nämnden årligen tillhandahåller en samlad bild av verksamheten. Exempelvis bör nämnden årligen följa kontrollskulden och livsmedelskontrollens självfinansieringsgrad.

Som ovan nämnt följer länsstyrelsen och Livsmedelsverket upp kommuners livsmedelskontroll genom revisioner. Det är allvarligt att Livsmedelsverket bedömer bristerna i kommunens livsmedelskontroll som så omfattande att myndigheten beslutat om ett föreläggande. Enligt vår uppfattning är det också allvarligt hur nämnden valt att hantera påtalade brister. För det första har samma brister påtalats i länsstyrelsen och Livsmedelsverkets revisioner 2010, 2015 och 2019, utan att åtgärdas. För det andra har

⁵ Att Livsmedelsverket beslutar om föreläggande mot en kommunal kontrollmyndighet är relativt ovanligt, undantaget är 2018 då myndigheten fattade beslut om sammanlagt 40 förelägganden. Övriga år mellan 2014 till 2019 har antalet förelägganden varierat mellan 0–3 stycken.

enbart en av sex avvikelser kopplade till Livsmedelverkets föreläggande åtgärdats enligt given tidsperiod. Nämndens agerande utifrån de bister som påtalats kan inte beskrivas på annat sätt än passivt. Enligt vår bedömning bör nämnden vidta tydligare åtgärder för att säkerställa att livsmedelskontrollen bedrivs i enlighet med den europeiska och nationella regleringen.

8. Utbildning och kompetens

8.1. Kompetensbehov kartläggs i medarbetarsamtal

Enligt miljötillsynsförordningen ska tillsynsmyndigheter utveckla personalens kompetens i tillsynsfrågor. Det finns ingen samlad kompetensförsörjningsplan för miljöavdelningen. Behoven av kompetensutveckling kartläggs i de individuella medarbetarsamtalen. Ambitionen är att samtliga inspektörer varje år ska få möjlighet att delta i kompetensutvecklande aktiviteter inom sina respektive ansvarsområden. Intervjuad inspektör uppger att det finns goda möjligheter att delta på kurser och utbildningar.

Inom ramen för tillsynen finns i varje uppdrag tid avsatt för inläsning. Inspektören ges därmed möjlighet att inför tillsynen läsa in sig på aktuell lagstiftning och rättspraxis. Eftersom inspektörerna arbetar två och två inom tillsynsområdena finns också möjlighet till kollegialt kompetensutbyte.

Samtliga nyanställda genomgår en utbildning i bemötande i rollen som tillsynsperson. Därefter finns möjlighet till vidareutbildning genom de samverkansprojekt och som kommunen deltar i samt i form av den utbildning som länsstyrelsen tillhandahåller. Därutöver deltar även personal på kurser som anordnas av privata aktörer. Under 2019 deltog representanter från miljöavdelningen i 13 olika projekt inom ramen för Miljösamverkan Stockholms län. Därutöver deltog avdelningen i nationella tillsynsprojekt, länsträffar och utbyten med närliggande kommuner.

8.2. Krav på utbildning och kompetens regleras av EU

Enligt EU 2017/625 ska personal som utför offentlig kontroll få ändamålsenlig utbildning för sitt kompetensområde så att den på ett kompetent sätt kan utföra sina uppgifter och utföra offentlig kontroll på ett enhetligt sätt. Däri ingår att hålla sig uppdaterad på respektive kompetensområde och vid behov få regelbunden vidareutbildning. För myndigheter som bedriver livsmedelskontroll finns ett direkt krav om att upprätta en kompetensförsörjningsplan varje år enligt Livsmedelsverkets föreskrifter.⁶

Det finns för närvarande ingen kompetensförsörjningsplan för livsmedelsavdelningen. Däremot pågår ett arbete med att ta fram en sådan. Under 2019 deltog representanter från livsmedelsavdelningen i en utbildning med bäring på livsmedelskontroll. Utbildningen rörde sanktionsjuridik. Enligt intervjuade upptog den nya tobakslagen (2018:2088) mycket av den tid som personalen kan avsätta till kompetensutveckling under 2019.

Livsmedelsverkets webbplats Livstecknet är ett viralt forum för livsmedelsinspektörer. På webbplatsen publiceras nyheter som berör livsmedelskontrollen och därutöver finns möjlighet att diskutera sakfrågor med kollegor samt ta del av material från samordnade kontrollprojekt. Intervjuade uppger att webbplatsen nyttjas av dem med uppgifter inom livsmedelskontrollen.

⁶ Se 3 g i LIVSFS 2015:21.

8.3. Vår bedömning

En del av organisationers kompetensförsörjningsstrategi är vanligtvis att upprätta kompetensförsörjningsplaner. Syftet med kompetensförsörjningsplaner är att ge en samlad bild av befintlig kompetens, kartlägga nuvarande och kommande kompetensbehov samt identifiera insatser som är nödvändiga för att möta framtida behov.

Miljöavdelningens behovsutredning motsvarar i vissa delar vad som brukar ingå i en kompetensförsörjningsplan. Den senaste behovsutredningen genomfördes dock 2011 och behöver revideras. Livsmedelsavdelningen saknar en kompetensförsörjningsplan trots krav enligt Livsmedelsverkets föreskrifter. Enligt vår bedömning har nämnden inom miljö- och livsmedelsområdet inte säkerställt att kompetens- och resursbehoven utretts i tillräcklig omfattning.

9. Svar på revisionsfrågor

Fråga	Svar
Finns tillsyns- respektive kontrollplaner och bygger dessa på dokumenterade risk- och behovsanalyser?	<p>Tillsyn enligt miljölagstiftningen Delvis. Den senast reviderade tillsynsplanen gäller för 2019. Tillsynsplanen för 2020 ska fastställas i maj 2020. Enligt miljötillsynsförordningen ska tillsynsplanen upprättas utifrån en behovsutredning som ska ses över varje år. Nämndens senaste behovsutredning är från 2011. Det pågår ett arbete med att uppdatera behovsutredningen.</p> <p>Livsmedelskontroll Delvis. Bygg- och miljönämnden senast fastställda tillsynsplan antogs 2017 och gäller för åren 2018–2020. Enligt Livsmedelsverkets föreskrifter ska kontrollmyndigheter årligen fastställa en plan för kontrollverksamheten.</p> <p>Livsmedelskontrollen bygger på dokumenterade riskanalyser. Livsmedelsavdelningen använder Livsmedelsverkets mall för riskklassning.</p>
Hur säkerställer nämnden tillräcklig kompetens och tillräckliga resurser inom tillsynsområdet?	<p>Tillsyn enligt miljölagstiftningen Det är för närvarande inte kartlagt i vilken uträkning personalresurserna för tillsyn enligt miljöbalken svarar mot personalbehovet. För närvarande pågår ett arbete med att upprätta en ny behovsutredning. Kompetensutveckling bedrivs genom att personalen deltar i kurser, utbildningar och samverkansprojekt.</p> <p>Livsmedelskontroll Vår uppfattning är att nämnden bör se över om personalresurserna avsatta till livsmedelskontroll är tillräckliga. I nuläget genomförs inte samtliga planerade kontroller.</p>

Följs nämndens tillsyn och kontroll upp och utvärderas i vederbörlig ordning?

Tillsyn enligt miljölagstiftningen

Ja. Tillsynsverksamheten enligt miljöbalken följs upp årligen i en rapport som redovisas till nämnden. I uppföljningsrapporten redovisas årets genomförda uppföljning i relation till tillsynsplanen.

Livsmedelskontroll

Nej. Det finns inga systematiska rutiner för hur livsmedelskontrollen ska följas upp av nämnden. Det sker ingen årlig uppföljning av kontrollen på motsvarande sätt som för miljötillsynen och i verksamhetsberättelsen behandlas livsmedelskontrollen enbart kortfattat.

Hur säkerställer nämnden korrekta taxor?

Tillsyn enligt miljölagstiftningen

Nämnden har som mål att självfinansieringsgraden för tillsyn och prövning enligt miljölagstiftningen ska motsvara 50 procent för verksamheten i sin helhet. Timtaxan beräknas utifrån SKR:s vägledning och reviderades senast 2019. Under 2019 var självfinansieringsgraden 40 procent.

Livsmedelskontroll

Timtaxan för livsmedelskontroll reviderades senast 2016 och bygger på de förutsättningar som var gällande under 2015. Sedan dess har personalresurserna för livsmedelskontrollen ändrats, liksom lönenivåer och andra kostnader. Länsstyrelsen påpekade i sin revision 2019 att kommunen inte har fullkostnadstäckning för livsmedelskontrollen och att kontrollen inte kan utföras i den omfattning som behövs på grund av otillräckliga finansiella resurser. Vår uppfattning är att nämnden bör se över nivån på taxorna.

Kungsängen 19 maj 2020

Herman Rask
EY

10. Källförteckning

Intervjupersoner

- ▶ Chef för livsmedelsavdelningen
- ▶ Chef för miljöavdelningen
- ▶ Livsmedelsinspektör
- ▶ Miljöinspektör

Dokument

- ▶ Behovsutredning 2011
- ▶ Delegationsordning Bygg- och miljönämnden
- ▶ Föreskrifter om avgifter för prövning och tillsyn inom miljöbalkens område samt solarier och sprängämnesprekursorer.
- ▶ Livsmedelsverkets föreläggande att avhjälpa brister i den offentliga kontrollen av livsmedel (2019)
- ▶ Livsmedelsverkets revision av livsmedelskontrollen i Upplands-Bro kommun inom restaurangområdet (2015)
- ▶ Länsstyrelsens slutrapport avseende revisionen av livsmedelskontrollen i Upplands-Bro kommun med fokus på området storhushåll (2019)
- ▶ Objektlista livsmedelstillsyn
- ▶ Reglemente för bygg- och miljönämnden
- ▶ Taxa för offentlig kontroll inom livsmedel- och foderlagstiftningen
- ▶ Taxa för prövning och tillsyn inom miljöbalkens område
- ▶ Tillsyns- och kontrollplan 2018–2020 för bygg- och miljönämnden
- ▶ Tillsynsplan 2019 för miljötillsyn
- ▶ Uppföljning av tillsynsplan 2019 (miljötillsyn)
- ▶ Uträkning av handläggningskostnader per timme (miljötillsyn)
- ▶ Uträkning av timavgift för livsmedelskontroll
- ▶ Verksamhetsplan 2020 för bygg- och miljönämnden