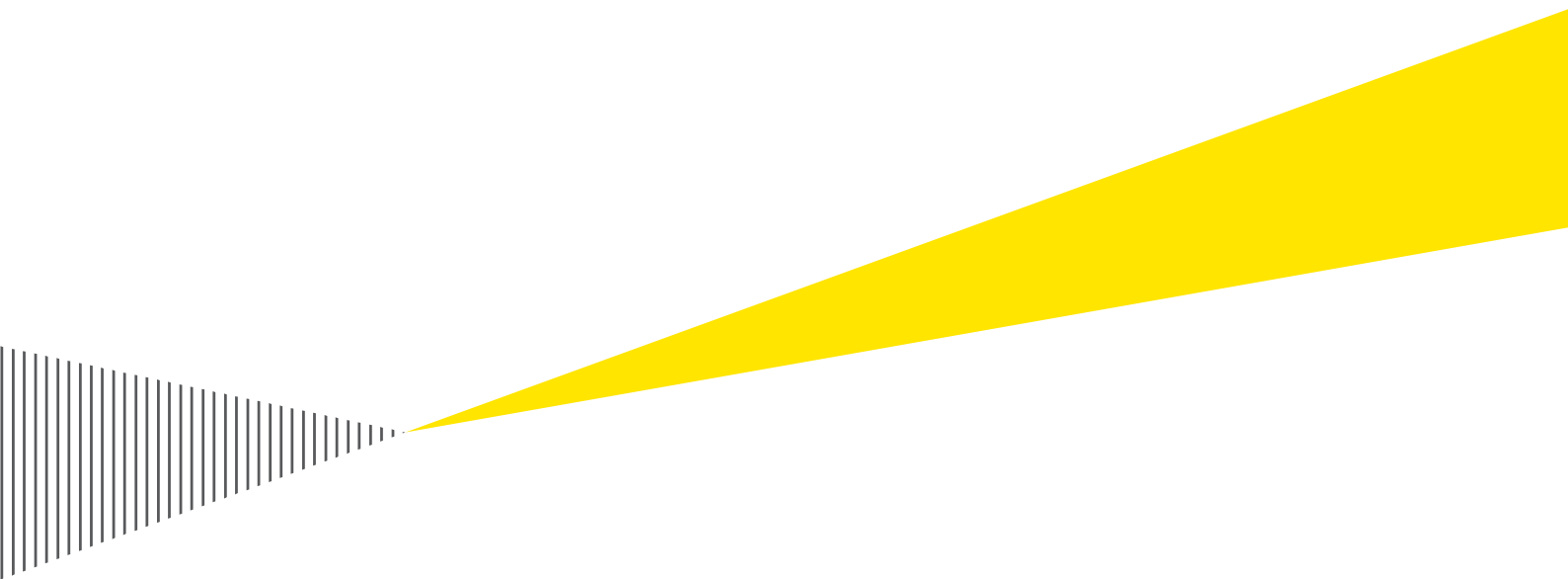


Sundbybergs stad

Granskning av stadens livsmedelskontroll
och tillsyn enligt alkohollagen



Building a better
working world

Innehållsförteckning

1. Sammanfattande bedömning och rekommendationer	1
2. Inledning	3
2.1. Bakgrund.....	3
2.2. Syfte och revisionsfrågor	3
2.3. Revisionskriterier.....	3
2.4. Genomförande	4
3. Den nationella ansvarsfördelningen	4
3.1. Kommunerna har ett omfattande ansvar för den operativa livsmedelskontrollen	4
3.2. Kommunerna och polisen utövar tillsyn enligt alkohollagen	4
4. Organisation och ansvar inom staden.....	5
4.1. Stadens styrmodell sätter ramen för nämndernas styrning	5
4.2. Miljöenheten ansvarar för stadens livsmedel- och alkoholtillsyn	6
4.3. Vår bedömning.....	7
5. Livsmedelskontroll.....	7
5.1. Nationella operativa mål bryts ner på lokal nivå.....	7
5.2. Livsmedelskontrollen ska vara riskbaserad	8
5.3. Krav på rutiner och riktlinjer styrs av EU-förordning	9
5.4. Livsmedelskontrollen ska vara avgiftsfinansierad	11
5.5. Verksamheten följs upp i årliga rapporteringsärenden	13
5.6. Vår bedömning.....	14
6. Tillsyn enligt alkohollagen.....	15
6.1. Det pågår arbete med att ta fram nya riktlinjer och rutiner	15
6.2. Planeringen utgår från nämndens tillsynsplan	16
6.3. Miljöenheten har lokal rutin om hanteringen av hot och våld.....	17
6.4. Nämnden följer inte upp tillsynen på ett systematiskt sätt.....	18
6.5. Länsstyrelsens senaste revision genomfördes 2018	18
6.6. Vår bedömning.....	19
7. Svar på revisionsfrågor	20
8. Källförteckning	23

1. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

På uppdrag av stadens förtroendevalda revisorer har vi genomfört en granskning av livsmedelskontrollen och tillsynen enligt alkohollagen. Syftet med granskningen är att bedöma i vilken utsträckning byggnads- och tillståndsnämndens livsmedelskontroll och tillsyn enligt alkohollagen följer lagen och stadens egna riktlinjer. Därtill ingår att bedöma om nämnden har säkerställt en tillräcklig intern kontroll av dessa verksamheter.

Vår sammanfattande bedömning är att livsmedelskontrollen och tillsynen enligt alkohollagen bedrivs ändamålsenligt i flera avseenden. I granskningen noteras dock ett antal brister och förbättringsområden. Den mest väsentliga bristen rör nämndens uppföljning av verksamheten.

Nämnden följer inte upp tillsyns- och kontrollverksamheten på ett varken systematiskt eller tillräckligt omfattande sätt. Enligt vår bedömning är uppföljningen otillräcklig både avseende effektiviteten i verksamheternas arbetssätt samt vad verksamheterna producerar. Exempelvis sker det ingen systematisk uppföljning av debiteringsgrad, självfinansieringsgrad eller genomförd kontroll/tillsyn i förhållande till planerad kontroll/tillsyn.

Under 2016 uppmärksammades nämnden om att livsmedelskontrollen var underfinansierad. Numera sker årliga revideringar av timtaxan, självfinansieringsgraden har höjts och verksamheten bedömer att samtlig planerad kontroll kan genomföras inom ramen för tillgängliga personalresurser. Avgifterna för tillsynen enligt alkohollagen har dock inte reviderats sedan 2011. Dagens har tillsynsverksamhet förändrats jämfört med den som utgjorde underlaget för avgifternas storlek, både i termer av kostnader och arbetssätt. Därför bör det enligt vår bedömning genomföras en utredning av avgifterna inom alkoholtillsynen.

Inom tillsynen enligt alkohollagen pågår ett arbete med att systematisera arbetssätt och ta fram nya rutiner för handläggningen. I arbetet ingår att revidera nämndens riktlinje för alkoholserving och försäljning av folköl och tobak, utifrån Folkhälsomyndighetens nya vägledning. Förutom att revidera riktlinjen finns ett behov av att se över och förankra miljöenhetens rutin för hantering av hot och våld. Inom livsmedelskontrollen finns ett stort antal rutiner och riktlinjer men det finns behov av att upprätta ett system för att uppdatera och systematisera rutinerna samt samla separata rutiner i ett gemensamt dokument.

Avslutningsvis bör nämndens delegationsordning revideras. Nämndens delegationsordning specificerar inte vilken typ av miljöhandläggare, enhetschef eller avdelningschef som är delegerad beslutanderätt i livsmedelsärenden. Det innebär i praktiken att exempelvis en enhetschef på trafikenheten kan fatta beslut i livsmedelsärenden.

Utifrån granskningens iakttagelser rekommenderar vi byggnads- och tillståndsnämnden att inom livsmedelskontrollen:

- ▶ Säkerställa en tillräcklig uppföljning av verksamheten.
- ▶ Systematisera rutinerna för att uppdatera riktlinjer och rutindokument.
- ▶ Säkerställa att rutiner finns lättillgängliga i ett samlat dokument.
- ▶ Revidera delegationsordningen med förtydliganden om vilken roll som är delegerad beslutanderätt.

Utifrån granskningens iakttagelser rekommenderar vi byggnads- och tillståndsnämnden att inom tillsynen enligt alkohollagen:

- ▶ Säkerställa en tillräcklig uppföljning av verksamheten.
- ▶ Genomföra en utvärdering av avgifterna i tillstånds- och tillsynsärenden.
- ▶ Revidera riktlinjen för alkoholservering och försäljning av folköl och tobak.
- ▶ Säkerställa att rutiner för hantering av hot och våld ses över årligen och förankras i arbetsgrupperna.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Kommuner ansvarar för tillsyn av bland annat matbutiker, restauranger och skolkök. Livsmedelskontrollen är väsentlig för att säkerställa att konsumenter får säkra livsmedel, att de inte blir lurade om vad maten innehåller och att informationen om maten är enkel att förstå. Livsmedelsverket har i ett antal rapporter konstaterat brister i kommunernas genomförande av livsmedelskontrollen.

I staden ansvarar byggnads- och tillståndsnämnden för livsmedelskontrollen. Nämnden är tillsammans med Polismyndigheten även ansvarig för kommunens tillsyn enligt alkohollagen. Tillsynen genomförs genom inre och yttre tillsyn, det vill säga kontroll av uppgifter från olika myndigheter samt inspektioner på plats i verksamheterna. Tillsynen är väsentlig för att säkerställa att alkohollagen följs.

Revisorerna har utifrån genomförd riskanalys beslutat att genomföra en fördjupad granskning av livsmedelskontrollen samt tillsynen enligt alkohollagen.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma i vilken utsträckning byggnads- och tillståndsnämndens livsmedelskontroll och tillsyn enligt alkohollagen följer lagen och stadens egna riktlinjer. Dessutom ska granskningen undersöka om nämnden har en tillräckligt god intern kontroll av dessa verksamheter.

Livsmedelskontroll

- ▶ Har de nationella målen för livsmedelskontroller brutits till egna mål och indikatorer på ett ändamålsenligt sätt?
- ▶ Har nämnden säkerställt att kontroller utförs utifrån dokumenterade och uppdaterade rutiner?
- ▶ Har nämnden säkerställt att kontrollen är riskbaserad?
- ▶ Har nämnden säkerställt tillräcklig finansiering av livsmedelskontrollen?
- ▶ På vilket sätt säkerställer nämnden en tillräcklig uppföljning av den egna kontrollverksamheten?
- ▶ I vilken omfattning sker överklaganden av nämndens beslut av tillsynsärenden?

Tillsyn enligt alkohollagen

- ▶ På vilket sätt har nämnden säkerställt att det finns ändamålsenliga rutiner för att förebygga samt hantera hot och våld mot tillsynspersonalen?
- ▶ Har nämnden säkerställt att det finns ändamålsenliga riktlinjer för tillsynen?
- ▶ Har nämnden säkerställt att tillsynen bygger på en tillräcklig planering?
- ▶ På vilket sätt säkerställer nämnden en tillräcklig uppföljning av den egna tillsynsverksamheten?
- ▶ I vilken omfattning sker överklaganden av nämndens beslut av tillsynsärenden?

2.3. Revisionskriterier

Granskningen utgår i huvudsak från följande revisionskriterier:

- ▶ Kommunallagen (2017:725)
- ▶ Förordning (EU) 2017/625
- ▶ Livsmedelslag (2006:804) och Livsmedelsförordning (2006:813)
- ▶ Förordning (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter
- ▶ Alkohollagen (2010:1622)
- ▶ Stadens styrmodell
- ▶ Arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS 1992:2) om våld och hot i arbetsmiljön

2.4. Genomförande

Granskningen har genomförts genom intervjuer med ansvarig chef för miljöenheten, livsmedelsinspektörer och handläggare för serveringstillstånd. Utöver intervjuer bygger granskningen på analys av styrdokument, internt arbetsmaterial och rapportering till nämnden.

3. Den nationella ansvarsfördelningen

3.1. Kommunerna har ett omfattande ansvar för den operativa livsmedelskontrollen

Livsmedelkontrollen utförs av Livsmedelsverket, länsstyrelserna, andra statliga myndigheter samt kommunerna.¹ Ansvarsfördelningen mellan dessa kontrollmyndigheter preciseras i livsmedelsförordningen.

Livsmedelsverket leder och samordnar den nationella livsmedelskontrollen. Därtill kontrollerar myndigheten vissa anläggningar, till exempel äggpackerier, 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.

3.2. Kommunerna och polisen utövar tillsyn enligt alkohollagen

Folkhälsomyndigheten ansvarar för den övergripande tillsynen över att efterlevnaden av alkohollagen följs.² Myndigheten genomför sitt uppdrag bland annat genom att ta in uppgifter och föra statistik.

Länsstyrelserna ska ge råd och information till kommunerna. Genom utbildningsinsatser, nätverksträffar och individuell rådgivning kan länsstyrelserna stötta kommunerna i

¹ Avsnittet bygger på uppgifter från Livsmedelsverket samt Statskontoret 2015:17. *Avgifter i livsmedelskontrollen: Förslag på en mer effektiv avgiftsfinansiering.*

² Avsnittet bygger på information hämtad Folkhälsomyndighetens hemsida.

tillsynsarbetet. De granskar också tillsynen i länets kommuner. Länsstyrelserna kan exempelvis granska kommunernas tillsyn av serveringstillstånd och kontroll av åldersgränser för köp av folköl. Länsstyrelsen har även ett uppdrag att underlätta samarbete mellan olika tillsynsmyndigheter och kan därför samordna kontakter mellan kommuner och andra myndigheter. Varken Folkhälsomyndigheten eller länsstyrelsen har möjlighet att bedöma hur kommunerna handläggare ska tillämpa alkohollagen i enskilda ärenden.

Det är kommunerna som beslutar om serveringstillstånd. Den som vill servera alkohol ansöker om ett serveringstillstånd hos den kommun där serveringsstället finns. Kommunerna och Polismyndigheten har tillsyn över efterlevnaden av de bestämmelser som gäller för servering av alkoholdrycker och alkoholdrycksliknande preparat. Kommunerna och Polismyndigheten har också tillsyn över detaljhandeln med folköl.

4. Organisation och ansvar inom staden

4.1. Stadens styrmodell sätter ramen för nämndernas styrning

Stadens styrmodell tydliggör en gemensam struktur och arbetssätt för styrning, planering och uppföljning av staden och dess verksamheter. Mätning och uppföljning utgör en central del av stadens styrmodell och analysen av resultatet ska användas i planeringen av nästkommande år.

Stadens mål- och resultatstyrning följer två parallella led: nämnderna ska både formulera kritiska kvalitetsfaktorer utifrån deras grunduppdrag samt ta fram nämndmål utifrån fullmäktiges övergripande mål, vilka är tänkta att signalera fullmäktiges politiskt prioriterade områden och styra nämndernas utvecklingsarbete.



Grunduppdraget definieras utifrån aktuell lagstiftning, föreskrifter, nationella och kommunala styrande dokument. De kritiska kvalitetsfaktorerna ska utgå från fyra perspektiv: målgrupp, verksamhet, medarbetare och ekonomi. Uppföljning sker genom att mätbara indikatorer fastställs för respektive kvalitetsfaktor. Det ska framgå mätmetod, rutin för mätningens genomförande och tidpunkt för uppföljning.

Kommunfullmäktiges mål syftar till att tydliggöra de områden som kräver särskild uppmärksamhet under året. Dessa ska inte förväxlas med fullmäktiges särskilda uppdrag till nämnderna. Kommunfullmäktige tar även fram mått för att följa upp huruvida målen uppnås utifrån stadens verksamhet som helhet.

Stadens styrmodell ska även implementeras på avdelnings- och enhetsnivå. Samtliga verksamheter inom staden ska planera, följa upp och utveckla sin verksamhet enligt styrmodellens arbetssätt.

Byggnads- och tillsynsnämnden har varken formulerat nämndmål eller kritiska kvalitetsfaktorer avseende livsmedelskontrollen eller tillsyn enligt alkohollagen.

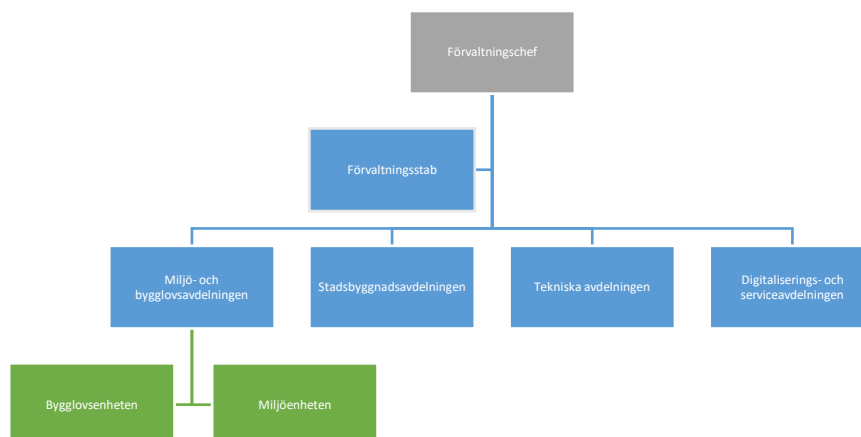
4.2. Miljöenheten ansvarar för stadens livsmedel- och alkoholtillsyn

Enligt byggnads- och tillståndsnämndens reglemente ansvarar nämnden för stadens livsmedelskontroll och tillsyn enligt alkohollagen. Det innebär att nämnden utgör stadens operativa kontroll- och tillsynsmyndighet inom dessa områden.

Byggnads- och tillståndsnämnden har delegerat merparten av de beslut som ska fattas enligt livsmedelslagstiftningen. Nämnden fattar beslut om förelägganden med viten och i övrigt är merparten av besluten delegerade till miljöhandläggare, enhetschef och avdelningschef. I delegationsordningen specificeras inte vilken typ av miljöhandläggare, vilken enhetschef eller avdelningschef som är delegerad beslutanderätt. Delegationen är inte lika långtgående när det kommer till beslut enligt alkohollagen. Nämnden fattar exempelvis beslut i ett antal tillståndsärenden. Vidare finns ett antal ärenden i vilka enbart enhetschef har beslutanderätt.

I samband med pandemin stiftades lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen. Miljö- och livsmedelsinspektörerna på miljöenheten har ansvarat för stadens tillsyn enligt denna lag. Lagstiftningen trädde i kraft den 1 juli och samma dag reviderades nämndens delegationsordning med uppgifter om delegering av beslut enligt den tillfälliga lagstiftningen.

Arbetet leds av samhällsbyggnads- och serviceförvaltningen som är organiserad inom fyra avdelningar och en förvaltningsstab. Förvaltningsstaben är ett stöd i frågor om ärendehantering, ekonomi, kvalitetsarbete, utredningsarbete, intern och extern kommunikation, verksamhetsplanering och verksamhetsuppföljning samt intern kontroll. På miljöenheten inom miljö- och bygglovsenheten ligger ansvaret för livsmedelskontroll och tillsyn enligt alkohollagen. På enheten arbetar ungefär 2,8 årsarbetskrafter med livsmedelskontroll och 1,5 årsarbetskrafter med tillsyn- och tillståndsfrågor enligt alkohollagen.



Tidigare var alkoholtillsynen organiserad med en handläggare och två inspektörer, där handläggaren fattade beslut efter genomförd utredning baserat på uppgifter från inspektörernas tillsyn av serveringsställen. Från och med 2020 har tillsynsarbetet omorganiserats. Handläggaren har övertagit inspektörernas arbetsuppgifter för att kunna

fatta beslut utifrån egna iakttagelser och upprättade rapporter.³ För att stärka möjligheterna till kollegial kvalitetssäkring och lätta upp arbetsbelastningen för den ordinarie handläggaren har alkoholtillsynen utökat med en ytterligare handläggartjänst på halvtid. Samtidigt som inspektörernas uppgifter har övertagits av handläggare har även administrativa uppgifter som tidigare utfördes av förvaltningsstaben förlagts på handläggarna. Bakgrunden är att diarieföringen av handlingar inte fungerat ändamålsenligt, med problem kring handlingar som försvunnit eller varit svåra att hitta. Förvaltningsstabens uppgift är i grunden att ansvara för så kallade stödprocesser, men på grund av den bristande hanteringen har numera sådana uppgifter fördelats ut på kärnverksamheterna.

Arbetsgruppen med ansvar för livsmedelskontrollen består av en samordnare och ett antal inspektörer. Gruppen har sedan föregående år reducerats med ungefär två årsarbetskrafter. Miljöenheten bedömer att det inför kommande år finns behov av att utöka antalet årsarbetskrafter dels för att genomföra den kontroll som inte kunnat utföras under pandemin, dels för att ha fortsatt kapacitet att genomföra trängseltillsyn.

4.3. Vår bedömning

Vår bedömning är att omorganiseringen inom alkoholtillsynen stärker enhetens förutsättningar att bedriva en kvalitativ tillsynsverksamhet. Genom handläggarens övertagande av inspektörernas uppgifter ökar dennes förståelse av respektive ärende. Att handläggartjänsterna utökats med en halv årsarbetskraft ger också förbättrade möjligheter till att arbeta med kvalitetsfrågor – ett arbete som under tidigare år varit eftersatt på grund av otillräckliga personalresurser.

Administrativa uppgifter har övertagits av handläggare inom alkoholtillsynen. I styrtermer innebär denna överföring att kärnverksamheten belastats med uppgifter som ingår i stödverksamheten. Det finns alltid skäl att tillämpa en försiktighetsprincip avseende förflyttning av administrativa uppgifter från stödverksamheten till kärnverksamheten. Utifrån intervjuer bedömer vi dock att förvaltningen gjort noggranna överväganden i samband med beslutet om förändringen.

Nämndens delegationsordning specificerar inte vilken typ av miljöhandläggare, enhetschef eller avdelningschef som är delegerad beslutanderätt i livsmedelsärenden. Det innebär i praktiken att exempelvis en enhetschef på trafikverket kan fatta beslut i livsmedelsärenden. Vår bedömning är att delegationsordningen tydligare bör specificera vilka roller som har beslutanderätt.

5. Livsmedelskontroll

5.1. Nationella operativa mål bryts ner på lokal nivå

I den nationella kontrollplanen för livsmedelskedjan finns gemensamma nationella mål för alla svenska myndigheter som utför kontroll i livsmedelskedjan. Varje kontrollmyndighet ska enligt 3 e § Livsmedelsverkets föreskrifter beakta dessa mål i sin kontrollplan och planera kontrollverksamheten så att målen nås.⁴ Varje kontrollmyndighet ska formulera egna mål för

³ Tidigare genomförde inspektörerna den huvudsakliga tillsynen under året. Alkoholhandläggaren genomförde s.k. samordnad tillsyn tillsammans med polis och Skatteverket minst fyra gånger om året.

⁴ (LIVSFS 2005:21).

sin verksamhet, men det går också bra att använda de nationella målen direkt, utan att anpassa dem.

Den nationella kontrollplanen innehåller fyra övergripande mål och lika många effektmål. Dessa är nedbrutna i så kallade operativa mål som syftar till att öka effekten av den offentliga kontrollen. De operativa målen berör olika verksamhetsområden. I stadens kontroll- och behovsplan för livsmedelskontroll redovisas vilka operativa mål som berör Sundbybergs livsmedelskontroll.⁵ Respektive operativt mål är konkretiserat till arbetet inom staden.

Nämndens målstyrning utgår, förutom från livsmedelslagstiftningen, även från stadens styrmodell. Nämnden har varken formulerat nämndmål eller kritiska kvalitetsfaktorer avseende livsmedelskontrollen.

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 en 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.

Byggnads- och tillståndsnämndens behovs- och kontrollplan för livsmedelskontrollen fastställdes i mars 2020. Planen omfattar åren 2020–2022 och beskriver de övergripande prioriteringarna och planeringen under denna period. Av planen framgår att det finns drygt 340 livsmedelsverksamheter inom staden och att kontrollbehovet för 2020 uppgår till 1 500 timmar. Den planerade kontrollen och andra uppgifter bedöms konsumera drygt fyra årsarbetskrafter.

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. Under 2020 har det inte skett något överklagande av kontrollbeslut, vilket kan tyda på att det finns en acceptans för myndighetens beslut.

Miljöenheten använder Livsmedelsverkets mall för riskklassificering och årlig kontrolltid. Den första riskklassningen sker i samband med det inledande kontrollbesöket. Intervjuade uppger att modellen fungerar väl att tillämpa på de flesta tillsynsobjekt och intervjuade bedömer att risken är liten för att handläggare gör olika bedömningar av liknande tillsynsobjekt. Det uppges finnas en samsyn inom gruppen hur Livsmedelsverkets mall för riskklassificering ska tillämpas.

För att kontrollen ska betraktas som riskbaserad behöver inte bara tilldelningen av kontrolltimmar bygga på en riskbedömning, den planerade kontrollen måste också genomföras. Enheten följer kontinuerligt upp den planerade kontrolltid som inte utförts. Behovs- och kontrollplanen för livsmedelskontrollen inbegriper den kontrolltid som inte

⁵ Kontroll- och behovsplanen revideras årligen av nämnden.

genomförts under föregående år.⁶ Inför 2020 var kontrollskulden ungefär 200 timmar. Med anledning av pandemin har dock planerade kontrollbesök inte kunnat genomföras enligt plan. Den 26 mars beslutade krisledningsnämnden att staden skjuter upp tillsynsbesök som inte är nödvändiga och prioriterar verksamhetskritiska tillstånds- och tillsynsärenden. Beslutet gällde fram till den 31 augusti 2020. Under denna tidperiod prioriterade miljöenheten de typer av kontroller som kunde genomföras på distans. Förutom krisledningsnämnden gick även Livsmedelverket ut i ett pressmeddelande och rekommenderade att i störta möjliga mån undvika planerade kontroller på sjukhus, äldreboenden och andra platser där känsliga personer bor eller vistas. Att inte genomföra planerade kontroller kan uppfattas som ett avsteg från den riskbaserade kontrollen. Livsmedelverket, som är den ledande och samordnande myndigheten inom livsmedelskontrollen, har dock i pressmeddelande uttryckt att det under rådande omständigheter finns skäl att minska antalet planerade kontroller och att myndigheten kommer ta hänsyn till detta vid kommande uppföljningar av kommunernas livsmedelskontroll. I nämndens delårsrapport 1 beskrivs att livsmedelsinspektörerna har anpassat sitt arbetssätt enligt Livsmedelverkets rekommendationer och bedrivit tillsyn på distans, exempelvis genom att kontrollerat information, spårbarhet och E-handel.

5.3. Krav på rutiner och riktlinjer styrs av EU-förordning

Kontrollmyndigheter ska enligt förordning (EU) 2017/625 ha förfaranden som säkerställer kvaliteten och enhetligheten i fråga om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet på alla nivåer. De behöriga myndigheterna ska utföra offentlig kontroll i enlighet med dokumenterade förfaranden. Dessa förfaranden ska omfatta de områden som anges i kapitel II i bilaga II till förordning (EU) 2017/625 och innehålla instruktioner till den personal som utför offentlig kontroll. Dessa förfaranden ska på lämpligt sätt uppdateras.

Vi har inom ramen för denna granskning tagit del av de rutiner, mallar och riktlinjer som styr och stödjer miljöenhetens arbete med livsmedelskontroll. I rutiner för livsmedel beskrivs enhetens rutiner för bland annat planerad kontroll, uppföljning, riskklassificering och prioritering av arbetsuppgifter. Både riskklassning och uppföljning behandlas i egna rutinbeskrivningar.

I tabellen nedan redovisas tillgången på rutiner och riktlinjer utifrån kapitel II i bilaga II till förordning (EU) 2017/625. Redovisningen bygger på en översiktlig analys av nämndens och förvaltningens styrdokument i relation till lagstiftningen.

Krav på rutin i förordning (EU) 2017/625	Beskrivning
De behöriga myndigheternas organisation och förhållandet mellan centrala behöriga myndigheter och myndigheter som de har tilldelat uppgiften att utföra offentlig kontroll eller annan offentlig verksamhet.	I nämndens verksamhetsplan beskrivs organisationen på ett övergripande plan. I kontrollplanen beskrivs genomförandet av kontrollverksamheten i relation till det lagstadgade uppdraget.
Förhållandet mellan behöriga myndigheter och organ med delegerade uppgifter eller fysiska personer till vilka de har delegerat	Förhållandet mellan nämnden och fysiska personer med delegerad beslutanderätt beskrivs i nämndens delegationsordning.

⁶ Det är naturligt att en kontrollmyndighet har en kontrollskuld, det vill säga kontrolltid som verksamhetsutövaren genom den årliga avgiften har betalat för, men som inte genomförts. Vissa verksamheter tilldelas genom riskklassningsmodellen inte tillräckligt med kontrolltimmar för ett årligt kontrollbesök. Därför sparas dessa timmar till kommande år, då den sammanlagda summan av kontrolltid är tillräcklig för att kunna genomföra ett kontrollbesök.

uppgifter med anknytning till offentlig kontroll eller annan offentlig verksamhet.	
En redogörelse för de mål som ska uppnås.	En redogörelse av de mål som ska uppnås återfinns i nämndens behovs- och kontrollplan.
Personalens uppgifter, ansvar och skyldigheter.	Personalens uppgifter, ansvar och skyldigheter regleras i delegationsordningen och i <i>Rutiner för livsmedel</i> .
Provtagningsförfaranden, kontrollmetoder och kontrolltekniker, inklusive laboratorieanalys, laboratorietestning och laboratoriediagnostik, tolkning av resultat och därav följande beslut.	Det finns ett antal rutiner inom dessa områden. Vad gäller provtagningsförfaranden finns bland annat finns en provtagningsinstruktion, instruktion för bakteriell provtagning av dricksvatten vid kris och en utbrottslathund. När det kommer till kontrollmetoder och tolkning av resultat följer enheten bland annat Livsmedelsverkets vägledningar.
Program för screening och riktad screening.	Ej tillämplig.
Ömsesidigt stöd om den offentliga kontrollen förutsätter att mer än en medlemsstat vidtar åtgärder.	Enheten följer Livsmedelsverkets vägledning.
Åtgärder som ska vidtas till följd av offentlig kontroll.	Enheten följer Livsmedelsverkets vägledning.
Samarbete med andra enheter och avdelningar vars ansvarsområden berörs, eller med aktörer.	I behovs- och kontrollplanen beskrivs enhetens samarbete med andra myndigheter.
Verifiering av att metoderna för provtagning samt metoderna för laboratorieanalys, laboratorietestning eller laboratoriediagnostik är verkningsfulla.	Ej tillämpligt. Nämnden anlitar en extern part för laboratorieanalys.
Annan verksamhet eller information som krävs för att den offentliga kontrollen ska vara verkningsfull.	I <i>Rutiner för livsmedel</i> samt <i>registrering och riskklassning av livsmedelsanläggning</i> beskrivs bland annat vilken information som verksamheterna ska tillhandahållas, instruktioner för riskklassning och hur kontrollen ska genomföras.

I samband med vår granskning av rutiner och riktlinjer identifierade miljöenheten på egen hand behovet av att upprätta ett system för att uppdatera och systematisera sina rutiner.

Det pågår på miljöenheten ett utvecklingsprojekt som syftar till att stärka enhetens kvalitetsarbete. Exempelvis ingår att göra en översyn av rutiner och riktlinjer samt genomföra en processkartläggning av kontrollprocessen. Uppfattningen bland intervjuade är att livsmedelskontrollen har tillräckliga mallar som stöd i handläggningen, men att dessa skulle kunna samlas på ett tydligare sätt. Tanken är att processkartläggningen ska resultera i en

processkarta som beskriver varje del moment och vilka rutiner som är kopplade till respektive steg.

5.4. Livsmedelskontrollen ska vara avgiftsfinansierad

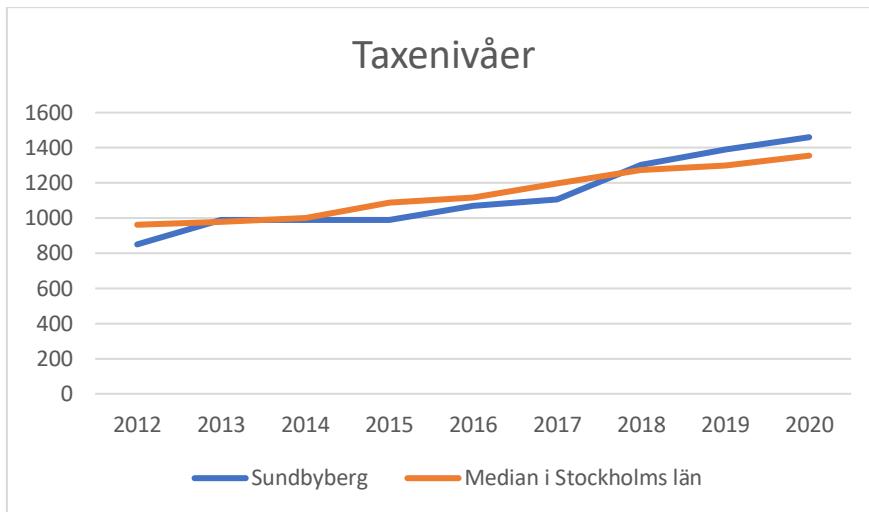
Finansieringen av livsmedelskontrollen regleras i livsmedelslagen, genom förordning (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter samt genom Livsmedelsverkets föreskrifter. En grundläggande utgångspunkt för regleringen är att avgiftens storlek skall svara mot den kostnad som den offentliga kontrollen över företaget medför.⁷ Enligt förordningen ska kontrollmyndigheterna 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 med utgångspunkt i sin bedömning av kontrolltid.

Timtaxan för livsmedelskontroll kan delas upp i en timtaxa för årlig kontroll och en timtaxa för kontroll som inte var ursprungligen planerad. Fullmäktige har valt att dela upp taxenivån för dessa typer av kontroller. Timtaxan för årlig kontroll är 1 460 kr och timtaxan för ej planerad kontroll är 1 096 kr. Anledningen till att det är en skillnad mellan planerad och ej planerad kontroll är att kostnader för restid och provtagning är inkluderad i taxan för planerad kontroll, medan dessa kostnader faktureras separat vid ej planerad kontroll. I timavgiften ingår inte enbart den tid inspektören är på plats i tillsynsverksamheten. I avgiften ingår även exempelvis inläsning av ärendet, kontakter med parter samt samråd med experter och myndigheter.

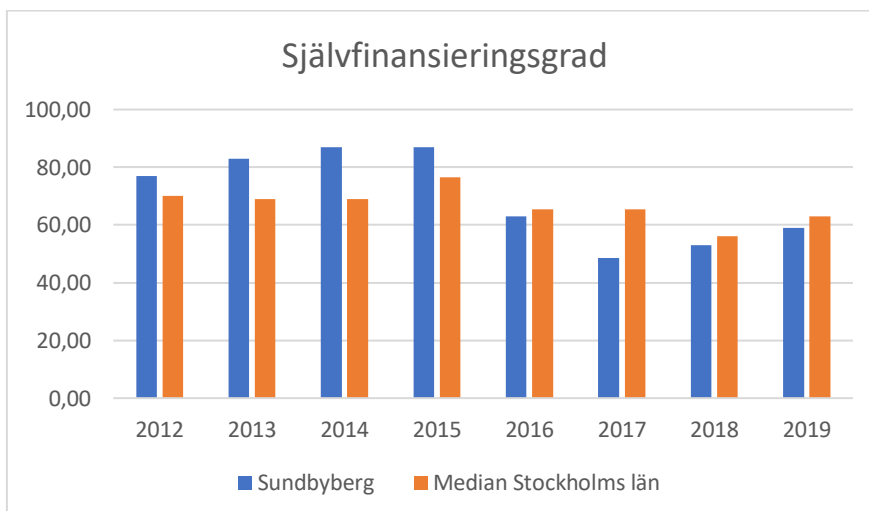
Beräkningen av timtaxan bygger på SKR:s beräkningsunderlag, som utgår från beräkning av personalkostnader, OH-kostnader och antal timmar avsedda för handläggning. Den senaste revideringen av timtaxan innebar en ökning om 70 kronor vilket beräknades ge en intäktsökning om 105 000 kronor. Av totalbeloppet var 60 000 kronor avsedda för att täcka kostnader för ärendehanteringssystemet Castor och 45 000 kronor skulle ge täckning för livsmedelskontrollens ökade kostnader som inte får finansieras med skattemedel.

I slutet på 2016 genomförde Länsstyrelsen en revision av stadens livsmedelskontroll. I rapporten konstaterades bland annat att det saknades ett aktuellt beräkningsunderlag för timtaxan och att myndigheten inte kunde visa att de avgifter som togs ut för kontrollen motsvarade kostnaderna för kontrollen. Enligt enhetschef för miljöenheten har åtgärder vidtagits för att säkerställa en tillräcklig finansiering av kontrollverksamheten. Fullmäktige har sedan 2016 höjt timtaxan kontinuerligt. I diagrammet nedan beskrivs stadens timtaxa tillsammans med mediantaxan i Stockholms län sedan 2012. Noterbart är att det efter 2017 har skett en tydlig ökning av timtaxan i Sundbyberg, både i förhållande till tidigare nivåer och i relation till den generella ökningen i länet. Enligt chefen för miljöenheten beror ökningen på de anmärkningar som riktades mot nämnden i länsstyrelsens revision, avseende att nämnden inte genomförda tillräcklig många kontroller.

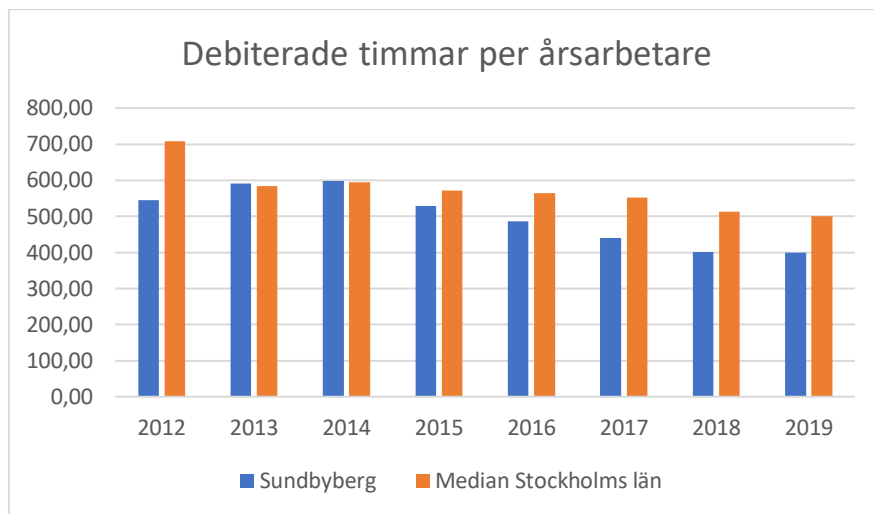
⁷ Prop. 2005/06:128.



I tabellen nedan beskrivs självfinansieringsgraden av livsmedelskontrollen i Sundbyberg och i Stockholms län. Överlag minskade självfinansieringsgraden i länet efter 2015, men skillnaden är tydligare för Sundbyberg än för länet generellt. Miljösamverkan Stockholms län uppger att det är svårt att förklara denna rörelse men att det eventuellt kan bero på en större andel anslagsfinansierade verksamheter såsom utredningar och tillsynsprojekt. Sundbyberg har i takt med den höjda timtaxan ökat sin självfinansieringsgrad med elva procentenheter från 2017 till 2019.



I slutet av 2019 var självfinansieringsgraden för livsmedelskontrollen i Sundbyberg 59 procent. Det är svårt att jämföra miljökontor i olika kommuner eftersom självfinansieringsgraden kan påverkas av många olika faktorer såsom omorganisation av verksamheten, personalens sjukfrånvaro, ändrade definitioner av nyckeltal, nya budgetuppdrag samt nivån av timtaxa. Enligt enhetschef för miljöenheten var livsmedelskontrollen underbemannad under 2015 och 2016. Staden tog ut årliga avgifter för kontroller som inte genomfördes vilket orsakade en stor kontrollskuld, samtidigt som självfinansieringsgraden var hög till följd av låg bemanning och hög debitering. Under 2017 arbetade enheten bort sin kontrollskuld genom att utöka personalstyrkan och genom att arbeta övertid. Därmed minskade självfinansieringsgraden. Unden denna tidpunkt genomfördes även strukturella förändringar av livsmedelskontrollen på nationell nivå, vilket även det kan ha påverkat självfinansieringsgraden.



Självfinansieringsgraden påverkas av flera faktorer och en väsentlig sådan är antalet debiterbara timmar per årsarbetskraft. Den generella trenden sedan 2012 är en reducering av antalet debiterade timmar. Det kan delvis förklaras med ändrade definitioner samt satsningar på ej debiterbar tillsyn såsom utredningar, analyser och provtagningar som ofta blir ej debiterbara (exempelvis klagomål, matförgiftningar och utredningar om matfusk).⁸ Den negativa trenden är dock mer påtaglig för Sundbyberg än för resten av länet. Enligt uppgift beror nedgången sedan 2015 på omorganiseringar, ostabil personalsituation och bristande administrativt stöd. Handläggarna har ansvarat för administrativa sysslor som vanligtvis utförs av administrativ personal. Den situationen var särskilt tydlig under 2018, då två handläggare arbetade med att upphandla och förbereda inför det nya ärendesystemet. En annan bidragande orsak till den låga nivån för debiterade timmar uppges vara att ett huvudkontor för en näringsverksamhet flyttade till staden vilket medfört mycket arbete utöver den vanliga debiterbara kontrollen, exempelvis hantering av klagomål och utredningar.

5.5. Verksamheten följs upp i årliga rapporteringsärenden

Det följer av förordning (EU) 2017/625 att kontrollmyndigheter ska ha förfaranden för att säkerställa att kontrollen är verkningfull och lämplig. Därtill följer av stadens styrmodell att nämnderna ska mäta, analysera och följa upp relevanta områden av sin verksamhet.

Som tidigare nämnts har nämnden inte beslutat om nämndmål eller kritiska kvalitetsfaktorer för livsmedelskontrollen. Därmed följer att nämnden inte har resultatindikatorer eller nyckeltal för denna verksamhet, varken för självfinansieringsgrad, debiteringsgrad eller andel genomförda planerade kontroller. Tidigare har nämnden följt upp kundnöjdindex för livsmedelskontrollen men under 2020 har staden inte haft avtal för att genomföra sådana undersökningar.

I nämndens tertialrapporter beskrivs hur pandemin påverkar livsmedelskontrollens intäkter och möjlighet att genomföra kontroller. Tertialrapporterna behandlar även uppföljning av nämndens internkontrollplan. Ingen kontrollpunkt har direkt bäring på livsmedelskontrollen men däremot förekommer kontroller av stödprocesser, nämligen faktureringsprocessen och ärendehanteringsprocessen.

⁸ Källa: Miljösamverkan Stockholms län.

I behovs- och kontrollplanen för livsmedelskontroll redovisas ett antal mål som bygger på nationella kontrollmål. Uppföljningen av dessa mål rapporteras till Livsmedelsverket men inte till nämnden. Däremot sker en dragning för nämnden i samband med antagandet av kontrollplanen. Vid dessa tillfällen presenteras bland annat genomförda projekt men inte i relation till respektive kontrollmål.

5.5.1. "Tvåhandsprincipen" tillämpas inom livsmedelskontrollen

Intervjuade uppger att samsynsdiskussioner förekommer inom enheten för att säkerställa beslutens rättssäkerhet. Dessa var vanligare tidigare när gruppen av livsmedelsinspektörer inte var lika samspelt. På enheten är livsmedelsinspektörerna generalister i den bemärkelsen att arbetsuppgifterna inom livsmedelsenheten inte är uppdelade mellan inspektörerna i bortsett från vissa områden, till exempel avseende nationella huvudkontor, för vilka det finns särskilt utsedda inspektörer. På enheten har man som rutin att tillämpa "tvåhandsprincipen" vid handläggning av ärenden, det vill säga att beslut följs upp av en kollega. Enheten följer regelbundet upp den så kallade kontrollskulden.

5.5.2. 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.

Den senaste revisionen av stadens livsmedelskontroll genomfördes 2016. Den sammanfattande bedömningen var att staden delvis uppfyller lagstiftningens krav på offentlig kontroll. Avvikelse noterades inom nio områden, bland annat finansiering, riskbaserad kontroll, rutiner för utförande av kontroll och uppföljning. I början av 2017 upprättades en åtgärdsplan av nämnden med anledning av länsstyrelsens utlåtande. Länsstyrelsen har sedan 2016 inte genomfört ytterligare revisioner av stadens livsmedelskontroll.

5.6. Vår bedömning

Vår genomgång av livsmedelskontrollen visar både på ett antal förtjänster och förbättringsområden i nuvarande arbetssätt och rutiner. På enhetsnivå finns tydliga rutiner för riskklassning, uppföljning och kvalitetssäkring. Det fastställs en behovs- och kontrollplan som tydligt redovisar behovet av kontroll i relation till kapaciteten på miljöenheten. Nämndens styrning och uppsikt av verksamheten är dock enligt vår bedömning inte tillräckligt närvarande.

Nämnden har inte fastställt mål för livsmedelskontrollen och följer inte upp de nationella kontrollmålen på ett systematiskt sätt. Den information nämnden tillägnar sig systematiskt om verksamheten består i huvudsak av ekonomisk rapportering i samband med tertial- och årsbokslut samt den presentation som sker i samband med fastställandet av behovs- och kontrollplanen. Det sker ingen systematisk uppföljning av exempelvis genomförda kontrollbesök i relation till planerade kontrollbesök (kontrollskuld), självfinansieringsgrad eller debiteringsgrad. Enligt vår bedömning bör nämnden på ett mer systematiskt sätt följa upp och tillgodogöra sig information om verksamheten. Vi rekommenderar att uppföljning antingen görs inom ramen för tertial- och årsbokslutsprocessen eller genom en årlig uppföljningsrapport som återkopplar till kontroll- och behovsplanen.

Det finns ändamålsenliga rutiner för riskklassning av verksamheter och planering av livsmedelskontrollen. Verksamheten använder Livsmedelverkets modell för riskklassning och det finns särskilda rutiner som stöd för riskklassningen. För att livsmedelskontrollen ska betraktas som riskbaserad krävs dock inte enbart att antalet kontrolltimmar baseras på en riskanalys – den planerade kontrollen måste också genomföras. På grund av pandemin kommer inte samtlig planerad kontroll att genomföras. Med tanke på de särskilda omständigheter som råder under 2020 finns dock rimliga skäl för att avstå från att genomföra delar av den planerade kontrollen. Livsmedelverket har i pressmeddelande uttryckt att det under rådande omständigheter finns skäl att minska antalet planerade kontroller och att myndigheten kommer ta hänsyn till detta vid kommande uppföljningar av kommunernas livsmedelskontroll.

Vi kan konstatera att det finns en stor mängd rutinbeskrivningar som används inom livsmedelskontrollen. Utifrån ett internkontrollperspektiv har vi, i likhet med verksamheten, identifierat ett behov av att upprätta ett system för att uppdatera och systematisera sina rutiner. Vi rekommenderar även att rutinerna, som för närvarande är utspridda i olika dokument, samlas i en handbok. I övrigt ser vi positivt på den pågående processkartläggningen och bedömer att den har förutsättningar att stärka tydligheten kring vilka rutiner som ska följas i vilka delar av kontrollprocessen.

Granskningen visar att det vidtagits tydliga åtgärder för att komma tillrätta med de avvikelser som Länsstyrelsen noterade i sin revision 2016. Bland annat har timtaxan höjts för att möta behovet av att kunna genomföra fler kontrollbesök. Miljöenheten har lyckats avverka sin kontrollskuld och samtidigt under senare år höjt självfinansieringsgraden.

6. Tillsyn enligt alkohollagen

6.1. Det pågår arbete med att ta fram nya riktlinjer och rutiner

Enligt alkohollagen ska kommunen tillhandahålla riktlinjer för tillämpningen av de lokala föreskrifterna för alkoholserving. Det finns inga lagstadgade formkrav på riktlinjerna men Folkhälsomyndigheten, som ansvarar för den övergripande tillsynen över att efterlevnaden av alkohollagen följs, har tagit fram en normgivande vägledning för vad riktlinjerna bör innehålla.⁹ Enligt Folkhälsomyndighetens vägledning beskrivs att kommunens riktlinjer bör innehålla information om ett antal områden.¹⁰ Syftet med riktlinjen ska bland annat vara att göra det lättare att förutse om en planerad etablering kan beviljas tillstånd och bidra till en likvärdig, effektiv och samordnad tillsyn.

Nämndens riktlinjer för alkoholserving och försäljning av folköl och tobak godkändes i november 2015. Riktlinjen beskriver ett flertal av de områden som Folkhälsomyndigheten rekommenderar men saknar vissa delar. Intervjuade alkoholhandläggare uppger att enheten

⁹ Folkhälsomyndigheten (2020). Vägledning för kommunala riktlinjer för alkoholserving.

¹⁰ Kommunens informationsskyldighet, handläggningstider vid ansökan, kommunens tillsynsverksamhet, tillsynsavgifter, remissyttranden och störningar, remissyttranden vid servering och störningar samt lämplighet och serveringstider, ordning och nykterhet, uteserveringar, gemensamt serveringsutrymme, villkor vid beviljande av serveringstillstånd, tillstånd till enstaka tillfällen samt slutna sällskap, undantag från krav på serveringstillstånd, riktlinjer vid provsmakning.

planerar att genomföra en revidering av riktlinjerna utifrån Folkhälsomyndighetens vägledning.

Förutom den övergripande riktlinjen finns även rutiner och mallar framtagna på förvaltningsnivå. Rutindokumentet *Tillsyn av restauranger med serveringstillstånd, försäljningsställen som säljer alkohol, tobak eller läkemedel* fastställdes 2012 och syftar till att förvaltningen ska uppfylla de krav som ställs enligt lagstiftning samt att tillsynen sker på likvärdigt sätt. Noterbart är att rutinbeskrivningen är relativt kortfattad och att den innehåller inaktuella uppgifter. Utökningen med en halv årsarbetskraft inom alkohol-, tobaks- och läkemedelshandläggningen¹¹ har möjliggjort ett större fokus på kvalitetsfrågor och framtagande av nya rutiner. För närvarande pågår ett arbete med att utforma standardiserade ansöknings- och tillsynsförfaranden. Arbetet planeras att redovisas för nämnden under verksamhetsåret 2021. Därtill genomförs för tillfället ett arbete med att utveckla det informationsmaterial som skickas till verksamheter med serveringstillstånd. Det pågående utvecklingsarbetet är initierat på enhetsnivå.

Vid tillsynen använder handläggarna ett tillsynsprotokoll. Protokollet innehåller kontrollpunkter som härrör från krav i alkohollagen. Enligt uppgift ska tillsynsprotokollet uppdateras i syfte att öka transparensen mot nämnden och bättre överensstämja med Folkhälsomyndighetens vägledning. Kvalitetsutvecklingen har under senare år fått stå tillbaka på grund av otillräckliga personalresurser enligt intervjuade.

6.2. Planeringen utgår från nämndens tillsynsplan

Kommunallagen gör gällande att nämnderna ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. För att säkerställa det krävs en ändamålsenlig planering av verksamheten. Kommuner ska enligt alkohollagen upprätta en tillsynsplan. Det finns dock inga formkrav på tillsynsplanen eller på dess innehåll.

Nämndens tillsynsplan för 2020 redovisar den tillsyn som staden avser att genomföra under året. Tillsynen är uppdelad mellan yttre och inre tillsyn. I den yttre tillsynen ingår att tillsynsmyndigheten besöker restaurangen för att kontrollera att verksamheten bedrivs enligt alkohollagen. Den inre tillsynen är kontroll och uppföljning av tillståndshavarens personliga och ekonomiska förhållanden. Det är också en genomgång av exempelvis polisens underrättelser och rapporter. Av tillsynsplanen framgår att 78 tillsynsbesök av restauranger med serveringstillstånd planerades under 2020.

Planeringen av antalet tillsynsbesök bygger på nämndens riktlinjer som gör gällande att varje restaurang med serveringstillstånd ska få minst ett tillsynsbesök per år. Det samma gäller för butiker som säljer folköl. Denna ambitionsnivå ligger i linje med vad länsstyrelserna förordar. Förutom grundnivån på ett tillsynsbesök per år genomförs ytterligare besök på vissa objekt utifrån en riskanalys och på förekommen anledning. Miljöenheten använder sig av systemstödet AlkT som handläggarna använder för att räkna ut behovet av tillsynsbesök. Beräkningen bygger på omsättningen av alkoholhaltiga drycker.

Frågan om finansiering är kopplad till frågan om planering av tillsynsbesök. Stadens avgifter för tillsyns- och ansökningsavgifter enligt alkohollagen och tobakslagen antogs av kommunfullmäktige den 24 oktober 2011. Avgifterna har sedan dess inte reviderats.

¹¹ Receptfria läkemedel får säljas på försäljningsställen som inte är apotek till konsumenter för egenvård. Kommunen utövar tillsyn enligt Läkemedelsverkets föreskrifter (LVS 2009:20) vilket ej omfattas av denna granskning.

Tillsynsavgifternas utformning skiljer sig från livsmedelskontrollen genom att det för vissa tillsynsuppgifter utgår en fast avgift, exempelvis för tillsyn av folköl, och en fast samt rörlig del för tillsyn av serveringstillstånd. Exempelvis är avgiften för tillsyn av folköl 1 500 kr, medan avgifterna för stadigvarande serveringstillstånd varierar mellan 2 500 kr till 15 000 kr, beroende på årsomsättningen av alkoholhaltiga drycker. Tillsynsavgiftens storlek ger enligt uppgift inte en tillståndshavare rätt till ett visst antal tillsynsbesök.

Utfallet för tillsyns- och ansökningsverksamheten enligt alkohollagen har under senare år pendlat kring ett nollresultat. Det har dock inte genomförts någon utvärdering av verksamhetens självfinansieringsgrad. I beslutsunderlaget till kommunfullmäktiges beslut 2011 framgår att justeringen av avgifter bedömdes ge full kostnadstäckning för handläggningen av alkoholärenden. Av beslutsunderlaget framgår även att avgifterna inte bedöms behöva justeras på fem år i och med att antalet restauranger med serveringstillstånd troligen kommer öka och att tillsynsverksamhetens högre kostnader kommer kunna finansieras genom högre intäkter.

6.3. Miljöenheten har lokal rutin om hanteringen av hot och våld

Huvudansvaret ligger på arbetsgivaren att ordna och utforma arbetsmiljön för att förebygga risker för ohälsa på grund av hot och våld. Enligt Arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS 1993:2) ska arbetsgivaren utreda de risker för våld eller hot om våld som kan finnas i arbetet samt vidta de åtgärder som kan föranledas av utredningen. Arbetet ska ordnas så att risk för våld eller hot om våld så långt som det är möjligt förebyggs. Vidare ska det finnas särskilda säkerhetsrutiner för arbete som kan medföra risk för våld eller hot om våld. Rutinerna skall hållas aktuella och följas upp fortlöpande. Rutinerna skall vara kända av alla arbetstagare som kan bli berörda av riskerna. Härutöver ska arbetsplatser placeras, utformas och utrustas så att risk för våld eller hot om våld så långt som det är möjligt förebyggs. Arbetstagarna ska också ha möjlighet att kalla på snabb hjälp vid en vålds- eller hotsituation.

Stadens övergripande rutiner om hot och våld reviderades senast i november 2016. Rutinen är beslutad av personalavdelningen. Syftet med rutinen är att klargöra vad som gäller för stadens samtliga arbetsplatser avseende ansvar för hot och våld. Förvaltningschef ansvarar för att varje förvaltning och arbetsplats bryter ned och konkretiserar rutinen till lokala rutiner/handlingsplaner utifrån de arbetsvillkor som gäller på respektive arbetsplats. Alla medarbetare är skyldiga att följa rutinen. Gällande rutin och handlingsplan på arbetsplatsen ska regelbundet gås igenom i varje arbetsgrupp. I chefsansvaret ingår att göra riskbedömningar kring hot och våld samt utifrån riskbedömning utarbeta en handlingsplan som gäller för arbetsplatsen.

Enligt rutinen ska närmaste chef kontaktas om en medarbetare blir utsatt för hot. En särskild riskbedömning skall genomföras av ansvarig chef och i samråd med skyddsombud så att lämpliga skyddsåtgärder kan vidtas. Vid omedelbar fara ska polis kontaktas och vid allvarigare händelser ska berörd chef kontakta arbetsmiljöverket.

Stadens övergripande rutin har konkretiserats av miljöenheten. De enhetsspecifika rutinerna ska revideras årligen men den senaste revideringen genomfördes 2016. Rutinen innehåller instruktioner om bland annat insläpp av besökare på kontoret, färd till och från arbetet och genomförandet av inspektionsarbete. Alkoholhandläggarnas arbetssituation berörs särskilt i rutinen. Alkoholhandläggaren ska vid besök på kontoret alltid bära ett elektroniskt larm. Detsamma gäller vid inspektioner, varvid handläggare alltid ska vara försedd med personlarm och ha det påslaget ända till hemkomst. Alkoholhandläggare ansvarar för att det finns rutiner för larm och larmutrustning.

Intervjuade handläggare uppger att rutinerna för personlarm efterlevs. Därtill finns i praktiken ytterligare säkerhetsrutiner vid besök på kontoret och tillsyn av serveringstillstånd genomförs alltid av två personer gemensamt. Däremot finns ett upplevt behov av att tydligare förankra och diskutera rutinerna för hantering av hot och våld på enheten. Enligt uppgift har tillämpningen av enhetens skriftliga rutiner inte diskuterats bland medarbetarna som arbetar med tillsyn enligt alkohollagen. Säkerhetsfrågan har främst diskuterats inom gruppen av livsmedelsinspektörer på grund av inträffade incidenter. Det har under senare år inte förekommit hot eller våld mot tillsynspersonalen och intervjuade uppger att de känner sig trygga.

6.4. Nämnden följer inte upp tillsynen på ett systematiskt sätt

Som tidigare nämnts ställer kommunallagen krav på att nämnderna var och en inom sitt område ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. Den av kommunfullmäktige fastställda styrmodellen gör gällande att nämnderna ska mäta, analysera och följa upp relevanta områden av sin verksamhet.

Byggnads- och tillståndsnämnden har inte fastställda nämndmål eller kritiska kvalitetsfaktorer med direkt bäring på tillsynen enligt alkohollagen. Därmed sker ingen uppföljning av resultatindikatorer eller nyckeltal i samband med nämndens tertial- och årsbokslut. Hittills under 2020 har den enda systematiska uppföljningen av alkoholtillsynen skett inom ramen för uppföljningen av nämndens internkontrollplan. Uppföljningen berör åtgärder för att minska risken för hög arbetsbelastning samt felaktiga beslut och otillbörlig påverkan vid alkoholhandläggning. I nämndens verksamhetsberättelse för 2019 redovisades inga resultat i relation till tillsynsplanen. Det gjordes däremot i verksamhetsberättelsen för 2018.

På enhetsnivå pågår ett arbete med att utveckla möjligheterna att hämta statistik och rapporter från verksamhetssystemet. Arbetet kretsar kring att kvalitetssäkra den data som rapporteras in i systemet, i syfte att säkerställa att den statistik som hämtas från systemet är tillförlitlig.

Förutsättningarna för intern kvalitetssäkring har stärkts genom att det sedan våren 2020 finns två alkoholhandläggare. I uppföljningen av internkontrollplanen beskrivs att ökningen av en handläggare till två som arbetar med handläggning inom alkohol- och tobakslagstiftningen minskar sårbarheten och risken för felaktiga beslut och ärendehantering då besluten kan diskuteras mellan de två handläggarna. Intervjuade delar denna uppfattning men framhåller att förutsättningarna för en ändamålsenlig kvalitetssäkring i ärendeberedningsprocessen från handläggare till nämnd ytterligare kan stärkas genom kompetensutvecklande åtgärder.

6.5. Länsstyrelsens senaste revision genomfördes 2018

Länsstyrelserna ska granska tillsynen i länets kommuner avseende tillämpningen av alkohollagen, tobakslagen och lagen om elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare. Den senaste tillsynen av Sundbyberg genomfördes 2018.

Länsstyrelsens bedömning var att staden följer de lagen i de delar som granskats. Handläggningen av granskade ärenden bedömdes i regel ha skett på ett förtjänstfullt sätt och i enlighet med gällande bestämmelser. Kommunen ansågs ha en god tillsynsfrekvens av både serveringsställen och detaljhandeln. I övrigt konstaterades även att det fanns en av nämnd upprättad tillsynsplan, riktlinjer, rutiner för arbetet och upprättade samverkansrutiner med polisen. Två rekommendationer lämnades, båda avseende dokumentationen av ärenden.

6.6. Vår bedömning

Resurserna för att bedriva tillsyn enligt alkohollagen har förstärkts under 2020 vilket möjliggjort ett tydligare fokus på kvalitetsarbetet. Det pågår ett arbete med att se över rutiner och riktlinjer för att systematisera och effektivisera tillsynen. Vår bedömning är att det pågående utvecklingsarbetet har goda förutsättningar att stärka tillsynen. Vi noterar att det finns ett antal utvecklingsområden och brister som bör åtgärdas. I likhet med inom livsmedelskontrollen bör nämnden följa upp verksamheten mer systematiskt.

Nämndens riktlinje för alkoholservice och försäljning av folköl och tobak godkändes 2015. Sedan dess har Folkhälsomyndigheten uppdaterat sina rekommendationer för vad riktlinjen bör innehålla. Vi rekommenderar därför att det görs en översyn av nämndens riktlinje. Vidare är rutindokumentet för tillsynen föråldrat och innehåller inaktuella uppgifter. Vi rekommenderar att även denna rutin revideras. Representanter för verksamheten uppvisar medvetenhet om behovet av att se över dessa dokument och dessutom pågår ett arbete med att komplettera nuvarande rutiner med standardiserade handläggningsförfaranden. Vi ser positivt på det kvalitetsarbete som pågår inom miljöenheten.

Avgifterna för tillsynen reviderades senast 2011 av kommunfullmäktige. Vid fastställande av tillsynsavgifter gäller kommunallagens bestämmelser om självkostnadsprincipen och likställighetsprincipen. Självkostnadsprincipen innebär att en kommun inte får ta ut avgifter till sådana belopp att de tillför kommunen en vinst. Enligt rättspraxis har självkostnadsprincipen fått karaktären av en målsättningsprincip, som innebär att syftet med en verksamhet inte får vara att ge vinst. Under en längre tid får det totala avgiftsuttaget inte överstiga de totala kostnaderna för en verksamhet. Likställighetsprincipen innebär att kommuner och regioner inte får särbehandla vissa kommunmedlemmar annat än på sakliga grunder.

Vår bedömning är att det bör genomföras en utredning om avgifterna för tillsynen och ansökningar enligt alkohollagen är korrekta. Den senaste revideringen genomfördes 2011 och dagens verksamhet ser annorlunda ut än den dåvarande verksamhet som utgjorde underlaget för avgifterna storlek. Enligt stadens styrmodell är det nämndens ansvar att årligen se över nivå för nämndens taxor och avgifter.

Självkostnaden innebär att kommunen inte får bestämma avgiften för en verksamhet på ett sådant sätt att den tillför kommunen vinst. Principen innebär däremot inte att avgiften måste motsvara självkostnaden i varje enskilt fall.¹² Enligt uppgift ger tillsynsavgiftens storlek inte en tillståndshavare rätt till ett visst antal tillsynsbesök. Enligt vår bedömning bör nämnden, oaktat att avgiften inte behöver motsvara kostanden i varje enskilt fall, överväga att se över sina rutiner för relationen mellan avgifter och antal tillsynsbesök. Detta görs rimligtvis inom ramen för översynen av avgifternas storlek. Ur ett legitimitetsperspektiv är det väsentligt att det finns en proportionalitet mellan avgifter och motprestation.

Enligt Arbetsmiljöverkets föreskrifter om hot och våld ska berörda rutiner hållas aktuella och följas upp fortlöpande. Vidare ska gällande rutin och handlingsplan på arbetsplatsen ska regelbundet gås igenom i varje arbetsgrupp, enligt stadens övergripande rutin om hot och våld. Miljöenhetens lokala rutin uppdaterades senast 2016 och har enligt uppgift inte förankrats tillräckligt inom arbetsgruppen. Enligt vår bedömning bör nämnden säkerställa att rutinen uppdateras och informeras om regelbundet.

Stadens styrmodell gör gällande att nämnderna ska mäta och följa upp relevanta områden i sin verksamhet. Utifrån resultatet av mätningarna ska en analys göras som leder fram till

¹² Se Prop. 1993/94:188 s. 82 ff.).

slutsatser och i vissa fall konkreta åtgärder. Analysen av resultat och mätningar, samt relevanta data sammanställs i en rapport. Enligt vår bedömning är tillsynsverksamheten enligt alkohollagen ett relevant område i nämndens verksamhet och bör således följas upp på ett systematiskt sätt. Det sker i nuläget ingen strukturerad uppföljning i relation till tillsynsplanen på nämndnivå. Nämndens rutiner för att följa upp och utvärdera den verksamhet som planerades är enligt vår bedömning otillräcklig.

7. Svar på revisionsfrågor

Livsmedelskontroll	
Fråga	Svar
Har de nationella målen för livsmedelskontroller brutits till egna mål och indikatorer på ett ändamålsenligt sätt?	<p>Ja. Varje kontrollmyndighet ska enligt 3 e § Livsmedelsverkets föreskrifter beakta de nationella kontrollmålen i sin kontrollplan och planera kontrollverksamheten så att målen nås.</p> <p>De nationella kontrollmålen beaktas i nämndens kontrollplan. Därtill är målen nedbrutna på lokal nivå för att bättre återspegla rådande förutsättningar i Sundbyberg stad.</p>
Har nämnden säkerställt att kontroller utförs utifrån dokumenterade och uppdaterade rutiner?	<p>Delvis. Kontrollmyndigheter ska enligt förordning (EU) 2017/625 utföra offentlig kontroll i enlighet med dokumenterade förfaranden. Dessa förfaranden ska på lämpligt sätt uppdateras.</p> <p>Det finns en stor mängd rutinbeskrivningar som stöd för handläggningen inom livsmedelskontrollen. Utifrån ett internkontrollperspektiv bör det dock upprättas ett system för att uppdatera och systematisera sina rutiner. Vidare bör rutinerna som för närvarande är utspridda i olika dokument, samlas i en handbok.</p>
Har nämnden säkerställt att kontrollen är riskbaserad?	<p>Delvis. 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.</p> <p>Inom livsmedelskontrollen finns ett antal rutiner och processer som säkerställer en ändamålsenlig och riskbaserad kontroll. Varje år upprättas en behovs- och kontrollplan som fastställer den övergripande planeringen för verksamheten. På enhetsnivå sker en detaljplanering och uppföljning av kontrollskuld. Det finns rutinbeskrivningar för genomförandet av riskklassningen, vilken utgår från Livsmedelverkets rekommenderade modell för riskklassning.</p> <p>För att kontrollen ska bedömas som riskbaserad krävs också att den planerade kontrollen</p>

	<p>genomförs. På grund av pandemin kommer inte vissa typer av verksamheter att få kontrollbesök under 2020. Även om verksamheten därmed inte är riskbaserad i den bemärkelsen, finns godtagbara skäl för den uteblivna kontrollen. Livsmedelverket har uttryckt att det under rådande omständigheter finns skäl att minska antalet planerade kontroller och att myndigheten kommer ta hänsyn till detta vid kommande uppföljningar av kommunernas livsmedelskontroll.</p>
Har nämnden säkerställt tillräcklig finansiering av livsmedelskontrollen?	<p>Delvis. En grundläggande utgångspunkt för regleringen är att avgiftens storlek skall svara mot den kostnad som den offentliga kontrollen över företaget medför.</p> <p>Beräkningen av timtaxan för den livsmedelskontroller utgår från SKR:s beräkningsunderlag och finns dokumenterat. Enligt vår bedömning är rutinerna för beräkning av timtaxan tillräckliga. Vidare bedömer vi att finansieringen är tillräcklig för att kunna bedriva livsmedelskontrollen i enlighet med tillämplig lagstiftning.</p>
På vilket sätt säkerställer nämnden en tillräcklig uppföljning av den egna kontrollverksamheten?	<p>Det följer av förordning (EU) 2017/625 att kontrollmyndigheter ska ha förfaranden för att säkerställa att kontrollen är verkställig och lämplig. Därtill ska nämnder, enligt kommunallagen, säkerställa en tillräcklig intern kontroll inom sitt verksamhetsområde.</p> <p>Enligt vår bedömning har nämnden inte säkerställt en tillräcklig uppföljning av kontrollverksamheten. Det sker ingen systematisk uppföljning av exempelvis genomförda kontrollbesök i relation till planerade kontrollbesök, självfinansieringsgrad eller debiteringsgrad. Enligt vår bedömning bör nämnden på ett mer systematiskt sätt följa upp och tillgodogöra sig information om verksamheten.</p>
I vilken omfattning sker överklaganden av nämndens beslut av tillsynsärenden?	Under 2020 har det inte skett något överklagande av kontrollbeslut.

Tillsyn enligt alkohollagen

Fråga	Svar
På vilket sätt har nämnden säkerställt att det finns ändamålsenliga rutiner för att förebygga samt hantera hot och våld mot tillsynspersonalen?	Regler kring arbetsmiljöansvaret i relation till hot och våld framgår av Arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS 1993:2). Bland annat ska det finnas rutiner som hålls aktuella och följs upp fortlöpande. Vidare

	<p>finns ytterligare lokala krav i stadens rutin om hot och våld.</p> <p>Stadens övergripande rutin om hot och våld har brutits ner lokal på miljöenheten. Miljöenhetens rutin berör alkoholhandläggningen och specificerar särskilda rutiner för dessa ärenden. Enligt vår bedömning finns dock utrymme till förbättring när det gäller att systematiskt uppdatera miljöenhetens rutin och förankra den i arbetsgruppen.</p>
<p>Har nämnden säkerställt att det finns ändamålsenliga riktlinjer för tillsynen?</p>	<p>Delvis. Enligt alkohollagen ska kommunen tillhandahålla riktlinjer för tillämpningen av de lokala föreskrifterna för alkoholservering. Det finns inga lagstadgade formkrav på riktlinjerna men Folkhälsomyndigheten, som ansvarar för den övergripande tillsynen över att efterlevnaden av alkohollagen följs, har tagit fram en normgivande vägledning för vad riktlinjerna bör innehålla.</p> <p>Nämndens riktlinjer för alkoholservering och försäljning av folköl och tobak reviderades senast 2015. Verksamheten har på egen hand identifierat ett behov av att revidera riktlinjen utifrån Folkhälsomyndighetens nya vägledning.</p>
<p>Har nämnden säkerställt att tillsynen bygger på en tillräcklig planering?</p>	<p>Delvis. Krav på planering av verksamhet kan utläsas av kommunallagen samt av alkohollagen, av vilken det framgår krav på att upprätta en tillsynsplan.</p> <p>Nämnden reviderar årligen en tillsynsplan som beskriver kommande års planerade tillsyn. Detaljplaneringen bygger på systemstödet AlkT, som används för att räkna ut behovet av tillsynsbesök. Frekvensen av antal tillsynsbesök som beskrivs i riktlinjer ligger i linje med vad länsstyrelserna förordar.</p> <p>Planeringen av tillsynsverksamheten är intimt sammankopplat med dess finansiering. Enligt vår bedömning bör det genomföras en utredning om avgifterna för tillsynen och ansökningar enligt alkohollagen är korrekta. Det senaste revideringen av avgifter genomfördes 2011.</p>
<p>På vilket sätt säkerställer nämnden en tillräcklig uppföljning av den egna tillsynsverksamheten?</p>	<p>Den av kommunfullmäktige fastställd styrmodellen gör gällande att nämnderna ska mäta, analysera och följa upp relevanta områden av sin verksamhet.</p> <p>Enligt vår bedömning är nämndens uppföljning av tillsynsverksamheten inte tillräcklig. Det sker i</p>

	nuläget ingen strukturerad uppföljning i relation till tillsynsplanen.
I vilken omfattning sker överklaganden av nämndens beslut av tillsynsärenden?	Under 2020 har det inte skett något överklagande av tillsynsbeslut.

15 december 2020

Herman Rask
EY

8. Källförteckning

Intervjupersoner

- ▶ Chef för miljöenheten
- ▶ Livsmedelsinspektör
- ▶ Samordnare inom livsmedelskontroll
- ▶ Handläggare enligt alkohollagen
- ▶ Handläggare enligt alkohollagen

Dokument

- ▶ Byggnads- och tillståndsnämndens delegationsordning den 1 mars 2020 (Byggnads- och tillståndsnämnden 2020)
- ▶ Byggnads- och tillståndsnämndens delegationsordning den 20 februari 2020 (Byggnads- och tillståndsnämnden 2020)
- ▶ Enhetsspecifika rutiner för hot och våld (Miljöenheten 2016)
- ▶ Förslag till inriktning och åtgärder för att stödja näringslivet med anledning av Covid-19, inklusive beslut att stödja näringslivet (krisledningsnämnden 2020)
- ▶ Kompetensros (miljöenheten 2020)
- ▶ Länsstyrelsens revision av livsmedelskontrollen i Sundbybergs stad inom området butik samt uppföljning av tidigare revision (Länsstyrelsen i Stockholm 2016)
- ▶ Provtagningsplan för SILK 2020 (Miljösamverkan Stockholms län 2020)
- ▶ Reglemente för Byggnads- och tillståndsnämnden (fullmäktige 2015)
- ▶ Riktlinjer för alkoholservice och försäljning av folköl och tobak (Byggnads- och tillståndsnämnden 2015).
- ▶ Rutin för anmälan om livsmedelsanläggning – registrering (miljöenheten, ej daterad)

- ▶ Rutin för att avslutande ärende (miljöenheten 2020)
- ▶ Rutin för kompetensplanering (miljöenheten 2020)
- ▶ Rutin för registrering av inkommande anmälan av livsmedelsanläggningar i Castor (miljöenheten, ej daterad)
- ▶ Rutin för temperaturloggar och tillhörande program (miljöenheten 2020)
- ▶ Rutin för tidsredovisning (miljöenheten, ej daterad).
- ▶ Rutin för uppföljande protokoll (miljöenheten, ej daterad)
- ▶ Rutin klagomål (miljöenheten, ej daterad)
- ▶ Rutin RASFF-ansvarig (miljöenheten 2020)
- ▶ Rutin skapa ny kontroll i Castor (miljöenheten, ej daterad)
- ▶ Rutin upphörd verksamhet (miljöenheten, ej daterad)
- ▶ Rutin för registrering och riskklassning (miljöenheten 2020)
- ▶ säljer folköl, tobak eller läkemedel (miljöenheten 2012).
- ▶ Taxa från och med 1 januari 2020 för Sundbybergs stads offentliga kontroll av livsmedel (fullmäktige 2019)
- ▶ Tertiärrapport 1 för Byggnads- och tillståndsnämnden (Byggnads- och tillståndsnämnden 2020)
- ▶ Tertiärrapport 2 för Byggnads- och tillståndsnämnden (Byggnads- och tillståndsnämnden 2020)
- ▶ Tillsyn av restauranger med serveringstillstånd, försäljningsställen som
- ▶ Tillsyn enligt alkohollagen, tobakslagen och lag om elektroniska cigaretter och påfyllnadsbehållare i Sundbybergs stad (Länsstyrelsen Stockholm 2018).
- ▶ Tillsyns- och ansökningsavgifter enligt alkohollagen och tobakslagen (fullmäktige 2011)
- ▶ Tillsynsplan 2020 för restauranger med serveringstillstånd, försäljningsställen som säljer folköl, tobak och receptfria läkemedel i Sundbyberg stad (Byggnads- och tillståndsnämnden 2019)
- ▶ Tjänsteskrivelse Dnr BTN-0728/2019 (Byggnads- och tillståndsnämnden 2019)
- ▶ Tjänsteskrivelse Dnr BTN-0728/2019 (Byggnads- och tillståndsnämnden 2019)
- ▶ Verifiering av livsmedelskontrollens effekt (miljöenheten 2020)
- ▶ Verksamhetsberättelse 2018 (Byggnads- och tillståndsnämnden 2019)
- ▶ Verksamhetsberättelse 2019 (Byggnads- och tillståndsnämnden 2020)
- ▶ Verksamhetsplan med budget och internkontrollplan 2020 (Byggnads- och tillståndsnämnden 2020)
- ▶ Åtgärdsplan med anledning av länsstyrelsens revision av livsmedelskontrollen (byggnads- och tillståndsnämnden 2017)