



*Ett samverkansprojekt mellan länets kommuner, Länsstyrelsen
i Stockholms län och Kommunförbundet Stockholms Län.
www.miljosamverkanstockholm.se*

Livsmedelskontroll och riskklassificering

Så arbetar kommunerna i Stockholms län

Innehållsförteckning

Sammanfattning	4
Inledning	5
Resultat av kommunenkät	6
Förutsättningar	6
Tillämpning av riskklassificeringsmodulen	10
Synpunkter	19
Analys och diskussion.....	22
Varierande förutsättningar för kontrollen	22
Modulen vs verkligheten	25
Tolkningsmöjligheter av en tillsynes enkel modul	26
Konsekvenser av skillnader i bedömning av kontrolltid	28
Ökat behov av samverkan.....	29

Sammanfattning

Enkäten visar att antalet livsmedelsobjekt per anställd inspektör skiljer sig markant mellan kommunerna. Den kommun som har flest objekt per anställd inspektör har 183 objekt per inspektör medan de kommuner som har högst bemanning har ungefär 60 objekt per inspektör. Skillnaderna kommunerna emellan ger troligen upphov till skillnader även i hur den årliga kontrollen kan bedrivas vad gäller kvalitet och frekvens. Hur stor andel av kommunernas anläggningar som hunnit omprövas är väldigt olika och detta gör troligen att det torde vara svårt att hinna med den årliga kontrollen om kommunen inte hunnit med att godkännandepröva sina verksamheter. Det kan också vara så att den årliga kontrollen av redan godkända anläggningar tar så lång tid att återstående godkännandeprövningar och registreringar av anläggningar som bedöms mindre riskfyllda inte hinns med. Båda situationerna leder troligen till att kommunen inte når upp till lagstiftningens krav för livsmedelstillsyn.

Riskklassificeringsmodulen är utarbetad av livsmedelsverket och används som ett arbetsverktyg i alla de 19 kommuner som besvarat enkäten. Modulen anses inte ge "rätt" kontrollnivå för alla typer av verksamheter och det har resulterat i att det görs olika bedömningar i kommunerna, vilket har i sin tur lett till stora skillnader i avgifter för verksamheterna. Det är olyckligt dels med tanke på konkurrens och dels för den offentliga livsmedelskontrollens trovärdighet.

Många av de deltagande kommunerna är överens om att riskmodulen ger omotiverat hög risk för ett flertal verksamheter. De verksamhetstyper som främst utmärker sig är dagmammor, hemtjänst, gruppboenden, förskolor och gatukök. Hälften eller fler av de svarande kommunerna anser att dessa får alldeles för många kontrolltimmar och har på olika sätt klassat om dessa så att kontrolltiden har minskat. Exakt hur kommunerna har gjort själva omklassningen varierar stort mellan kommunerna. Som det är idag har kommunerna stor möjlighet att frångå riskmodulen, vilket också är meningen. Problemet med att vägledningen inte ger ett svar på hur man ska hantera dessa verksamheter är dels att många kommuner får brottas med samma problem, dels att företagare med liknande verksamhet blir olika bedömda i olika kommuner.

Bortsett från behovet att "manipulera" riskmodulen för att ändra riskklassen i de fall handläggaren tycker utfallet blir fel, ger modulen olika utfall beroende på att den tolkas olika, mellan kommuner och mellan handläggare i samma kommun. Enkätsvaren visar att det finns flera områden där det är oklart hur modellen ska användas, främst när det gäller verksamhetens volym (riskfaktor 2, produktionens storlek), samt för verksamheter som har en mindre del av sin hantering på en högre risknivå (kombinationen av riskfaktor 1, verksamhetstyp, och riskfaktor 2, produktionens storlek).

Ovanstående visar på behovet av samverkan mellan kommunerna. Om kommunerna sätter samman en arbetsgrupp med syfte att tolka en föreskrift eller vägledning behöver inte varje kommun göra en egen tolkning med olika bedömningar som följd. Gemensamma bedömningar ökar sannolikt kontrollmyndigheternas trovärdighet gentemot både företagarna och EU.

Inledning

Bakgrunden till denna rapport utgörs av att Livsmedelsverket, i samband med den nya livsmedelslagstiftningen, släppte en vägledning för riskklassificering. Enligt denna vägledning ska riskklassificeringen av en anläggning grundas på vilken typ av livsmedelshantering som förekommer, vilka som utgör den huvudsakliga konsumentgruppen samt hur stor verksamhetens omfattning är, vilket i sin tur bestämmer hur stor kontrollavgift livsmedelföretagaren ska betala till kontrollmyndigheten.

Syftet med detta arbete var att lyfta fram hur kommunerna riskklassificerar verksamheter utifrån vägledningen och visa på eventuella skillnader i bedömningen. Meningen var att kommunerna sedan skulle kunna jämföra sig med varandra utifrån den insamlade informationen för att avgöra om den utförda kontrollen ligger i nivå med den beslutade avgiften och anläggningens kontrollbehov.

För att samla in den nödvändiga informationen bildades en arbetsgrupp som skapade en enkät med sammanlagt 37 frågor om vägledningen och hur kommunen arbetar utifrån denna. Denna enkät skickades sedan ut till medlemskommunerna i Miljösamverkan Stockholms Län under våren 2008. Svarsfrekvensen var hög då 19 av 24 kommuner och kommunförbund svarade. Kommunernas enkätsvar har sedan sammanställts i denna rapport.

Arbetsgruppen har bestått av livsmedelsinspektörer från sex av kommunerna i Stockholms län. Deltagarna i arbetsgruppen var Emma Nordvik-Premfors, Stockholm, Annika Åhlund, Salem, Robert Karlsson, Lidingö, Izabela Valnell, Sundbyberg samt Helene Nybom, Huddinge. Projektledare var Thomas Fredriksson från Miljösamverkan Stockholms Län.

Resultat av kommunenkät

I detta avsnitt redovisas de svar som de deltagande kommunerna har lämnat. För varje fråga redovisas först själva frågan och därefter hur kommunerna har svarat. Under vissa frågor har kommunerna givits tillfälle att lämna egna kommentarer. I de fall där kommentarer till en viss fråga har lämnats under en annan, har kommentaren flyttats till den fråga som den berör i detta avsnitt. Totalt deltog 19 av 24 tillfrågade kommuner och förbund.

Förutsättningar

Fråga 1. Kommun:

I denna fråga skulle anges namn på kommunen svaren kommer ifrån. Alla kommuner har besvarat denna fråga. Vilka kommuner som har svarat på enkäten framgår i figur 1. En kommentar har lämnats: ”Södertörns miljö och hälsoskyddsförbund bildades 1 april 2008. I förbundet ingår Haninge, Tyresö och Nynäshamns kommuner.” I fortsättningen kallas förbundet för SMOHF.

Fråga 2. Namn och befattning på den som besvarar enkäten:

Alla kommuner har besvarat denna fråga. Elva olika befattningar, två chefer och 17 handläggare med diverse titlar. Inga kommentarer har lämnats.

Fråga 3. Hur många årsarbetskrafter arbetar för närvarande med livsmedelskontroll?

Alla kommuner har besvarat denna fråga. Svaren finns i figur 1. Kommentarer till denna fråga har lämnats av två kommuner (dessa har lämnats under fråga 11):

- Vid beräkning av årsarbetskraft har befintlig resurs, 5860 timmar (kontrolltimmar på anläggningarna) delats med 1100 timmar (planerbar tid per person) (SMOHF).
- Ordinarie styrka är 5,5, för närvarande en barnledig, ingen vikarie inplockad (Norrtälje).

Fråga 4. Hur många livsmedelsanläggningar har ni (kända i register)?

Alla kommuner har besvarat denna fråga. Svaren finns i figur 1. Inga kommentarer har lämnats.

Arbetsgruppens kommentar

Vissa kommuner för in anläggningarna i register redan när ansökan inkommer, och har därför anläggningar i sitt register som inte kan ha ett beslut om godkännande/registrering eftersom verksamheten inte har startat, medan andra inte lägger in anläggningarna i registret förrän verksamheten startar, vilket gör att jämförelsen inte är helt rättvisande.

Fråga 5. Hur många av anläggningarna har fått beslut om godkännande, villkorat godkännande eller registrering efter 2006-01-01?

Alla kommuner har besvarat denna fråga. Svaren finns i figur 1. Inga kommentarer har lämnats.

Fråga 6. Hur stor är den sammanlagda kontrolltiden i timmar per år?

18 av 19 kommuner har svarat på denna fråga. Svaren finns i figur 1.

Tre kommentarer har lämnats till denna fråga (dessa har lämnats under fråga 11):

- 1000 timmar enligt prognos (planerad och oplanerad kontroll, inklusive nygodkännande) (Vallentuna).
- Sammanlagd kontrolltid här ingår även godkännandeprövning, svara på remisser, matförgiftningsutredningar, kurser etc. Bara kontroll av befintliga livsmedelsanläggningar uppskattas till 5860 timmar (SMOHF).
- Enligt verksamhetsplanering är den prioriterade kontrollen beräknad till 1760 timmar under 2008 (prioritering för 2008 har varit att godkännandepröva befintliga objekt varvid tiden för prioriterad tillsyn blivit lite mindre) (Norrtälje).

Arbetsgruppens kommentar

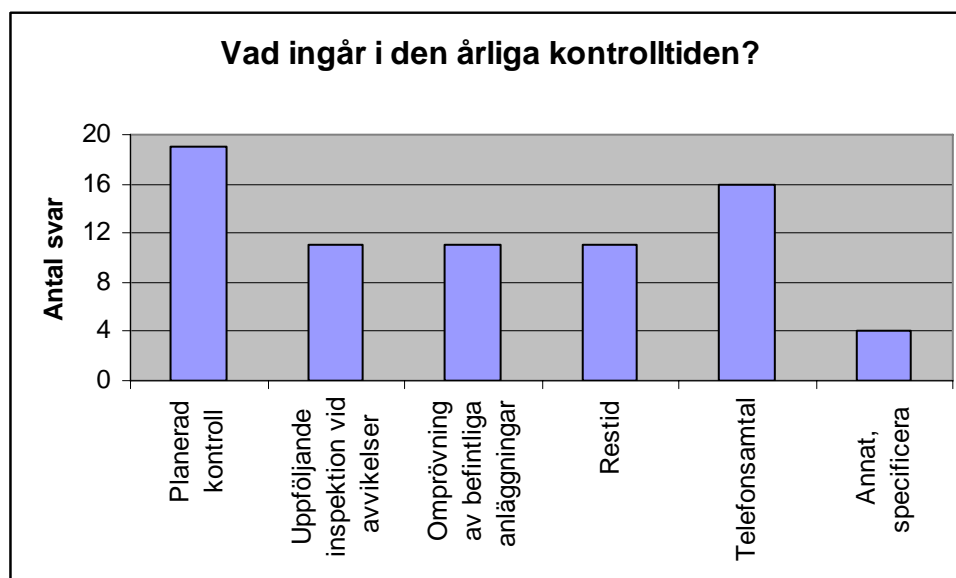
Det vi var ute efter var anläggningarnas sammanlagda kontrolltid utifrån deras beslutade riskklass. Åtminstone några kommuner har tolkat frågeställningen annorlunda, enligt kommentarerna till frågan, och vi kan därför inte vara säkra på att jämförelsen i figur 1 är riktig.

Fråga nr 7. Hur hög är timtaxan?

Alla kommuner har besvarat denna fråga. Svaren finns i figur 1 nedan. Högsta taxan ligger på 880 kr och lägsta på 690 kr. Inga kommentarer har lämnats.

Kommun	Arbetskraft (st.)	Anläggningar (st.)	Med beslut (st.)	Med beslut (%)	Kontrolltid (tim/år)	Timtaxa (kr)	Finansiering (%)
Botkyrka	3,6	330	220	67	2608	800	-
Ekerö	1,8	130	60	46	750	750	68
Huddinge	4,5	425	300	71	2732	820	40
Järfälla	3	350	200	57	2000	690	88
Lidingö	4,15	231	220	95	1332	750	75
Nacka	3	515	440	85	2400	800	80
Norrtälje	4,5	440	337	77	2342	830	40
Salem	0,75	63*	63*	100*	481*	800	78*
Sigtuna	3,5	390	300	30	1337	880	76*
Solna	5,8	470	268	57	3028	812	55
Stockholm	42	6400	5318	83	25700	875	80
Sundbyberg	3	294	245	83	1772	800	55
Södertälje	7	555	400	72	4000	800	80
SMOHF	4,5	822	637	77	9030	750	65
Upplands Väsby	2	205	189	92	882	750	50
Upplands-Bro	2	120	50	42	850	720	40
Vallentuna	1,85	200	77	39	1000	800	60
Värmdö	2	250	190	76	2000	800	80
Österåker	2	200	92	46	3050	820	-
Medelvärde	-	-	-	-	3542	792	65

Figur 1. Svar på frågorna 1,3-7 och 9.* Salem och Sigstuna har reviderat sina uppgifter i efterhand.

Fråga 8. Vad anser ni ingår i den årliga kontrolltiden? Flera alternativ är möjliga.

Figur 2. Vad som ingår i den årliga kontrolltiden.

De som har specificerat har skrivit:

- Administration, möten information m.m. (Sundbyberg).
- Viss omprövning dock avgift för beslut om godkännande (Botkyrka).
- Projektinriktad kontroll, nämndförberedelser, rapportskrivning, granskning och besvarande av inlämnade handlingar och kompletteringar (Salem).

En kommun har inte specificerat även om de har markerat det svarsalternativet.

Kommentarer till denna fråga (dessa har lämnats under fråga 11):

- Restid debiteras en gång per år (Huddinge).
- Telefonsamtal som rör service och information ingår ej i kontrolltiden, men telefonsamtalen som krävs för godkännandeprövning ingår i den årliga kontrolltiden (Norrtälje).
- Uppföljande inspektion vid avvikelser ingår i den årliga kontrolltiden om man håller sig inom ramen för den avsedda kontrolltiden. En anläggning som kräver mer tid än den bestämda tiden debiteras med en extra kontrollavgift (Nacka).
- Omprövningar av befintliga anläggningar har av tradition ingått i den årliga avgiften (Vallentuna).
- Uppföljning ingår i kontrolltiden om det finns tid kvar (Lidingö).

Fråga 9. Hur hög är er avgiftsfinansieringsgrad (%) för livsmedelskontrollen?

Finansieringsgraden varierar mellan 40% och 88%. Svar på denna fråga finns i figur 1.

Kommentarer från fyra kommuner, som lämnades till denna fråga:

- Frågan är svår att besvara (Huddinge).
- Enligt budget (Vallentuna).

- Svaret på fråga 9 varierar lite beroende på hur man räknar. Nu har samtliga kostnader för två inspektörer jämförts med inkomsterna på livsmedel (Upplands Väsby).
- Kan vara svårt att jämföra avgiftsfinansieringsgraden mellan kommunerna eftersom man räknar på olika sätt och uppfattningen om vad som ska ingå varierar. Även vilka kostnader förvaltningarna själva måste stå för varierar mellan kommunerna (Solna).

Arbetsgruppens kommentar

Det är otydligt om frågan avser själva kontrollen mot anläggningar eller hela nämndens livsmedelsrelaterade arbete. Eftersom frågan inte var helt tydligt ställd är det svårt att dra några slutsatser.

Fråga 10. I vilken erfarenhetsklass har anläggningarna ursprungligen placerats?

Stockholm har klassat in majoriteten av sina livsmedelsanläggningar i erfarenhetsklass A och animalieanläggningar har klassats i B. Alla andra kommuner har klassat alla sina anläggningar i B från början. Undantaget är Upplands Väsby, som har uppgett att de har gjort vissa undantag från B, men de har inte specificerat vilka dessa undantag är.

Fråga 11. Har ni något övrigt att tillägga i anknytning till frågorna 3-10?

Kommentarerna har redovisats under respektive fråga ovan.

Tillämpning av riskklassificeringsmodulen

Fråga 12. Tillämpar kommunen Livsmedelsverkets modul för riskklassificering? Om ”Nej”, gå till fråga 24!

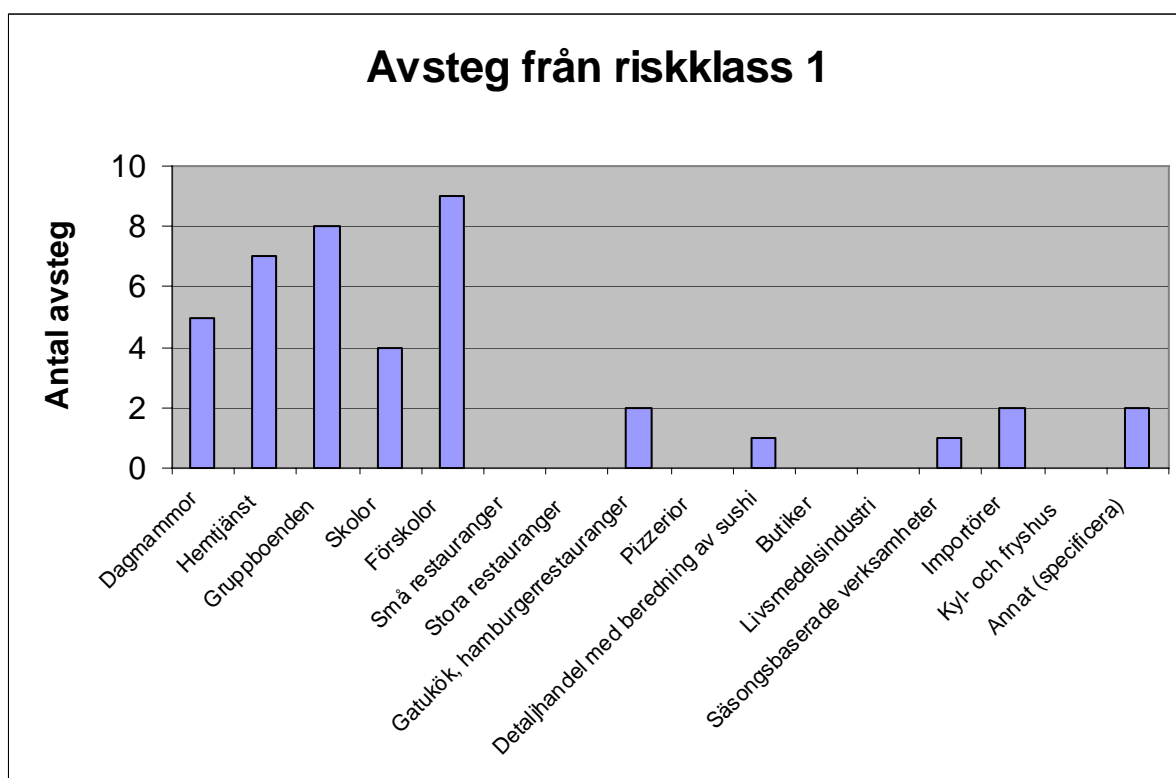
Två kommuner har svarat att de delvis tillämpar modulen och 17 har svarat ”ja”. Av svaren framgår att alla kommuner helt eller delvis tillämpar modulen.

Följande kommentar har lämnats

- Skolor, förskolor/dagis och äldreboenden har oftast placerats i en lägre riskklass (Sundbyberg).
- Använder ej erfarenhetsmodulen i dagsläget (SMOHF).
- Vissa avsteg se nedan (Stockholm).

Fråga 13. Har ni gjort avsteg från modulen avseende riskfaktor 1, typ av verksamhet? Om ja, för vilken/vilka verksamhetstyper?

Svaren framgår av figur 3 nedan. Av svaren framgår att många kommuner har gjort avsteg för förskolor, gruppboenden, hemtjänst, dagmammor och skolor. Fyra kommuner (Salem, Lidingö, Järfälla, Upplands-Bro) har inte kryssat för någon typ av verksamhet som de gör avsteg för med avseende på riskfaktor 1.



Figur 3. Verksamhetstyper som kommunerna har gjort avsteg avseende riskfaktor 1.

De två kommunerna som angett att de gör avsteg för andra typer av verksamheter än de som fanns som färdiga svarsalternativ berättade att de gör avsteg för bensinstationer med förstekta hamburgare (Sigtuna) och fritidsgårdar (Botkyrka).

Fråga 14. Har ni svarat ja i fråga 13, hur skiljer sig er bedömning från modulen och vilken är motiveringen?

14 av kommunerna valde att ge en beskrivning av hur deras avsteg skiljer sig från modulen.

Kommunernas kommentarer:

- För hemtjänst har vi registrerat flera anläggningar inom samma geografiska område som en livsmedelsanläggning. Därav blir det även endast en årlig kontrollavgift för dessa anläggningar inom samma geografiska område. För förskolor har vi efter erfarenhet halverat kontrolltiden till 8 timmar per år. För gatukök med endast stekning av hamburgare och liknande produkter anser vi att de inte medför så stora risker att 8 timmars årlig kontrolltid är motiverat, därav är de klassade och får 4 timmars årlig kontrolltid (Huddinge).
- Endast lunchservering i skolor/förskolor medför minskad risk d v s mellanrisk (Ekerö).
- För ovanstående ikryssade anläggningar* använder vi klassificeringsmodulen för att klassa in anläggningarna i korrekt riskklass och erfarenhetsklass. Ibland speglar denna inklassning inte behovet av kontroll. Vi har möjlighet att med vår kommunala taxa klassa ned anläggningar där kontrolltiden blir uppenbart oriktig till det faktiska kontrollbehovet. Vissa anläggningar i branscherna ovan har vi använt oss av det (Nacka).
- A) Tillagnings- och mottagningskök med en huvudrätt och känt antal portioner (max 110) halkar ner en riskklass (hög till mellan och mellan till låg). Följs inte riktigt då även kök med två huvudrätter räknas med.
- B) Oenighet råder huruvida väldigt begränsad och enkel hantering av rått kött (stekning av frysta hamburgare, skivning av halvtinad oxfilé) ska räknas som hög- eller mellanrisk. Nu räknas det dock som högrisk.
- C) Avsteg kommer eventuellt att tas vid beräkning av kontrolltid för anläggningar med mycket märkning (importör, tillverkare etc) (Vallentuna).
- Daghemmen i Haninge har sänkts till klass A. Bedömning har gjorts att kontrolltiden de hamnar i 16 timmar är för hög. Det är inte motiverat att lägga den tiden på dessa kontrollobjekt som i merparten av fallen fungerar tillfredställande (SMOHF).
- Omfattningen (Värmdö).
- Vi har bedömt att riskmodulen ger en för hög risk för de ikryssade verksamheterna* då det inte tas i beaktande att maten serveras till en känd grupp människor vid en bestämd tid och det bara rör sig om en rätt. Dagmammar har vi inte behandlat ännu, men kommer med all sannolikhet att även där göra avsteg (Upplands Väsby).
- Sker i liten omfattning och vid få tillfällen (Botkyrka).
- Samtliga ovanstående* klassas som mellanrisk istället för högrisk även om de hanterar rått kött. Motivering: Gruppboenden och förskolor: Få portioner, en huvudrätt, känt antal ätande och kända allergier, kort serveringstid. Gatukök, hamburgerrestauranger: Enkel matlagning med prefabricerade råvaror ger få hanteringsmoment och liten risk för kontamination (Stockholm).
- Gruppboende där "beredning av smörgåsar" innebär att de brer en smörgås om inte den boende kan göra det själv till frukost/mellanmål så har vi valt att sätta hanteringen i lågrisk istället för mellanrisk (Solna).

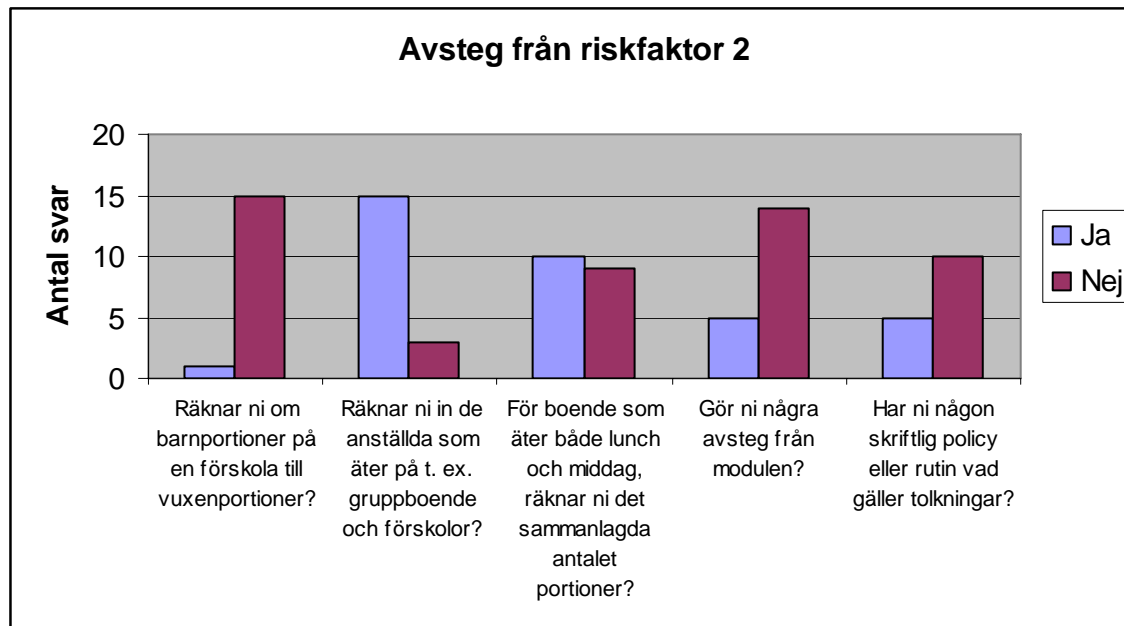
- Medför minst halvering av risken och därmed kontrollavgiften (Sigtuna).
- Ovan nämnda* verksamheter har fått helt orimliga riskklasser/kontrolltider enligt vägledningen, t ex 16 kontrolltimmar för ett litet förskolekök, varför riskklassen ändrats från t ex riskklass 2B till 3B eller från 3B till 4B (Sundbyberg).
- Dagmammor, hemtjänst och en del transportörer är ännu inte registrerade eller riskklassade. Importörer finns i registret men är inte registrerade eller riskklassade. Besöksavgift tillämpas vid små verksamheter och låg risk (Österåker).
- Lägre riskklass. Produktionsstorleken har getts en större betydelse vid riskklassningen (Södertälje).

Arbetsgruppens kommentar

* Kommunerna hänvisar till de verksamheter de kryssat för i sin enkät. Nacka: dagmammor, hemtjänst, gruppboenden, förskolor och importörer. Upplands Väsby: Gruppboenden, förskolor och skolor. Sundbyberg: Dagmammor, hemtjänst, gruppboenden, skolor, förskolor och säsongsbaserade verksamheter.

Fråga 15. För riskfaktor 2, produktionens storlek.

Frågan gällde hur man tolkar portionsbegreppet när man avgör ”produktionens storlek” i några specifika fall, samt om man gör några avsteg från vägledningen. Svaren framgår av figur 4. Det är endast Sigtuna som räknar om barnportioner på en förskola till vuxenportioner.



Figur 4. Avsteg med avseende för riskfaktor 2.

Kommunernas kommentarer:

- Rimligtvis borde vi räkna antal portioner, inte boende/gäster (Vallentuna).
- Vi räknar en portion som en portion oavsett om det är barn eller vuxen som äter (Järfälla).
- Förbundet är nybildat vi jobbar hela tiden med att få fram gemensamma policys för hur vi gör. I de flesta fallen har vi likartade tolkningar (SMOHF).

- Ytterst liten, dvs 5 p har getts till ett företag med < 1,2 årsarbetskrafter (Salem).
- Skriftliga policyn är så gott som klar (Upplands Väsby).
- Vuxenportion och barnportion har bedömts lika (Norrtälje).
- Om samma företagare driver flera enheter med högst 25 portioner på varje räknar vi det som en anläggning även om det är geografisk spridning (Stockholm).
- Om riskklass/kontrolltimmar ej ligger i närheten av kontrollbehovet, d v s tid/timmar för tillsynen, så placeras anläggningarna i en lägre riskklass (Sundbyberg).
- Ang antal portioner anser vi att det är antal konsumenter som är intressant. Vi gör inte avsteg från modulen vad gäller riskklassning, däremot görs en utvärdering av kontrolltiden, och vissa verksamheter och verksamhetstyper har fått reducerad kontrolltid då behovet är lägre än det som fastställt i modulen (Lidingö).
- Efter samråd inom SNO-livs och kontakt med livsmedelsverket (samarbete inom nordostkommunerna) (Österåker).
- 2) Vet ej. 5) Nej, endast Livsmedelsverkets vägledning, samt redan fattade beslut (Södertälje).

Fråga 16. Har ni några kommentarer angående era tillämpningar av riskfaktor 2 (se fråga 15)?

Elva av kommunerna lämnade en kommentar. Dessa redovisas under fråga 15 ovan.

Fråga 17. För riskfaktor 3, känsliga konsumentgrupper, har ni gjort avsteg från riskmodulen för att få ner den årliga kontrolltiden?

Av 19 kommuner som svarat gör 17 inga avsteg. Nacka och Vallentuna har svarat ”ja”, att de gör avsteg.

Kommunernas kommentarer:

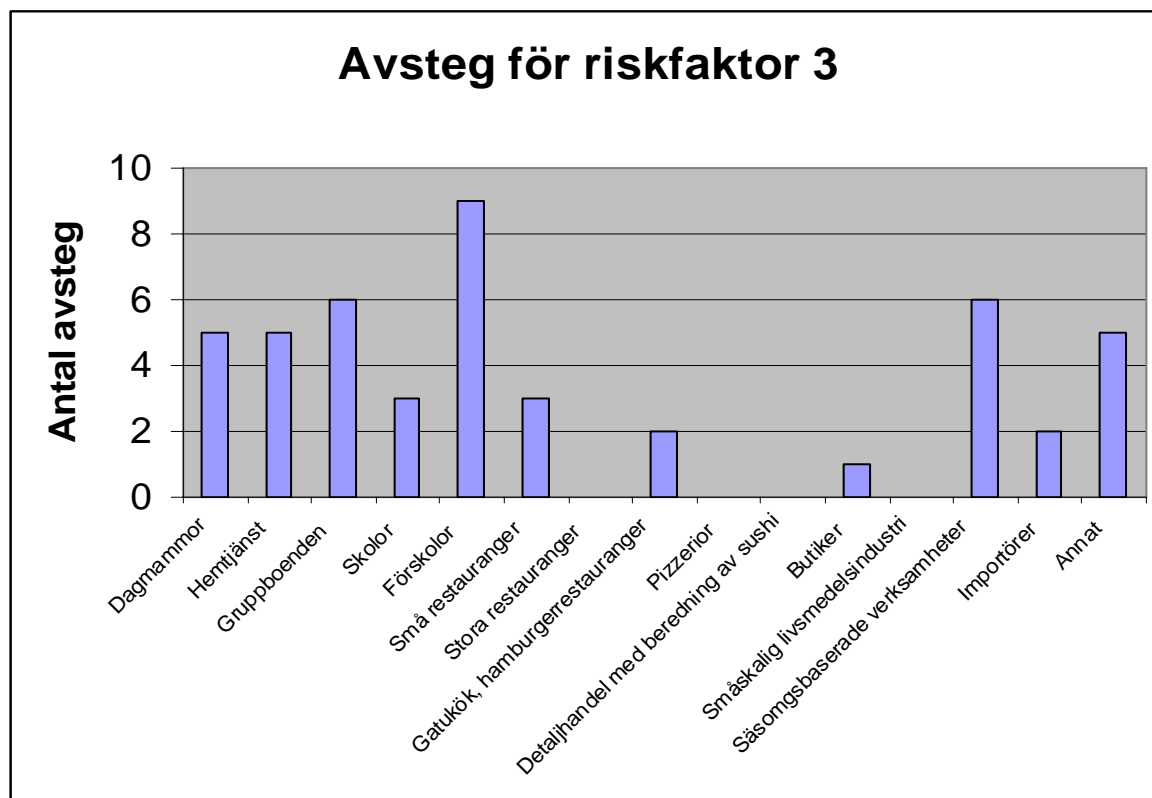
- Skolkök och liknande som bereder specialkost till allergiker och andra räknar vi inte med, alltså inga extra poäng (Vallentuna).
- Vi använder oss ibland av vår kommunala taxa när vi bedömer att kontrolltiden med klassificeringen blir oriktigt i förhållande till det faktiska kontrollbehovet (Nacka).

Fråga 18. Har ni för någon/några verksamhetstyper ändrat kontrolltiden jämfört med den tid som fås ur modulen (utan att ändra bedömningen för riskfaktor 1, 2 eller 3)? Om ja, för vilken/vilka verksamheter?

Svarsfördelningen visade att någon av kommunerna ändrat kontrolltid på nästan samtliga verksamhetstyper, se figur 5. Den verksamhetstyp som flest kommuner ändrat kontrolltid på är förskolor. Nio av 18 kommuner i enkäten svarade att de ändrat kontrolltiden för förskolorna. Fem kommuner angav att de ändrar kontrolltid för andra typer av verksamheter än de som fanns bland svarsalternativen. Dessa var:

- Säsongsverksamheter på öarna med liten hantering och små risker (Österåker).
- Torghandel, tobaksaffärer (Upplands Väsby).
- Kiosker m förpackade varor (ej kylvaror), apotek, verksamheter som endast serverar kaffe och fikabröd t.ex. kyrkkaffe (Solna).

- Enkla kiosker och butiker (Vallentuna).
- Avd.kök äldreboenden +mkt små verksamheter (ex vissa caféer) (Lidingö).



Figur 5. Verksamhetstyper som kommunerna har gjort avsteg avseende riskfaktor3.

Fråga 19. Om ni svarat ja på fråga 18, hur har ni ändrat kontrolltiden och vilken är motiveringen?

Resonemanget för ändring av kontrolltider för olika verksamhetstyper upprepas av flera kommuner. Liten omfattning i betydelsen få portioner samt enkel hantering med betydelsen liten risk eller ett lättplanerat arbete är de anledningar som nämns för att sänka ned kontrolltiderna. Kommunerna som för dessa resonemang måste för de verksamhetstyper som berörs komplettera riskklassningsmodulen med andra lösningar som ser lite olika ut från kommun till kommun.

Upplands Väsby och Vallentuna har kommenterat att de på vissa verksamheter helt tagit bort den årliga kontrolltiden för att sedan vid behov debitera per timme på dessa verksamheter. Hur ofta och på vilket sätt kontroll sker vid behov framgår dock inte av enkätsvaren.

Tolv av kommunerna lämnade någon kommentar på denna fråga.

Kommunernas kommentarer:

- I beslutet om årlig kontrolltid framgår för förskolorna denna text om halvering av årliga kontrolltiden:
"Efter erfarenhet av livsmedelskontroll i er typ av verksamhet har miljökontoret, i enlighet med 10§ förordning (SFS 2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel, beslutat att halvera er årliga kontrolltid

till 8 timmar. Detta beslut kommer att gälla från och med 1 januari 2008." (Huddinge).

- För ovanstående ikryssade anläggningar använder vi klassificeringsmodulen för att klassa in anläggningarna i korrekt riskklass och erfarenhetsklass. Ibland speglar denna inklassning inte behovet av kontroll. Vi har möjlighet att med vår kommunala taxa klassa ned anläggningar där kontrolltiden blir uppenbart oriktig till det faktiska kontrollbehovet. Vissa anläggningar i branscherna ovan har vi använt oss av det. (Nacka)
- Anläggningar med begränsat kontrollbehov (dagmammor, hemtjänst, enkla kiosker etc) debiteras ingen årlig avgift utan faktureras istället vid faktisk kontroll. Hur ofta de ska kontrolleras är dock inte utrett ännu! (Vallentuna)
- Vi anser att livsmedelshantering i dessa verksamheter är mycket liten och att kontrolltiden blir oskäligt stor med tanke på kökens storlek. Det vill säga man får total överblick av köket vart än man står. (Järfälla)
- Tidigare Tyresö kommun har gjort avvikelser från ursprungligt satt kontrolltid. Vi avser att rätta upp detta enligt förbundets policy. (SMOHF)
- Förskolor som fått kontrolltimmar som blir uppenbart oriktigt i förhållande till det faktiska kontrollbehovet samtliga har haft < 40 portioner/dag. (Salem)
- Mottagningskök i befintliga förskolor har vi skrivit ner kontrolltiden med en timme. Små sommarkiosker med försäljning av endast förpackade livsmedel har vi sänkt kontrolltiden för. Butiker med försäljning av endast förpackad glass och godis, torgförsäljare, huvudkontor etc. har vi avskrivit helt avgiften och timdebiterar vid behov. (Upplands Väsby)
- Varje verksamhet bedöms individuellt och inte beroende på verksamhetstyp. Att utöva kontroll på en liten verksamhet i 8 timmar för att verksamheten har klassats i högrisk fast behovet uppgår till max fyra timmar är orimligt. I sådana verksamheter har kontrolltiden halverats men inte risken. (Norrtälje)
- Kontrolltiden blir för hög för dessa verksamheter och därför har tiden i samtliga fall, förutom förskolor, halverats. Förskolor med tillagning har en begränsad hantering, de lagar en till två rätter per dag till en känd målgrupp. 16 kontrolltimmar bedöms vara för mycket och därför har vi satt ner tiden till 12 timmar (Solna).
- Liten omfattning, mindre hygieniska risker (Sigtuna).
- Prövningen sker alltid individuellt. Till största delen har tiden reducerats med 50% (Lidingö).
- Se svar under punkt 14* (Österåker).

Arbetsgruppens kommentar

*Det svar Österåker refererade till lyder: "Dagmammor, hemtjänst och en del transportörer är ännu inte registrerade eller riskklassade. Importörer finns i registret men är inte registrerade eller riskklassade. Besöksavgift tillämpas vid små verksamheter och låg risk".

Fråga 20. Har ni satt ner kontrolltiden för några enskilda anläggningar (ej verksamhetstyper)?

Hälften av de svarande har satt ner kontrolltiden på enskilda anläggningar. De övriga nio har inte gjort det. Enligt kommentarerna till denna fråga så görs nedsättningen i regel med 50 procent. Halveringen av kontrolltid leder till att

de tidigare satta kontrolltidsintervallen med 2, 4, 6, 8 och 16 timmar upprätthålls.

Följande övriga kommentarer, som inte handlade om en nedsättning med 50 procent, lämnades:

- Vi använder oss ibland av vår kommunala taxa när vi bedömer att kontrolltiden med klassificeringen blir oriktig i förhållande till det faktiska kontrollbehovet (Nacka).
- 6 timmar (Österåker).
- Förening med butiksförsäljning av förpackade livsmedel som två gånger/år tillagar lammbuljong (Solna).

Under fråga 23 kommenterades denna fråga på följande sätt:

- Enstaka anläggningar där det under godkännandeprövningen eller vid första besök visat sig att det enbart finns små risker, och där dessa risker verkar vara helt under kontroll har hamnat i gruppen "anläggningar med mycket begränsat kontrollbehov" (Vallentuna).

Fråga 21. Har ni satt ner avgiften för några anläggningar, med bibehållen kontrolltid?

Värmdö och Norrtälje kommun har satt ner avgiften på vissa anläggningar men ändå bedömt att kontrolltiden ska vara kvar. Övriga kommuner har svarat nej på denna fråga.

Solna kommun kommenterade under fråga 23 att flera huvudkontor i livsmedelsbranschen placerats i deras kommun. Enligt riskklassificeringsmodulen hamnar de i riskklass 5 men då det verkliga kontrollbehovet är betydligt större har kommunen valt att göra avsteg från modellen, dock genom att höja kontrolltiden, för att bättre spegla kontrollbehovet på en sådan anläggning. Solna skriver "Information om hur dessa typer av verksamheter ska klassas bör kompletteras till vägledningen".

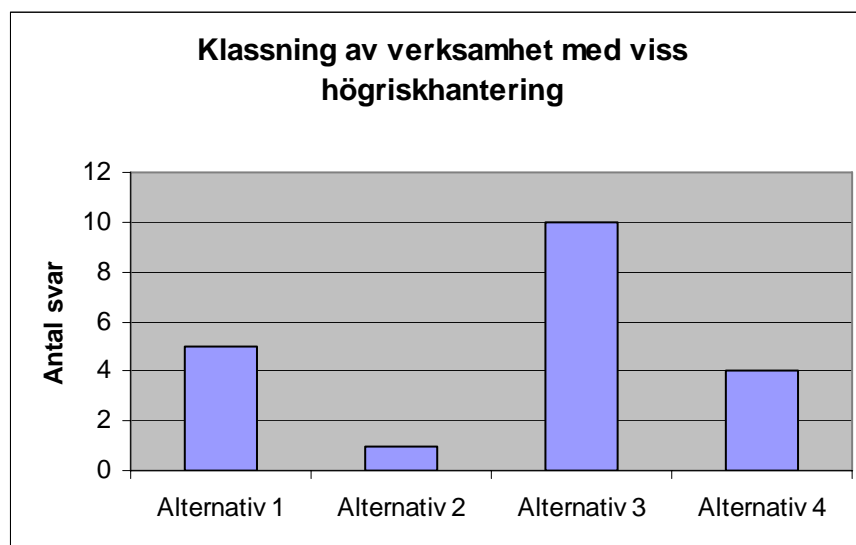
Fråga 22. Hur riskklassas en anläggning som har huvudsakligen mellanrisk, men en mindre del av sin hantering som högrisk? Till exempel en pizzeria som i sitt sortiment har pizza med obearbetad köttfärs.

Frågan ställdes på ovanstående sätt för att reda ut hur kommunerna tolkat vägledningen för riskklassificering, dock saknas information om hur många portioner totalt respektive portioner med högriskhantering som anläggningen omfattar.

Kommunerna gavs fyra svarsalternativ och möjlighet att lämna en kommentar. Svarsalternativen var följande:

- 1 Verksamheten klassas som högrisk och storleken efter antalet portioner för högrisk.
- 2 Verksamheten klassas som mellanrisk och storleken efter totala antalet portioner.
- 3 Verksamheten klassas som högrisk och storlek efter totala antalet portioner.
- 4 Varje risknivå räknas ut för sig och avgiften grundar sig på den som ger högst riskpoäng.

Fem kommuner svarade alternativ 1. En kommun klassade verksamheten som mellanrisk och storleken efter totala antalet portioner (alternativ 2). Tio kommuner klassar verksamheten efter alternativ 3. Det fjärde alternativet där antalet högriskportioner och det totala antalet portioner med mellanrisk räknas ut var för sig har använts av fyra kommuner. Över hälften av kommunerna har alltså svarat att de riskklassificerar en pizzeria med viss högriskhantering som högrisk och att storleken baseras på det totala antalet portioner, högrisk som mellanrisk.



Figur 6. Svaren på fråga 22.

En kommun, Huddinge, gav två svar och motiverade detta med en kommentar under fråga 27:

- För fråga 22 gjordes inte riskklassificeringen på ett konsekvent sätt för alla verksamheter. För pizzerior klassades verksamheten som mellanrisk och storleken efter totala antalet portioner (Huddinge).

Vallentuna, som angav alternativ 3, har kommenterat att de inte är eniga och att vägledning behövs. Upplands-Bro som angett alternativ 1 har kommenterat att ”Detta gjordes i början av 2006, innan man förstod konsekvensen av riskklassificeringen. Detta kommer att göras om med tiden. Istället för att bara se ”rätt kött” köttfärs så ska också mängden, volymen och antal portioner tas med i beräkningen.”

Fråga 23. Har ni något ni vill tillägga angående frågorna 12-22?

Kommentarerna har redovisats under respektive fråga ovan.

Fråga 24. Debiterar er kommun företagare för extra kontrolltid utöver den årliga kontrolltiden?

På denna fråga svarade 16 av de 19 kommunerna att extra debitering sker. Järfälla, Upplands-Bro och Ekerö svarade att de inte debiterar för extra kontrolltid. Järfälla har under fråga 27 kommenterat att de för närvarande prioriterar all tid till att ompröva alla anläggningars godkännanden. Inför nästa år kommer de att fakturera tid utöver den årliga kontrollen.

Fråga 25. Om ni svarat ja på fråga 24, i vilka fall tar ni ut avgift för extra kontrolltid? Kryssa för alla alternativ som stämmer.

Det svar som de flesta kommunerna har gemensamt är att de debiterar nedlagt tid på grund av befogade klagomål. 13 av 16 kommuner markerade detta alternativ. Fem av kommunerna uppgav att de debiterade extra i de fall befogade klagomål fanns men först efter det att den årliga kontrolltiden var förbrukad. När avvikelser följs upp debiterar åtta av kommunerna detta extra, ytterligare nio av kommunerna tar ut extra avgift när de följer upp avvikelser, men först efter att den årliga kontrolltiden är förbrukad. En kommun (Vallentuna) svarade dessutom att om det var ett snabbt återbesök så togs inte extra betalt för det.

Synpunkter

Fråga 33. Instämmer ni i följande påståenden när det gäller verksamhetstyperna nedan:

Typ av verksamhet	Riskmodulen ger omotiverat hög risk när det gäller hygieniska risker	Riskmodulen ger omotiverat låg risk när det gäller hygieniska risker	Riskmodulen tar för liten hänsyn till annat än hygien, t.ex. märkning
Dagmammor	16	1	0
Hemtjänst	14	1	1
Gruppboenden	14	1	0
Skolor	5	0	1
Förskolor	16	0	0
Små restauranger	4	1	0
Stora restauranger	0	1	1
Gatukök, hamburgerrestauranger	11	1	0
Pizzerior	7	1	0
Detaljhandel med beredning av sushi	3	1	1
Butiker	0	1	8
Livsmedelsindustri	5	3	0
Säsongsbaserade verksamheter	5	2	0
Importörer	3	1	5
Kyl- och fryshus, grossister	1	0	5

Figur 8. Diagram över hur kommunerna svarade. De typer av verksamheter som mer än hälften av de deltagande kommunerna har angett att riskmodulen ger en felaktig risk är markerade med ifyllda fält.

Fråga 34. Upplever ni att det är ett problem med stora hopp mellan kontrolltiden för riskklasserna (2-4-8-16-32 timmar)?

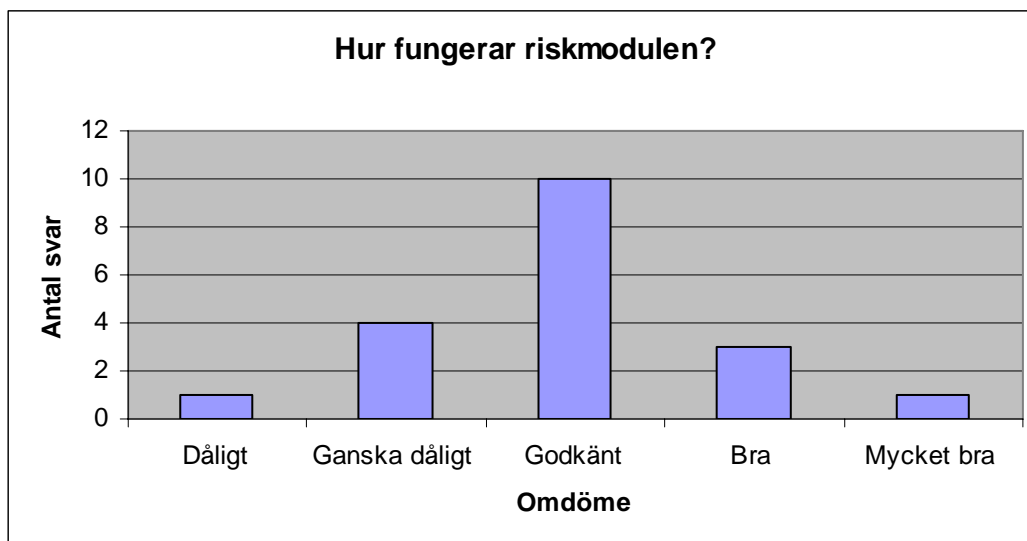
13 kommuner svarade ja, medan sex kommuner svarade nej. Fem kommuner valde att kommentera sitt svar. De kommentarer som lämnades gavs samtliga av kommuner som ansåg att hoppet var för stora. Två av kommunerna framhöll att problemet framförallt gällde hoppet mellan 16 och 32 timmars tillsyn. De övriga tre ansåg att det borde finnas fler mellannivåer.

Fråga 35. Upplever ni att det är ett problem med stora hopp mellan nivåerna i produktionsstorlek, till exempel att restauranger får samma avgift från 250 till 25000 portioner per dag?

18 av 19 kommuner svarade på denna fråga. Tolv av kommunerna ansåg att det var ett problem, medan sex inte ansåg det.

Fråga 36. Hur upplever ni att riskmodulen och vägledningen fungerar?

Den största delen (tio stycken) av de svarande kommunerna ger riskmodulen godkänt betyg, fem ger den sämre betyg medan fyra ger omdömet bra eller mycket bra.



Figur 9. Det omdöme som riskmodulen får av de deltagande kommunerna.

Fråga 37. Har ni några ytterligare kommentarer kring riskmodulen/vägledningen?

Här gavs kommunerna tillfälle att komma med kommentarer om riskmodulen som de inte tyckte kom fram genom frågorna i enkäten. Elva kommuner lämnade kommentarer. Här nedan redovisas tio av dessa kommentarer. Den elfte kommentaren handlade om att arbetsgruppen kunde kontakta den svarande kommunen om de önskade svar på de frågor som den kommunen inte besvarat på grund av en stor personalomsättning den senaste tiden.

- Risker med hantering av kalla produkter tas inte med i riskklassningen (t.ex. sköljning av grönsaker.) Riskmodulen är alldeles för fokuserad på uppvärmning/tillagning. Systemet är stelbent och ger orimligt stora hopp i de olika bedömningarna - riktigt stora anläggningar får samma kontrolltid som ytterst små ställen. Bedömningsgrunden för erfarenhetsmodulen är undermålig och ger i de flesta fall en orimlig kontrolltid. Vissa företag tycker de har råd att bli "uppklassade" och kan använda kontrollmyndigheten istället för själva aktivt arbeta med sin egenkontroll. Kontrollmyndigheter använder i många fall påtryckningsmedel i lagstiftningen för lite (Huddinge).
- A) Det är en stor skillnad i risk att hantera (marinera, dela, panera, forma etc) rått kött och att enbart värmebehandla rått kött (pannfärdigt, frysta hamburgare etc) utan mellansteg såsom upptining eller marinering. Detta borde tas hänsyn till. Jag anser att värmebehandling av pannfärdigt kött borde vara mellanrisk.
B) Varmhållning anses som mellanrisk i vägledningen, men som högrisk när det gäller transporter. Ologiskt.
C) Företag med många produkter till försäljning (butiker, grossister, importörer) har ganska många etiketter. Att gå igenom märkningen, mer än någon enstaka förpackning, tar mer tid än vad modulen tillåter.
D) Det känns ologiskt att det skiljer 30 riskpoäng mellan att steka pannkakor (mellanrisk) och baka bröd och kakor (mkt låg risk). Finns det någon egentlig skillnad i risk?
E) Det känns lika ologiskt att pannkaksstekning hamnar i samma riskklass

som tillverkning av smörgåstårter och gräddtarter, där ju erfarenhet visat att mycket stora risker föreligger.

F) Att koka potatis, pasta eller ris (mellanrisk) och servera utan varmhållning kan ju inte vara speciellt riskfyllt. Det är däremot sannolikt att anläggningen, ex ett dagis med mottagningskök, istället får potatis och ris levererat och varmhållet, vilket både ökar risken för bakterietillväxt och minskar näringsvärde och smak.

G) Jag har fler synpunkter på vägledningen och riskmodulen, och har fler exempel på en mer användbar och logisk bedömning (Vallentuna).

- Riskfaktor 3 (känslig konsument grupp) slår orättvist för små förskolor, dagmammor, gruppboenden mm. Det blir omotiverat när ett litet enmansföretag kan få högre avgift än en stor butik exempelvis hamburgarkiosk kontra Lidl (Järfälla).
- Riskklassningen fungerar bra. Den uppfattning vi fått av att läsa igenom erfarenhetsmodulen är att den blir väldigt tungjobbat. Det kommer inte vara något företag som kan sänka sig med den vägledningen. Vi kommer inte att använda den utan i sådana fall ta fram en egen policy för vad som gäller beträffande eventuell flyttning i avgiftsklass (SMOHF).
- Verksamheter som tidigare aldrig betraktades eller konstaterades vara i behov av 8 timmars kontrollbehov blev helt plötsligt riskobjekt med kontrolltid på 8 timmar ex förskolor, grillkiosker, pizzerior etc. Här måste också erfarenhet från tidigare kontrollbehov och den enskilde inspektörens kompetens tillsammans med omfattning, volym, livsmedlets beskaffenhet och portioner/dag vägas in, inte bara se att ex rått kött används. Frysta råa hamburgare i en grillkiosk som läggs på stekbordet utgör erfarenhetsmässigt inte den risk och kontrollbehov som riskmodulen kommer fram till. De kontrolltimmar som debiteras verksamheterna ska också levereras av kontrollmyndigheten, en del kommuner kan lockas att sätta många kontrolltimmar ex förskolor som får 16 (!) timmars kontrolltid för att på så sätt få in pengar till kommunen. Var tar då den lagstadgade riskbaserade och behovsanpassande kontrollen vägen? (Upplands-Bro)
- Verksamheter som tillagar/serverar en maträtt åt en känd grupp människor, vid en viss tid såsom förskolor, skolor borde tas bättre hänsyn till i riskmodulen. Skulle vara bra om denna grupp skulle behandlas i vägledningen. Likaså de små verksamheterna som bara säljer t.ex. förpackad glass. Det känns omotiverat att sätta ner 2 timmars kontroll/år på denna typ av verksamheter (Upplands Väsby).
- Kyl- och fryshus, grossister är mkt lågt klassade ur risksynpunkt då stora kvantiteter livsmedel passerar från hela EU. Märknings- och datumkontroll är oerhört viktiga (Stockholm).
- Vägledning kan förbättras. Bör finnas mera information/exempel på hur kommunerna ska göra för anläggningar som inte riktigt passar in i modellen. Informationen om erfarenhetsmodulen är mycket otydlig och det kommer antagligen att bli stora skillnader i tillämpningen av denna mellan kommunerna (Solna).
- Systemet behöver utvecklas, så att det bättre anpassas för flera olika verksamheter avseende beredning/hantering (riskfaktor 1) och omfattning (riskfaktor 2) (Sundbyberg).
- De 10 extra poängen för känsliga grupper är omotiverade, samma hygienkrav skall gälla alla anser vi (Lidingö).

Analys och diskussion

Varierande förutsättningar för kontrollen

Förutsättningarna för livsmedelskontrollen är egentligen enkla. Kontrollen ska vara riskbaserad och kommunerna är skyldiga att utöva tillsyn efter det antalet timmar som livsmedelsföretagarna betalar för. Enkäten har emellertid visat att det inte är riktigt så enkelt. Enkäten har visat att det inte finns någon enhetlig syn på hur och på vilket sätt riskklassificeringsmodulen ska användas. Detta kommer att diskuteras utförligare i efterföljande avsnitt men enkäten har även visat att kommunernas förutsättningar att bedriva kontroll ser väldigt olika ut. Förutsättningarna kan i sin tur leda till att anpassningar görs för på vilket sätt och hur ofta kontrollen utförs.

Nedan har en sammanställning för diskussionen gjorts från enkätsvaren där det framgår hur många tjänster kommunen har, hur många objekt, hur många objekt per tjänst, hur många kontrolltimmar per tjänst samt hur många anläggningar som omprövats i procent i respektive kommun.

Kommun	Tjänster (st)	Antal objekt (objekt)	Obj/tjänst (ca)	Kontrolltid/tjänst (timmar)	Andel godkända (%)
Stockholm	42	6400	152	612	83
SMOHF	4,5	822	183	2007	77
Södertälje	7	555	79	571	80
Nacka	3	515	172	800	80
Solna	5,8	470	81	522	57
Norrtälje	4,5	440	98	520	77
Huddinge	4,5	425	94	607	71
Sigtuna*	3,5	390	111	382	77
Järfälla	3	350	117	667	57
Botkyrka	3,6	330	92	724	67
Sundbyberg	3	294	98	591	83
Värmdö	2	250	125	1000	76
Lidingö	4,15	231	56	321	95
Upplands Väsby	2	205	102	441	92
Vallentuna	1,85	200	108	541	39
Österåker	2	200	100	1525	46
Ekerö	1,8	130	72	417	46
Upplands-Bro	2	120	60	425	42
Salem*	0,75	63	84	481	100
Medel	-	-	104	692	71

Figur 10. Tabellen visar antalet objekt per inspektör, uppgiven kontrolltid/tjänst och antalet godkända anläggningar i procent. Tabellen är sorterad efter antal livsmedelsobjekt totalt i kommunerna. Siffrorna gäller för den tidpunkt när enkäten besvarades. *Salem och Sigtuna korrigerade sina uppgifter i efterhand.

Tabellen ovan (figur 10) visar att antalet livsmedelsobjekt per anställd inspektör skiljer sig markant mellan kommunerna. Den myndighet som har

flest objekt per anställd inspektör är SMOHF med 183, följt av Nacka och Stockholm. De kommuner som har högst bemanning är Lidingö, Upplands-Bro och Ekerö med 56 till 72 objekt per inspektör. Skillnaderna kommunerna emellan kan misstänkas göra skillnad även i hur den årliga kontrollen bedrivs vad gäller kvalitet och frekvens. En större personalstyrka på livsmedelssidan inom en kommun kan troligen skapa samordningsvinster med administrativa bördor och liknande och troligen i viss mån möjliggöra ett större antal objekt per inspektör i vissa kommuner. Ingen tydlig trend kan dock skönjas som visar att denna tes stämmer generellt mellan kommunerna.

Kolumnen för kontrolltid per anställd inspektör visar att skillnaden även här är väldigt stor. Kontrollen som en anställd inspektör beräknas hinna med är alltså mycket olika kommunerna emellan. Dock är det osäkert om de uppgifter om antalet kontrolltimmar som uppgivits enbart härrör planerad kontroll eller om även oplanerad kontroll ingår, kurser, remisser med mera. Hur många timmar som varje inspektör beräknas ha tillgänglig per år verkar också skilja sig åt mellan kommunerna. Då siffrorna för antalet timmar per år är så pass osäkra är en jämförelse mellan antalet objekt och antalet anställda säkrare.

Det tycks inte finnas någon tydlig korrelation mellan hur väl bemannad kommunen är och hur många procent av objekten som har hunnit omprövas. Korrelationen tycks heller inte finnas mellan antalet objekt och antalet godkända anläggningar. Vad detta beror på är troligen inte helt enkelt att förklara. Tabellen i figur 10 talar inte om hur kommunerna hanterar den årliga kontrollen men det torde vara svårt att hinna med den årliga kontrollen om kommunen inte hunnit med att godkännandepröva sina verksamheter. Det kan också vara så att den årliga kontrollen av redan godkända anläggningar tar så lång tid att återstående godkännandeprövningar och registreringar av anläggningar som bedöms mindre riskfyllda inte hinns med. Båda situationerna leder troligen till att kommunen inte når upp till lagstiftningens krav för livsmedelstillsyn. Dessa förhållanden bör utredas mer där till exempel Lidingö med högst procent godkända anläggningar jämförs med Vallentuna, Upplands-Bro, Ekerö eller någon annan kommun med en relativt låg andel godkända anläggningar. Livsmedelsverkets förslag om borttagandet av godkännandeförfarandet kommer troligen inte att påverka kommunernas befintliga arbetsbelastning nämnvärt.

Tabellen kan inte redogöra för inre omständigheter på kommunerna, till exempel vad som omfattas av en tjänst. Vissa kommuner har någon som tar hand om administrativa uppgifter i viss mån medan andra inte har det och så vidare. Kolumnen med kontrolltid per tjänst är också intressant att jämföra med antalet objekt per tjänst, dock är det som konstaterats ovan så att uppgifterna om antalet kontrolltimmar är osäkra.

Enkäten visar att ungefär hälften av kommunerna anser att omprövning ingår i årliga avgiften. Vi har inte specifikt frågat om de andra tar betalt för omprövningen samtidigt som de tar ut årlig avgift samma år, men vi vet att åtminstone en kommun gör på detta viset. Enligt uppgift tar kommunen ut avgift för både godkännandeprövningen och en årlig kontrollavgift under det år verksamheten omprövas. Kostnadsbelastningen för företagen blir större i de kommuner som gör på det viset i jämförelse med övriga kommuner. Kommunen utför inte den kontroll som den tar betalt för eftersom den tar betalt

två gånger och utför kontrollen en gång. Om kommunen tar ut betalning för både årlig kontroll och omprövning på samma sätt, men i motsats till ovanstående fall även utför kontrollen två gånger, så innebär detta att kontrollen överskrider den som anläggningen är riskklassad för. I det fallet innebär arbetssättet en ökad arbetsbelastning som inte går att motivera med kontrollbehovet. Kommunerna fick även ge en uppskattning på hur hög deras finansieringsgrad genom avgifter var. Enligt svaren som inkom var finansieringen genom avgift allt mellan 40 och 88 %. I lagstiftningen konstateras att livsmedelskontrollen ska vara avgiftsfinansierad. Det är dock omöjligt att komma upp i 100 % kostnadstäckning genom avgifter då inte alla tjänster som erhålls på kommunerna enligt livsmedelslagstiftningen är debiterbara. Detta kan vara klagomål som inte kan beläggas, information i olika former eller skrivande av åtalsanmälningar. Den kommun som uppgett högst avgiftsfinansiering är Järfälla. De tar ut både årlig kontrollavgift och godkännandeprövningsavgift det år verksamheten omprövas. Järfälla uppger att de kommer upp i 88 % finansiering genom avgifter. Att kommunen har högst avgiftsfinansiering kan vara på grund av denna dubbla debitering. Enligt Livsmedelsverket är det heller inte möjligt för en nämnd att besluta om full kostnadstäckning.

De kommuner som har en låg avgiftsfinansiering misslyckas med att nå upp till det krav på avgiftsfinansiering som lagstiftningen har. De kommuner med lägst finansieringsnivå är Huddinge, Norrtälje, Upplands-Bro och Upplands Väsby. Uppgiften om avgiftsfinansieringsgraden i de olika kommunerna kan dock ha tolkats olika. Det kan finnas skillnader i vad som räknats in i den uppgift som lämnats till enkäten. Det kan till exempel röra sig om fortbildning eller annat som också ingår i en tjänst.

Sigtuna hade den högsta timavgiften på 880 kronor. Näst högst avgift har Stockholm med 875 kronor, dock hade Stockholm alltså i dagsläget bara hälften så många kontrolltimmar vilket gör påverkan för företagen mindre. Lägst ligger Järfälla med 690 kronor följt av Upplands-Bro på 720 kronor. Järfälla tar (enligt nämndbeslut) ut både årlig kontrollavgift och godkännandeavgift vid omprövning, men tar i gengäld mindre betalt för varje timme.

En skillnad som får en väldigt tydlig effekt mellan kommunerna i Stockholms län är den att Stockholms stad valt att placera nästan alla deras objekt under erfarenhetsklass A medan övriga kommuner placerat sina objekt i erfarenhetsklass B. Skillnaden mellan erfarenhetsklass B och A är som bekant en halverad kontrolltid. Denna halverade kontrolltid blir dessutom än mer ojämlig mellan kommunerna om vissa kommuner debiterar dubbel avgift vid omprövning. Det finns inget som säger att Stockholm inte kan göra detta men för livsmedelsföretagare ute i kommunerna kommer denna skillnad att uppfattas som ologisk och orättvis. Det är dock inte säkert att det medför stora skillnader i kontroll eller avgift. Över tid kommer dock denna skillnad att minska då erfarenhetsklassningen bygger på anpassning av kontrolltid efter hur företagen uppfyller kraven i lagstiftningen.

Utöver denna åtskillnad kring erfarenhetsklasser görs skilda tolkningar utifrån riskklassningsmodulen på i princip samtliga kommuner. Detta diskuteras vidare i kommande stycken.

Modulen vs verkligheten

Modulens syfte är att underlätta för kontrollmyndigheten att riskklassificera livsmedelsanläggningar. I vägledningen finns anvisningar om hur olika verksamheter kan riskklassas.

Flertalet av kommunerna anser att modulen har brister och inte kan tillämpas bokstavligt på alla typer av verksamheter. Riskmodulen tycks inte ta hänsyn till alla parametrar som är avgörande för bedömning av riskklassningen till exempel risk för korskontamination, utan lägger för stort fokus på värmebehandling av animalier jämfört med riskerna med hantering av vegetabilier. I dagsläget har flera kommuner gjort egna tolkningar av riskklassificeringsmodulen. De deltagande kommunerna var ense om att helt eller delvis tillämpa modulen. Av kommentarerna och tilläggsfrågorna i enkäten framgår det att många kommuner gör avvikelser från vägledningen, speciellt för verksamheter där kontrolltiden blir orimlig i förhållandet till det upplevda kontrollbehovet.

De verksamhetstyper där kommunerna har gjort mest avsteg från modulen är förskolor, gruppboenden, hemtjänst, dagmammor, fritidsgårdar och gatukök. De ovan nämnda verksamheterna anses inte ha så stort kontrollbehov som utfallet blir om modulen följs bokstavligt. Kommunerna har hittat olika sätt att "manipulera" modulen för att sänka kontrolltiden, till exempel genom att ändra från hög- till mellanrisk eller helt enkelt halvera kontrolltiden, se fråga 13, 18 och 33. Med en strikt tillämpning av vägledningen hamnar exempelvis förskolor med tillagning på 16 timmars kontrolltid per år. De flesta kommunerna anser av erfarenhet att det inte är motiverat att lägga den tiden. På ovan nämnda verksamhetstyper hanteras en känd grupp konsumenter/liten omfattning, få rätter, få hanteringsmoment, vilket medför mindre hygieniska risker. Lokalens storlek spelar också in, köken är små och som inspektör får man snabbt överblick. Som svaren visat speglar inte riskklassningsmodulen verkligheten fullt ut och den behöver utvecklas för ovanstående verksamheter.

Tolkningsmöjligheter av en tillsynes enkel modul

Bortsett från behovet att ”manipulera” riskmodulen för att ändra riskklassen i de fall handläggaren tycker utfallet blir fel, ger modulen olika utfall beroende på att den tolkas olika, mellan kommuner och mellan handläggare i samma kommun.

Svaren på fråga 15 i enkäten visar att kommunernas tolkningar skiljer sig åt när det gäller tolkningar av produktionens storlek, framför allt när det gäller om ifall antalet boende eller antalet portioner ska räknas för matsservering vid boende. Ungefär lika många kommuner räknar konsumenter (antal boende) som portioner (sammanlagda för lunch och middag).

Enkäten har ingen fråga om hur kommunerna använder sig av begreppet genomsnittsportion när det gäller verksamheter som inte har öppet hela året, men med stor sannolikhet skiljer sig tolkningarna även där, till exempel för skolor, som inte serverar någon mat på helger och lov.

Enkäten har heller ingen fråga om hur kommunerna tillämpar begreppet årsarbetskrafter. Huruvida det görs någon rimlighetsbedömning utifrån anläggningens bemanning och öppettider eller om man går helt på vad verksamhetsutövaren själv uppger är oklart. Detta skiljer sig sannolikt mellan kommunerna.

Oklara rutiner och tolkningar gör att det kan bli skillnader inom och mellan kommuner. Eftersom gränsen för ”ytterst liten” verksamhet är 25 portioner ligger många verksamheter på gränsen. Om de då, beroende på hur riskfaktorerna tolkas, hamnar över gränsen blir kontrolltiden och avgiften dubbelt så hög.

Inte bara när det gäller produktionens storlek, utan även för riskfaktorn 1 (typ av verksamhet respektive produktionens storlek) och för kombinationen av riskfaktor 1 och 2 finns det möjlighet till olika tolkningar. Detta belyses i fråga 22 om riskklassning av en pizzeria som använder rått kött på en mindre del av sina pizzor. I hälften av kommunerna klassas verksamheten som högrisk och storleken efter det totala antalet portioner, vilket kan medföra att anläggningen får för hög kontrolltid. Om modulen används olika här kan det ge olika kontrolltider och avgifter för två likadana verksamheter i två olika kommuner eller i värsta fall inom samma kommun på grund av att de har haft två olika inspektörer. Enligt vägledningen till riskklassificeringsmodulen ska verksamheten klassas efter antalet portioner som är högrisk, alltså ett mindre antal portioner än det totala antal de serverar varje dag eller, om detta ger en högre riskklass.

Skriftlig policy eller beslut för hur riskmodulen ska tolkas finns endast i fem kommuner. Om policy saknas kommer troligen varje handläggare göra på sitt sätt, vilket verkar vara fallet i många kommuner enligt arbetsgruppens egen erfarenhet.

Den här rapporten kommer tillsändas Livsmedelsverket med förhoppningen att verket bland annat förtydligar vägledningen. Exempelvis med en tydligare och fylligare information om hur produktionens storlek ska beräknas, som vänder

sig både till myndigheterna och till företagarna. Gemensamma ansökningsblanketter och andra underlag om hur portionerna och årsarbetskrafterna ska beräknas vore ännu bättre.

Fråga åtta handlar om vad kommunerna anser ingår i den årliga kontrolltiden. Här syns stora skillnader mellan kommunerna. Ungefär hälften av kommunerna anser att restid ingår i kontrolltiden, andra hälften inte. Ungefär hälften av kommunerna anser att omprövning av befintliga anläggningar ingår i kontrolltiden och alltså finansieras med den årliga avgiften. Ungefär lika många anser inte att omprövning ingår, och tar sannolikt extra betalt för denna. Frågorna 24 och 25 handlar om hur möjligheten att debitera för extra kontroll används. Även här skiljer det sig mellan kommunerna när vissa tar ut extra avgift direkt vid avvikelser och andra först när den årliga kontrolltiden är förbrukad. Det framgår ingenstans i vägledningen vad som är rätt eller fel. Detta innebär att företagarna i de olika kommunerna får olika mycket utförd kontroll för sin avgift.

Konsekvenser av skillnader i bedömning av kontrolltid

Kommunernas sätt att kontrollera att deras anläggningar får den kontroll de är berättigade till skiljer sig åt. Vissa kommuner använder sig av schabloner där det anges hur många timmar som ett kontrollbesök beräknas ta. En schablon anger till exempel det går åt åtta timmar att utföra ett kontrollbesök. Schablonen utgår från att även om inte själva besöket ute på verksamheten tar åtta timmar i anspråk så tillkommer så pass mycket tid i form av förberedelser, administration och i vissa fall restid så att åtta timmar nås. Det är ett praktiskt och enkelt tillvägagångssätt, men det kan ifrågasättas om anläggningarna verkligen får sina kontrolltimmar. Andra kommuner väljer att redovisa den tid som handläggarna anser att de faktiskt lägger ned på ett objekt. Problemet att göra på detta sätt är att man riskerar att ”tappa” en del tid. Eftersom kommunerna redovisar kontrolltiden på så olika sätt kan man ifrågasätta huruvida systemet slår rättvist eller inte. En verksamhetsutövare med likvärdiga anläggningar i två olika kommuner kommer att kunna uppfatta systemet som otydligt. Dels är timavgifterna olika mellan kommunerna, dels kommer antalet besök att kunna variera fastän företagaren betalar för samma antal kontrolltimmar på sina båda anläggningar.

De överklaganden som gjorts av kommunernas avgiftsbeslut har till stor del lösts internt inom kommunen eftersom de haft felaktiga uppgifter om företaget i sina register eller avgjorts till kommunens fördel i länsrätten. Endast ett fåtal överklaganden har lett till att klagande fått rätt i högre instans. Av totalt 320 överklaganden (både skriftliga och muntliga) var det 31 som gick vidare till länsstyrelsen. Av dessa var det sedan endast tre som avgjordes till verksamhetsutövarens fördel. Ett av dessa överklagades till nästa instans som istället gav kommunen rätt. En kommun framförde åsikten att det är bra om systemet testas i en juridisk instans.

Bland de verksamheter som kommunerna tycker får oskäligt mycket kontrolltid finns en tydlig inriktning på kommunala verksamheter som barnomsorg. De verksamheter som hälften eller fler av kommunerna anser får en omotiverat hög risk är dagmammor, hemtjänst, gruppboenden, förskolor samt gatukök. Förutom gatuköken som huvudsakligen bedrivs i privat regi rör detta verksamheter som oftast drivs av kommunerna själva. Det kan tyckas anmärkningsvärt men beror sannolikt på att typiskt kommunala verksamheter ofta har en känd grupp konsumenter, få rätter och få hanteringsmoment, vilket medför mindre hygieniska risker. Lokalens storlek spelar också in, köken är små och som inspektör får man snabbt överblick. Detta stämmer också in på de flesta gatukök och liknande verksamheter. Detta har också berörts under rubriken Modulen vs verkligheten.

Som det är idag har kommunerna stor möjlighet att frångå riskmodulen, vilket också är meningen. Inget system är så pass väl utvecklat att det är tillämpligt på alla typer av verksamheter, men det är anmärkningsvärt att så många kommuner har ansett att modulen brister inom samma områden.

Generellt sett så får riskmodulen betyget godkänt av de deltagande kommunerna, men det finns avvikande meningar åt både bättre och sämre omdöme.

Ökat behov av samverkan

Det finns flera skäl att stärka samsynen mellan kommunerna när det gäller livsmedelskontrollen. Det viktigaste skälet är kanske konkurrensneutraliteten. Om några kommuner ställer högre krav än andra och det med stöd av samma lagstiftning, blir villkoren olika för livsmedelsföretagarna. Det kan också vara svårt att motivera alltför stora avgiftsskillnader mellan kommunerna.

Det finns skäl att tro att kommunernas roll som kontrollmyndighet kommer att granskas noggrannare i framtiden. EU-lagsstiftningen kräver att kontrollmyndigheten ska upprätthålla en viss kompetens och ha tillräckliga personella resurser avsatta för kontrollen. Detta kommer att granskas dels av Livsmedelsverket som också har till uppgift att rapportera tillbaka till EU, dels kommer media att följa upp kontrollen och så vill troligtvis även branschorganisationerna göra eftersom ökade krav ställs på deras medlemmar.

Det finns även administrativa fördelar med att samverka. Om länets kommuner genom exempelvis Miljösamverkan sätter samman en arbetsgrupp med syfte att tolka en vägledning från Livsmedelsverket behöver inte varje kommun göra en egen tolkning med olika bedömningar som följd. Det skulle också behövas en utvecklad vägledning med tydligare styrning för att få en större nationell samsyn.