

Granskning av tillsynen enligt alkohollagen och livsmedelskontrollen

Örebro kommun



Innehållsförteckning

1.	Inledning.....	3
1.1	Bakgrund	3
1.2	Syfte och revisionsfrågor	3
1.3	Ansvariga nämnder och avgränsning.....	3
1.4	Genomförande.....	4
1.5	Revisionskriterier.....	4
2.	Tillsyn enligt alkohollagen.....	5
2.1	Kommunerna utövar tillsyn enligt alkohollagen i samspel med andra myndigheter	5
2.2	I Örebro kommun ansvarar bygg- och miljönämnden för tillsynen enligt alkohollagen...	5
2.3	Nämndens riktlinjer bygger på Folkhälsomyndighetens vägledning	5
2.3.1	Rutin vid ansökan om serveringstillstånd	6
2.3.2	Inre och yttre tillsyn	6
2.4	Planeringen utgår från nämndens tillsynsplan	7
2.5	Rutiner för att förebygga och hantera hot och våld finns	8
3.	Livsmedelskontrollen	10
3.1	Kommunerna ansvarar till stor del för den operativa livsmedelskontrollen	10
3.2	Bygg- och miljönämnden ansvarar för livsmedelskontrollen	10
3.2.1	Kontrollen utförs av miljöavdelningen.....	11
3.3	Styrningen av livsmedelskontrollen.....	11
3.3.1	Krav på rutiner och riktlinjer styrs av EU-förordning	11
3.4	Livsmedelskontrollen ska vara riskbaserad	11
3.4.1	Större fokus på fusk	13
3.5	Livsmedelskontrollen ska vara avgiftsfinansierad	13
4.	Bygg- och miljönämndens uppföljning	14
4.1	Uppföljning av tillsynen enligt alkohollagen.....	15
4.1.1	Länsstyrelsens revision av alkoholtillsynen	15
4.1.2	Få fall av överklaganden av nämndens beslut av tillsynsärenden	16
4.2	Uppföljning av livsmedelskontrollen.....	16
4.2.1	<i>Nationella operativa mål ska brytas ner på lokal nivå</i>	16
4.3	Få överklaganden av beslut inom livsmedelskontrollen.....	16
5.	Svar på revisionsfrågor.....	17
	Bilaga 1 - Källförteckning	18
	Bilaga 2 - Revisionskriterier	20

Sammanfattande bedömning och rekommendationer

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har EY genomfört en granskning i syfte att bedöma i vilken utsträckning bygg- och miljönämndens tillsyn enligt alkohollagen och livsmedelskontroll följer lagen och kommunens egna riktlinjer och styrdokument. Granskningen har även syftat till att bedöma om nämnden har en tillräckligt god intern kontroll rörande dessa verksamheter.

Vår sammanfattande bedömning är att bygg- och miljönämndens tillsyn enligt alkohollagen och livsmedelskontroll *delvis* följer lagen och andra relevanta föreskrifter, samt att nämnden *delvis* har en tillräckligt god intern kontroll avseende dessa verksamheter. Bedömningen görs mot bakgrund av bristande uppföljning av den egna kontroll- och tillsynsverksamheten, samt vissa identifierade brister i styrningen av livsmedelskontrollen.

Nämnden bedöms inte ha säkerställt en tillräcklig uppföljning av den egna kontroll- och tillsynsverksamheten. Utöver målet om att arbeta för att upptäcka och stävja fusk inom alkohol-, livsmedel- och miljöområdet har nämnden inte formulerat några mål med bäring på denna granskning. Avseende livsmedelskontrollen har nämnden inte antagit den kontrollplan som varje kontrollmyndighet ska upprätta enligt 3 e § Livsmedelsverkets föreskrifter. Genom nuvarande uppföljning lämnas relativt begränsat med information om hur verksamheten bedrivs.

De tidigare två nämnderna, miljönämnden och byggnadsnämnden, slogs samman 2023 till en och samma nämnd. Detta har medfört ett utökat ansvar och en stor mängd ärenden som hanteras vid nämndsammanträdena. Det är viktigt att nämnden är vaksam på de risker detta kan medföra, både när det gäller uppsikt över verksamheten och nämndens kompetens inom de aktuella frågorna.

En ny debiteringsmodell för livsmedelskontrollen infördes den 1 januari 2024, som bland annat innebar att debiteringen övergick från årsavgifter till efterhandsfakturerings. Verksamheten har identifierat vissa risker kopplade till företagens inbetalning, samt försvårade möjligheter att förutse nämndens intäkter. Nämnden bör följa upp utvecklingen och säkerställa att finansieringen av livsmedelskontrollen är tillräcklig.

Mot bakgrund av granskningens iakttagelser lämnar vi följande rekommendationer till bygg- och miljönämnden:

- ▶ Stärka uppföljningen av den egna tillsyns- och kontrollverksamheten.
- ▶ Säkerställa att kontrollen är riskbaserad genom att anta den kontrollplan som varje kontrollmyndighet ska upprätta enligt 3 e § Livsmedelsverkets föreskrifter.
- ▶ Följa upp och säkerställa en tillräcklig finansiering av livsmedelskontrollen.

1. Inledning

1.1 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.

I Örebro kommun ansvarar bygg- och miljönämnden för livsmedelskontrollen. Tillsynen utförs av livsmedelsenheten inom miljö- och stadsbyggnadsförvaltningen. Nämnden är tillsammans med Polismyndigheten även ansvarig för kommunens tillsyn enligt alkohollagen. Tillsynen utgörs av inre och yttre tillsyn, det vill säga dels kontroll av uppgifter från olika myndigheter, dels inspektioner på plats. Det inkluderar även ett förebyggande arbete i form av information om serveringsbestämmelserna till personalen på respektive restaurang, efter krögarens önskemål. Tillsynen är väsentlig för att säkerställa att alkohollagen följs. Kommunen har ett ansvar att upprätta en tillsynsplan för alkoholtillsynen. Fastställd plan ska lämnas till länsstyrelsen.

Stadsrevisorerna har utifrån genomförd riskanalys beslutat att genomföra en fördjupad granskning av livsmedelskontrollen samt tillsynen enligt alkohollagen i Örebro kommun.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma i vilken utsträckning bygg- och miljönämndens tillsyn enligt alkohollagen och livsmedelskontroll följer lagen och kommunens egna riktlinjer och styrdokument. Dessutom ska granskningen bedöma om nämnden har en tillräckligt god intern kontroll rörande dessa verksamheter. I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

Tillsyn enligt alkohollagen

- ▶ 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 strategisk planering?
- ▶ På vilket sätt säkerställer nämnden en tillräcklig uppföljning av den egna tillsynsverksamheten?
- ▶ I vilken omfattning sker överklaganden av nämndens beslut av tillsynsärenden?

Livsmedelskontroll

- ▶ 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?

1.3 Ansvariga nämnder och avgränsning

Granskningen avser bygg- och miljönämnden.

1.4 Genomförande

Granskningen baseras på dokumentstudier och intervjuer. Intervjuade funktioner samt granskade dokument framgår av källförteckningen. Granskningen avgränsas till livsmedelskontrollen och alkoholtillsynen.

Granskningen har följt god revisionssed och insatserna har kvalitetssäkrats internt. Utöver intern kvalitetssäkring har samtliga intervjuade haft möjlighet att komma med synpunkter på rapportutkastet, detta för att säkerställa att revisionsrapporten bygger på korrekta uttalanden.

1.5 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna kan hämtas från lagar och förarbeten eller interna regelverk beslutade av fullmäktige. Kriterier kan också ha sin grund i jämförbar praxis eller erkänd teoribildning. I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

- ▶ Kommunallagen (2017:725)
- ▶ Förordning (EU) 2017/625
- ▶ Livsmedelslag (2006:804)
- ▶ Livsmedelsförordning (2006:813)
- ▶ Förordning (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter
- ▶ Alkohollagen (2010:1622)

Sammanfattad version av revisionskriterierna finns i bilaga 2. Tillämpliga bedömningskriterier beskrivs löpande i rapporten.

2. Tillsyn enligt alkohollagen

2.1 Kommunerna utövar tillsyn enligt alkohollagen i samspel med andra myndigheter

Folkhälsomyndigheten ansvarar för övergripande tillsyn av alkohollagens efterlevnad. 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 tillsynsarbetet. De granskar också tillsynen i länets kommuner. Länsstyrelserna kan exempelvis granska kommunernas tillsyn av serveringstillstånd och hur tillsynen av alkohollagens delar gällande försäljning eller servering av folköl utförs och efterlevs. Länsstyrelsen har även ett uppdrag att underlätta samarbete mellan olika tillsynsmyndigheter och kan därför samordna kontakter mellan kommuner och andra myndigheter.

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.¹

2.2 I Örebro kommun ansvarar bygg- och miljönämnden för tillsynen enligt alkohollagen

Bygg- och miljönämnden ansvarar sedan 2023 för kommunens tillstånds- och tillsynsuppgifter enligt alkohollagen², dessförinnan låg ansvaret hos den dåvarande miljönämnden.³ Miljöavdelningen på miljö- och stadsbyggnadsförvaltningen har i uppdrag att utföra tillsyn av flera åldersbegränsade varor. Livsmedelsenheten inom miljöavdelningen beviljar serveringstillstånd och utövar tillsynen enligt alkohollagen.

2.3 Nämndens riktlinjer bygger på Folkhälsomyndighetens vägledning

Har nämnden säkerställt att det finns ändamålsenliga riktlinjer för tillsynen?

Ja. Enligt vår bedömning är riktlinjer och rutiner för tillsynen enligt alkohollagen i allt väsentligt ändamålsenliga. Riktlinjerna är betydande i sin omfattning och inrymmer de områden som Folkhälsomyndigheten rekommenderar. Riktlinjerna revideras systematiskt samt vid behov.

Enligt alkohollagen ska kommunen tillhandahålla riktlinjer för tillämpningen av de lokala föreskrifterna för alkoholservering. Det finns inga lagstadgade formkrav på riktlinjerna men Folkhälsomyndigheten har tagit fram en normgivande vägledning för vad riktlinjerna

¹ [Tillsynsvägledning för försäljning av alkoholdrycker och alkoholdrycksliknande preparat – Folkhälsomyndigheten \(folkalsomyndigheten.se\)](#)

² Nämndreglemente för Örebro kommun, antaget av kommunfullmäktige den 25 maj 2022 och gäller mandatperioden 2023-2026.

³ Mellan 1996 och 2019 låg ansvaret hos socialnämnden.

bör innehålla.⁴ Syftet med riktlinjerna ska bland annat vara att göra det lättare att förutse om en planerad etablering kan beviljas tillstånd samt bidra till en likvärdig, effektiv och samordnad tillsyn.

Bygg- och miljönämnden beslutade om *Riktlinjer för alkoholservering (serveringstillstånd)* den 19 oktober 2023. Riktlinjen omfattar majoriteten av de områden som Folkhälsomyndigheten rekommenderar. Riktlinjen kompletteras av en rad rutiner, riktlinjer och lathundar.⁵ Alla styr/stöddokument finns samlade på miljöavdelningens gemensamma SharePoint-sida. Vid intervju beskrivs att avdelningen genomför kvalitetsveckor två gånger per år. Under dessa veckor går miljöavdelningens medarbetare igenom alla styrdokument och säkerställer att de är uppdaterade och giltiga. Revideringar görs även löpande under året och ingår som en enskild punkt vid arbetsplatsträffarna. Nedan beskrivs kortfattat ett antal för granskningen relevanta rutiner.

2.3.1 *Rutin vid ansökan om serveringstillstånd*

Av rutinen *Handläggning av ansökan om serveringstillstånd*⁶ framgår arbetsbeskrivning för nyansökningar. Detta är uppdelat i komplicerade och enkla ansökningar, där det sistnämnda tenderar att vara tillfälliga tillstånd. För nyansökan av stadigvarande tillstånd skickas remisser till Kronofogden, Nerikes Brandkår, Skatteverket och Polismyndigheten. Förfrågan/remisser kan vid behov skickas till fler, exempelvis till hälsoskyddsenheten, fastighetsägaren, andra kommuner om den sökande tidigare har bedrivit verksamhet där eller till Skatteverket på sökandes systerbolag utifrån uppgifter från SYNA. Vid bifall tas beslut på delegation, beslut (tillståndsbevis) upprättas och en utredning görs. Vid avslag tas beslut av nämnden.

2.3.2 *Inre och yttre tillsyn*

Tillsynen kan delas in i inre och yttre tillsyn. Den yttre tillsynen kan i sin tur delas in i planerad eller händelsestyrd tillsyn. I den yttre tillsynen ingår att kommunens inspektörer besöker restaurangen/serveringsstället för att kontrollera att verksamheten bedrivs enligt alkohollagen. Den inre tillsynen är kontroll och uppföljning av tillståndshavarens personliga och ekonomiska förhållanden. Det omfattar också en genomgång av exempelvis polisens och Skatteverkets underrättelser och rapporter.

Av rutinen *Hantering av restaurangrapporter*⁷ framgår hur restaurangernas årliga rapportering ska hanteras, samt hur den årliga tillsynsavgiften fastställs och debiteras. Kontroll görs av differensen mellan inköpta och sålda volymer. Vid avvikelse ska en lagerredovisning begäras med svinn och ingående/utgående lager. Vid oförklarade differenser inleds ett tillsynsärende. Under 2023 identifieras 11 oförklarade differenser. Under 2024 har hittills 24 oförklarade differenser identifierats. Färre fördjupade tillsynsutredningar har dock inletts på grund av att trovärdiga förklaringar lämnats till

⁴ Enligt Folkhälsomyndigheten, 2020. *Vägledning för kommunala riktlinjer för alkoholservering*, bör följande områden finnas med: 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.

⁵ Tillsynsavgifter framgår av *Taxa för prövning och tillsyn enligt alkohollagen*. För provsmakning finns tjänst för att anmäla förändringar i serveringstillstånd, innefattande anmälan av provsmakning. Avseende egenkontroll framgår information om egenkontroll för folkölsförsäljning på deras hemsida, samt hänvisning till Folkhälsomyndighetens regler. Det finns en mall för egenkontrollprogram för försäljning av folköl.

⁶ Fastställd av dåvarande tillförordnad enhetschef Livsmedelsenheten den 17 april 2024.

⁷ Fastställd av dåvarande tillförordnad enhetschef Livsmedelsenheten den 2 november 2023.

differenserna. Vid intervju beskrivs även en nedåtgående trend av avvikelser då de flesta kunder numera använder betalkort snarare än kontanter.

I *Handläggning av tillsynsärenden av serveringstillstånd*⁸ anges att remiss årligen ska skickas till Skatteverket för samtliga restaurangbolag. Av kontrollen tillhandahålls uppgifter om företaget är godkänt för F-skatt, registrerat för moms, registrerat som arbetsgivare samt beslutade arbetsgivaravgifter för de tre senaste månaderna. Samtliga restaurangföretag kontrolleras även kontinuerligt genom tjänsten SYNA⁹.

I slutet av året ska remiss skickas till Polismyndigheten för vandelsprövning av personer med betydande inflytande (PBI) i restaurangbolagen. Utredning inleds vid förekomst i brottsregistret. Intervjuade uppger att polisen ska underrätta kommunen om en PBI åtalas och döms för brott, men att denna rutin inte alltid efterföljs av polisen.

I *Tillsynsplan enligt alkohollagen 2024* återfinns information om vilka verksamheter som ska besökas och vad som skall kontrolleras (planeringsprocessen beskrivs i avsnitt 2.4). Samtliga tillsynsbesök dokumenteras genom tillsynsprotokoll i den digitala applikationen AlkT, som även är kopplad till AlkTs databas. Programmet är köpt från *Sokigo*. Förvaltningen anger själva vilka kontrollområden som ska finnas och dessa återfinns i applikationen. Tillsynsprotokollet ligger till grund för nya besök, riktad tillsyn och i förekommande fall även krav på åtgärder eller sanktionsbeslut.

Vid inledning av utredning kommuniceras detta skriftligen. Vid tidpunkten för denna granskning (september 2024) pågår femton utredningar som har upptäckts genom rapporter från polisen, vid egen tillsyn, genom SYNA eller nyansökningar.

Av rutin *Handläggning av tillsynsärenden av serveringstillstånd* framgår att handläggaren lämnar förslag om sanktion (exempelvis varning, erinran eller återkallelse) och att nämnden vid kommande nämndsammanträde fattar beslut i ärendet.

Vid granskning av nämndens protokoll framgår att nämnden fattat beslut i ärenden gällande exempelvis varning, erinran eller återkallelse. Vidare framgår av nämndens protokoll att flertalet delegationsbeslut anmälts under AlkT enligt 6 kap. 40 § kommunallagen (exempelvis bifall av ansökan om serveringstillstånd).

2.4 Planeringen utgår från nämndens tillsynsplan

Har nämnden säkerställt att tillsynen bygger på en strategisk planering?

Ja. Tillsynen bygger på en strukturerad planering som beslutas av nämnden i en årlig tillsynsplan. Såväl den planerade som händelsestyrda tillsynen beskrivs av intervjuade hinnas med.

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 dess innehåll.

Bygg- och miljönämnden fastställde *Tillsynsplan enligt alkohollagen 2024* i november 2023. Nämndens tillsynsplan för 2024 redovisar den tillsyn som kommunen avser att genomföra under året. Tillsynen är uppdelad mellan den planerade yttre och inre

⁸ Fastställd av dåvarande tillförordnad enhetschef Livsmedelsenheten den 16 april 2024.

⁹ SYNA är ett kreditupplysningsföretag.

tillsynen. I Örebro kommun finns cirka 220 stadigvarande serveringstillstånd. Under ett år lämnas normalt en handfull tillfälliga tillstånd för servering till allmänheten och cirka 90 till tillfälliga slutna sällskap.

Samtliga serveringsställen, med undantag av tre besöktes förra året. Målet att alla verksamheter med försäljning av folköl ska besökas årligen uppfylldes förra året. För tillsynen av serveringstillstånd beräknas enheten kunna genomföra 400 tillsynsbesök under 2024, vilket är fler än målet i tillsynsplanen om 350 besök årligen.

Av tillsynsplanen framgår att 2,6 heltidstjänster handlägger serveringstillstånd och ansvarar för tillsynen enligt alkohollagen. Bemanningen kommer att vara lägre under 2024 på grund av pensionsavgång och ledighet. Med en nyrekrytering kommer bemanningen att minska från den nuvarande 2,6 heltidstjänster till ungefär 1,6 - 2,0 tjänster. Enheten bedömer dock att den bemanningen räcker. Bemanningen spås dock behöva utökas om avtal sluts mellan Örebro kommun och Kumla kommun avseende Örebro kommuns övertagande av handläggning av tillstånd och tillsyn enligt alkohollagen

Tillsynen utförs av två tjänstemän (alkoholinspektörer) och fem arvoderade kontrollanter (0,10 heltidstjänst) som arbetar på förordnande. Sedan 2009 har arvoderade kontrollanter anlåtats för att hinna med att besöka alla serveringsställen och utföra påkallad och uppföljande tillsyn. De arvoderade kontrollanterna är tjänstepersoner med ordinarie anställning inom miljö- och stadsbyggnadsförvaltningen. Kontrollantuppdraget är frikopplat ordinarie tjänst och betraktas som bisyssla/arvoderat uppdrag. Kontrollanterna är anställda på timbasis.

De arvoderade kontrollanterna kunde tidigare vara personer utan koppling till förvaltningen. För att öka kvaliteten i uppdragen bestämdes att kontrollantuppdragen endast skulle erbjudas internt inom avdelningen. Uppdraget består av att samla in iakttagelser från fält, utan att göra bedömningar. Kontrollanterna har ingen delegation förutom tillträde till lokalerna. Vid framtagandet av upplägget med arvoderade kontrollanter enligt ovan tog förvaltningen hjälp av HR.

2.5 Rutiner för att förebygga och hantera hot och våld finns

Har nämnden säkerställt att det finns ändamålsenliga rutiner för att förebygga samt hantera hot och våld mot tillsynspersonalen?

Ja, det finns rutiner kring hot och våld mot tillsynspersonal som vi bedömer är ändamålsenliga. Vidare finns system och andra tekniska lösningar som bidrar till ökad trygghet (exempelvis applikation *Fältkollen* och personlarm). Vår bedömning är att det finns en generellt sett hög medvetenhet kring risker hos medarbetarna. Intervjuade uppger att de inte känner sig otrygga i tjänst, även om samtliga mött hot.

Efterlevnaden av rutiner har följts upp och utbildning har hållits efter att risker kopplade till medarbetares agerande vid hot och våld samt inrapportering i *Fältkollen* identifierats som en risk i internkontrollarbetet.

Vid olyckor och incidenter sker rapportering i verksamhetssystemet *Stella*. Intervjuade upplever att stöd finns att tillgå vid behov.

Vi har tagit del av rutiner som berör förebyggande åtgärder samt hantering av hot och våld mot tillsynspersonal. Nedan ges en kortare beskrivning.

Rutin för *Hot och våld i arbetslivet*¹⁰ syftar till att undvika och hantera hot och våld i arbetslivet. Denna är nära kopplad till miljöavdelningens säkerhetsrutiner och omfattar

¹⁰ Fastställd av dåvarande tillförordnad förvaltningsdirektör Miljökontoret den 7 december 2021.

arbete i samband med myndighetsutövning och annat arbete, så som platsbesök och inspektioner. Av intervjuade framgår att även de arvoderade kontrollanterna omfattas av rutinerna för hot och våld. Rutinen baseras på kommunens riktlinjer för arbetsmiljö.

Rutinen innehåller avsnitt som rör förebyggande åtgärder, ansvarsfördelning mellan chef och medarbetare, stöd och hjälp i olika situationer, checklista vid arbetsskada, tillbud eller händelse, samt hur dokumentation ska ske.

Handläggaren ska lägga in information om resmål eller aktuella verksamheter i Outlookkalendern innan inspektion eller platsbesök. Informationen är synlig för övriga medarbetare på miljöavdelningen. Applikationen "Fältkollen" ska användas vid arbete i fält och vid möten med verksamhetsutövare och privatpersoner.

Vid inspektion eller tillsynsbesök ska minst två handläggare åka till (känt eller misstänkt) kritiskt ställe. Handläggarna ska alltid meddela om besöket, vara nåbara på mobiltelefon samt vid behov ha med personlarm.

Rutin för *Säkerhet*¹¹ syftar till att säkerställa en säker och trygg arbetsmiljö för miljöavdelningens medarbetare. Denna fokuserar mer på säkerhet och arbetsmiljö än på hot och våld och innehåller bland annat information om krisledningsplan, personsäkerhet, besök på kontoret och riskbedömningar. Miljöavdelningens bedömning av när ökad risk i arbetet kan förekomma är:

- ▶ inspektioner/kontroll utanför ordinarie arbetstid
- ▶ klagomålsärenden
- ▶ första besöket på okända objekt
- ▶ tidigare kända problemobjekt

Incidenter och eventuella hot- och våldssituationer lyfts på enheternas måndagsmöten, samt som stående arbetsmiljöpunkt på arbetsplatsträffar. Anmälningar i *Stella* för olyckor och incidenter utgör även en stående punkt på ledningsgruppsmöten.

Nya medarbetare får säkerhetsgenomgångar och inläsningsmaterial i samband med introduktionen. En genomgång sker även om vad som ska anmälas i systemet *Stella*. Vidare ingår hantering av mutor och jäv vid introduktion av nyanställda (*Policy för tagande och givande av muta för anställda och förtroendevalda i Örebro kommun och de kommunala bolagen*¹²).

I nämndens *Tillsynsplan 2024 - plan för uppföljning av intern kontroll* har risken att personal inte vet hur de ska agera vid hot och våld identifierats. Risken värderas till tre (där det högsta riskvärdet är 5) och ska åtgärdas genom regelbundna utbildningar. Föregående år identifierades risk att det fanns brister i inrapporteringen till *Fältkollen*. Granskningen som genomfördes 2023 visade på vissa brister. Rutinen följdes i huvudsak, men inrapportering saknades i 41 procent av de granskade ärendena. En rad åtgärder föreslogs och uppföljning ska ske under hösten 2024.

Intervjuade känner sig trygga i sitt arbete, även om det förekommit olika typer av hot och andra incidenter. Från januari 2023 till oktober 2024 har medarbetare på

¹¹ Fastställd av dåvarande tillförordnad förvaltningsdirektör Miljökontoret den 16 december 2021.

¹² Antagen av kommunfullmäktige den 18 september 2013.

livsmedelsenheten rapporterat in 24 händelser i Stella.¹³ Analys av rapporteringen görs av ledningsgruppen och resultat av inrapporterade tillbud görs till bygg- och miljönämnden.

Ingen av de intervjuade uppger att de behövt nyttja personlarmet. Vidare uppges tröskeln för rapportering om incidenter och tillbud i *Stella* vara låg. Intervjuade upplever att de får stöd från såväl medarbetare som chefer vid behov. Därutöver finns stöd att tillgå via företagshälsan. Intervjuade uppger att det finns en medvetenhet kring säkerhetsaspekten och att möjligheter finns att inte besöka restauranger som upplevs som hotfulla.

3. Livsmedelskontrollen

3.1 Kommunerna ansvarar till stor del för den operativa livsmedelskontrollen

Ansvaret för livsmedelskontrollen är fördelat på nationell, regional och lokal nivå.¹⁴ Detta innefattar Livsmedelsverket, länsstyrelserna, andra statliga myndigheter, samt kommunerna. Av livsmedelsförordningen (2006:813) framgår ansvarsfördelningen mellan kontrollmyndigheterna.

Livsmedelsverkets uppdrag är att leda, samordna och följa upp livsmedelskontrollen nationellt. För att göra kontrollen likvärdig över hela landet granskar Livsmedelsverket kommunernas livsmedelskontroll. Livsmedelsverket utför också egna kontroller inom förädlingen, däribland mejerier och slakterier.¹⁵

Länsstyrelserna utför kontrollen av primärproducenter av livsmedel exempelvis odlare, djuruppfödare och fiskare. 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. Örebro ingår inte i en sådan samverkan. De kommunala nämnder som ansvarar för kontrollen rapporterar årligen resultatet till Livsmedelsverket, Jordbruksverket och Kemikalieinspektionen.

3.2 Bygg- och miljönämnden ansvarar för livsmedelskontrollen

Bygg- och miljönämnden fullgör kommunens uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet. Den nämnd som fullgör dessa uppgifter är enligt livsmedelslagen även kontrollmyndighet för livsmedelskontrollen. Av nämndereglementet framgår att nämnden är ansvarig för prövning och tillsyn som ankommer på kommunen enligt miljöbalken. Vidare, ansvarar nämnden för den prövning och kontroll som ankommer på kommunen enligt livsmedelslagen och föreskrifter meddelade med stöd av denna lag.

¹³ Två händelser listas som allvarliga, övriga mindre allvarliga. Båda de allvarliga händelserna handlar om att inspektörer blivit påkörda av bilar ute i trafiken. 14 av 24 händelser är listade som "tillbud fordonsolycka/påkörning". Sex händelser benämns "övrigt", en händelse "fall". En rapporterad händelse är en miljöavvikelse då de inte har följt resepolicy, en händelse avser att det inte har gått att boka bilar, en händelse avser att "Fältkollen" inte har fungerat som tänkt. Tre händelser bedöms som hotfulla bemötanden i fält. Övriga händelser är mötande trafik i garageuppfarten vid grönt ljus, mm.

¹⁴ [Myndigheterna i livsmedelskedjan \(Livsmedelsverket.se\)](https://www.livsmedelsverket.se/globalassets/publikationsdatabas/broschyer-foldrar/livsmedelskontroll_vart_uppdrag_broschyr.pdf)

¹⁵ https://www.livsmedelsverket.se/globalassets/publikationsdatabas/broschyer-foldrar/livsmedelskontroll_vart_uppdrag_broschyr.pdf

3.2.1 Kontrollen utförs av miljöavdelningen

Inom miljö- och stadsbyggnadsförvaltningens miljöavdelning finns fyra enheter, varav livsmedelsenheten ansvarar för livsmedelskontrollen. På enheten arbetar totalt 19 medarbetare varav 11,6 årsarbetskrafter på livsmedelskontroll.

3.3 Styrningen av livsmedelskontrollen

Har nämnden säkerställt att kontroller utförs utifrån dokumenterade och uppdaterade rutiner?

Ja, i huvudsak. Som stöd i genomförandet av livsmedelskontrollen finns rutinbeskrivningar inom ett flertal områden. Rutinbeskrivningarna är i huvudsak uppdaterade och svarar väl mot kraven i förordning (EU) 2017/625. Revidering sker systematiskt genom kvalitetsveckor och löpande vid behov. Rutinerna kompletteras med Livsmedelsverkets KontrollWiki, samt av egna lathundar.

3.3.1 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 rutiner och riktlinjer som styr och stödjer miljöavdelningens arbete med livsmedelskontroll. Rutinerna kompletteras med lathundar som beskriver det praktiska tillvägagångssättet. Som ovan beskrivits revideras styrdokument minst två gånger per år under kvalitetsveckorna.

Kontrollbesöken utförs enligt den vägledning för kontrollprocessen som Livsmedelsverket ger i sin KontrollWiki¹⁶ och dokumenteras digitalt i ärendehanteringssystemet Ecos.

För att säkerställa att kontroller utförs utifrån dokumenterade rutiner finns ett antal interna kontrollfunktioner. Alla beslutshandlingar som skickas ut ska exempelvis kontrasigneras. Vidare har livsmedelsenheten även roterande serviceveckor där olika tjänstepersoner ansvarar för att korrekturläsa andra medarbetares handlingar och bistå i bedömningar. Genom databasen EcosRapport¹⁷ följer enhetschefen upp ärenden och statistik på såväl enhets- som på medarbetarnivå. Även medarbetare nyttjar databasen för att få översikt över sina ärenden och den egna arbetstakten. Vidare granskas nyanställda efter ett halvår för att fånga upp eventuella avvikelser. Kontroller görs även löpande och inför den årliga rapporteringen till Livsmedelsverket.

3.4 Livsmedelskontrollen ska vara riskbaserad

Har nämnden säkerställt att kontrollen är riskbaserad?

¹⁶ [Kontrollprocessen - KontrollWiki \(Livsmedelsverket.se\)](#)

¹⁷ EcosRapport är ett databasfönster som kopplar direkt in till Ecos2

Nej. Bygg- och miljönämnden har inte antagit den kontrollplan som varje kontrollmyndighet ska upprätta enligt 3 e § Livsmedelsverkets föreskrifter. Förvaltningen har dock utarbetat en operativ kontrollplan baserat på Livsmedelsverkets riskklassningsmodell.

Under 2024 har nämndens arbete påverkats kraftigt av att Livsmedelsverket har infört en ny modell för riskklassning och debitering. Den nya riskklassningsmodellen uppges av intervjuade ha påverkat deras arbete i stort och försvårat planeringen.

Förvaltningen har inte haft kapacitet att svara upp mot det brottsförebyggande arbete som Livsmedelsverket rekommenderar.

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.

Bygg- och miljönämnden har antagit *Behovsutredning 2025-2027*¹⁸. Behovsutredningen omfattar en treårsperiod och aktualiseras varje år. Av behovsutredningen framgår att kommunens livsmedelskontroll omfattar cirka 1164 livsmedelsanläggningar med ett kontrollbehov på cirka 830 kontrollbesök årligen. Av behovsutredningen framgår vidare att ett kontrollbesök i snitt tar fyra timmar, där behovet för ordinarie planerade kontroller blir ungefär 3324 timmar. Intervjuade uppger att kontrollbesöket även innefattar förarbete och efterarbete, samt att den verkliga tidsåtgången stämt väl med de schabloner som tidigare använts.

Förvaltningen har upprättat en operativ kontrollplan för livsmedelskontrollen 2024. Kontrollplanen baseras på riskklassmodellen enligt Livsmedelsverkets föreskrifter LIVSFS 2023:2. I planen beaktas även Livsmedelsverkets nationella kontrollplan (NKP) och för perioden aktuella operativa mål. Den operativa kontrollplanen är ett Exceldokument där det framgår objekt, planerade kontroller, fördelning av objekt, prioritet, samt antal kvarstående planerade inspektioner. Enhetschef kan följa upp status genom EcosRapport.

Den 1 januari 2024 infördes en ny riskklassnings- och debiteringsmodell för livsmedelskontroll.¹⁹ Från att tidigare ha varit timbaserad och beräknad utifrån antalet timmar per år, har kontrollen nu blivit intervallbaserad och utgår från antalet kontroller över en femårsperiod. Kontrollfrekvensen varierar mellan 1-40 kontroller per fem år. Det gör det svårare att i förväg avgöra tidsåtgången, men det totala kontrollbehovet spås minska med 15-20 procent.²⁰ Riskklassen baseras på verksamhetens inriktning och omfattning, dess aktiviteter, samt om verksamheten hanterar livsmedel som omfattas av speciella regler. Samtliga verksamheter väntas vara omklassade vid årets slut.

¹⁸ Beslutad av bygg- och miljönämnden den 17 juni 2024.

¹⁹ [Ny riskklassnings- och debiteringsmodell för livsmedelstillsyn - orebro.se](https://www.orebro.se/nyheter/ny-riskklassnings-och-debiteringsmodell-for-livsmedelstillsyn)

²⁰ Årsberättelse 2023, Bygg- och miljönämnden

3.4.1 Större fokus på fusk

Regeringen tillsatte en särskild utredning för att stärka arbetet mot livsmedelsfusk (SOU 2024:44) sommaren 2022. Livsmedelsverket har på senare tid lagt mer fokus på att förebygga och upptäcka fusk. Miljöavdelningen har under de senaste åren identifierat ett ökat behov av kontroll på illegala verksamheter då ökat livsmedelsfusk upptäckts. Fusket berör huvudsakligen spårbarhet, kvalitet och säkerhet.

Miljöavdelningen har sedan 2022 arbetat med en tillfällig satsning mot brott och bedrägerier. Två inspektörer är särskilt ansvariga att bedriva arbetet genom att utarbeta rutiner och tillhandahålla kompetenshöjande insatser för övriga inspektörer. Extra medel har inte tillförts av nämnden, men finansiering har säkrats genom oväntade intäkter från en tillsynsvist och ej tillsatta vakanser.²¹ Detta har inneburit att en heltidstjänst har kunnat avsättas första halvåret och två heltidstjänster för andra halvåret.

Miljöavdelningen har deltagit i gemensamma inspektioner med bland annat Nerikes brandkår och centrum mot arbetskriminalitet A-krim. Det reella behovet av förebyggande och upptäckande arbete för att identifiera fusk bedöms dock vara större. Detta framgår av såväl *Behovsutredningen 2025-2027*, som nämndens *Delårsrapport med prognos 1 2024* och våra intervjuer.

3.5 Livsmedelskontrollen ska vara avgiftsfinansierad

Har nämnden säkerställt tillräcklig finansiering av livsmedelskontrollen?

Delvis. Som ovan nämnts infördes en ny debiteringsmodell för livsmedelskontrollen den 1 januari 2024. Debiteringen gick då från årsavgifter till fakturering efter utförd kontroll. Omställningen har medfört mer administration för inspektörerna och risker kopplade till företagens inbetalning. Den nya riskklassningsmodellen där kontrollbehovet är intervallbaserat uppges även försvåra möjligheten att förutse nämndens intäkter.

Örebro kommuns taxa är hösten 2024 lägre än många andra kommuners.

Livsmedelslagen, förordning (2021:176) och Livsmedelsverkets föreskrifter (2021:8) reglerar finansieringen av livsmedelskontrollen. Av förordning (2021:176) framgår att offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen ska finansieras genom avgifter. Finansieringen kan ske på olika sätt²² men den grundläggande utgångspunkten är att avgiftens storlek skall svara mot den kostnad som den offentliga kontrollen över företaget medför. I kommuner är det kommunfullmäktige som bestämmer timtaxan och berörd nämnd som fastställer avgiften med utgångspunkt i sin bedömning av kontrolltid. Av *Taxa för offentlig kontroll inom livsmedelsområdet*²³ framgår avgifter och taxa för livsmedelskontrollen. Timavgiften är 1230 kr per timme kontrolltid. Kommunens taxa är lägre än många andra kommuners och intervjuade uppger att den kommer behöva räknas om.

Som tidigare nämnts har en ny debiteringsmodell för livsmedelskontrollen införts.²⁴ Företag betalar för kontrollens faktiska tidsåtgång, genom efterhandsdebitering.

²¹ I årsrapport för 2023 framgår att det för miljöverksamheten under 2022 utföll en skuld till miljönämnden på 1,3 mnkr gällande inestående tillsynstid som byggts upp under flera år på grund av att tillsynsbeslut överklagats.

²² [Kontrollmyndigheternas finansiering - KontrollWiki \(Livsmedelsverket.se\)](#)

²³ Beslutad av kommunfullmäktige den 12-13 december 2022 och gäller från och med den 1 januari 2023.

²⁴ [Ny riskklassnings- och debiteringsmodell för livsmedelstillsyn - orebro.se](#)

Bakgrunden till denna förändring är införandet av Livsmedelsavgiftsförordningen (2021:176). Det tidigare systemet baserades på schabloniserade avgifter fördelade över flera år, där kommunen tog ut årliga avgifter från samtliga registrerade verksamheter, även om kontroll inte utfördes under året. Den nya modellen motiveras utifrån den kritik det tidigare system mött utifrån förskottsbetalning (prop 2020/21:43). Av den behovsutredning som nämnden beslutat om framgår att inestående kontrolltid (tid som av olika skäl inte kunnat omsättas till kontroll) uppgick till cirka 700 timmar i början av 2024.²⁵ Den inestående kontrolltiden försvann dock på grund av övergången till efterhandsdebitering.

Intervjuade ser fördelar med den nya modellen, men uppger samtidigt att den nya modellen för efterhandsdebitering av kontrollbesök leder till ökad administration då avgiftsbeslut behöver upprättas, kommuniceras och bevakas efter varje kontroll. En faktura ska skapas efter varje kontrollbesök i stället för en gång per året och per verksamhet. Vidare uppges det finnas utmaningar med det nya ekonomisystemet avseende utställandet av fakturor och att se vilka som betalats.

Miljöavdelningen har identifierat risker i och med övergången till efterhandsdebitering; negativt påverkad budget följande år, samt risken att företagare inte betalar sina fakturor. Vidare utgjorde bristen av följsamhet till debiteringsrutinen en identifierad risk år 2023.

Av verksamhetsplan 2024 framgår att kommuner där den nya debiteringsmodellen implementerats har haft minskade intäkter som följd. Intervjuade uppger att minskningen beror på flera orsaker: ökad tid för riskklassningsarbetet, förändrat tänk kring fakturering, samt i vissa fall svårare att få betalt då fakturor kan skickas ut långt i efterhand. Avdelningen har i år en ökad post för kundförluster och de spår att det kommer att fortsätta öka. Den nya riskklassningsmodellen försvårar möjligheten att förutse nämndens intäkter, vilket medför en risk att livsmedelskontrollens finansiering inte blir lika stabil och att kostnaderna kan bli svåra att täcka. Intervjuade delar denna bild. Det råder under hösten 2024 fortfarande osäkerhet kring vilka konsekvenser den nya modellen kommer att få. Av nämndens *Delårsrapport med prognos 1 2024* framgår dock att livsmedel har högre intäkter för perioden i och med att intäkterna inte kommer jämt över året. Prognosen visar på en positiv avvikelse mot budget med 1,3 mnkr i och med vakanta tjänster.

4. Bygg- och miljönämndens uppföljning

På vilket sätt säkerställer nämnden en tillräcklig uppföljning av den egna kontroll/tillsynsverksamheten?

I vilken omfattning sker överklaganden av nämndens beslut av tillsynsärenden?

Vår bedömning är att nämnden inte säkerställt en tillräcklig uppföljning av den egna kontroll/tillsynsverksamheten. Utöver målet om att arbeta för att upptäcka och stävja fusk inom alkohol-, livsmedel- och miljöområdet har bygg- och miljönämnden inte fattat några mål med bäring på denna granskning. Genom nuvarande uppföljning lämnas relativt

²⁵ Den inestående kontrolltiden uppstod under åren 2012-2013 då medarbetarna var ovana vid att registrera tid. I den inestående kontrolltiden ingår även årligen ca 450 planerade kvarvarande timmar, dvs den inestående kontrolltiden skulle aldrig kunna bli noll i förhandsdebiteringssystemet. De 450 timmarna bestod av verksamheter med 1-2.5 timmar inestående tid där tiden ännu inte räckte till för ett besök.

begränsad information om hur verksamheten bedrivs. Det är relevant för nämnden att bland annat veta hur stor andel av den planerade kontrollen/tillsynen som genomförs samt verksamheternas självfinansieringsgrad och debiteringsgrad.

De tidigare två nämnderna, miljönämnden och byggnadsnämnden, slogs samman 2023 till en och samma nämnd. Detta har medfört ett utökat ansvar och en stor mängd ärenden som hanteras vid nämndsammanträdena. Det är viktigt att nämnden är vaksam på de risker detta kan medföra, både när det gäller uppsikt över verksamheten och nämndens kompetens inom de aktuella frågorna.

För tillsyn enligt alkohollagen har tre överklagande skett under 2023 och ett under 2024. För livsmedelskontrollen har det under perioden 1 januari 2023 till och med 24 juni 2024 gjorts elva överklaganden. Överklagandena anmäls vid nämndsammanträden.

4.1 Uppföljning av tillsynen enligt alkohollagen

Tillsynsverksamheten följs upp i delårsrapporter och årsberättelse.

I verksamhetsplanen för 2024 framgår att nämnden arbetar mot sju av kommunfullmäktiges strategiska mål. Av dessa är det i huvudsak nämndens mål om att upptäcka och stävja fusk inom alkohol-, livsmedel- och miljöområdet som berör det granskade området. Indikator utgörs av antal genomförda inspektioner tillsammans med andra myndigheter. År 2023 genomfördes 43 sådana inspektioner. Av verksamhetsplan 2024 framgår ett mål om 45 inspektioner. Som bilaga till nämndens verksamhetsplan finns en redogörelse i tabellform kallad "Översikt över verksamhetens utveckling". I tabellen redogörs för ett antal indikatorer per avdelning med tidigare utfall och prognos för 2024 och 2025. Här redovisas exempelvis antal riskklassade livsmedelsverksamheter, antal kontrollbesök och antal tillsynsbesök för olika verksamheter.

Av protokollgranskning framkommer att majoriteten av ärendena som lyfts vid bygg- och miljönämndens sammanträden under 2023-2024 berör bygg och detaljplanering. Intervjuade lyfter att nämnden till följd av sammanslagningen fått mindre utbildningstid. Tidigare har en utbildning på två timmar hållits avseende alkohollagen, medan hela miljöområdet nu har en timme totalt. Nämnden upplevs dock vara intresserade av området och ställer många frågor.

4.1.1 Länsstyrelsens revision av alkoholtillsynen

Vi har tagit del av faktaunderlag inför beslut (den 12 april 2024) och beslut (den 25 juni 2024) från Länsstyrelsens revision av tillsyn enligt alkohollagen i Örebro kommun, samt yttrande från nämnden. Av beslutet framgår att Länsstyrelsen riktar kritik mot följande brister:

- ▶ Bristande lämplighetsprövningar
- ▶ Bristande utredningsansvar
- ▶ Bristande dokumentation
- ▶ Bristande beslutsmotiveringar
- ▶ Bristande lagstöd

Länsstyrelsens bedömning är att kommunen har vidtagit rättelse och att områdena inte vidare behöver följas upp. Av nämndens yttrande framgår att Örebro kommun i stort delar Länsstyrelsens påpekanden. Intervjuade uppger att samtliga påtalade brister har åtgärdats. Tillvägagångssättet har ändrats men rutinerna har ännu inte ändrats skriftligt, utan ska göras under kvalitetsveckorna.

4.1.2 *Få fall av överklaganden av nämndens beslut av tillsynsärenden*

Under 2023 har tre tillsynsärenden överklagats. I ett av ärendena gav förvaltningsrätten avslag på överklagandet och de två andra ärendena har avvisats. Under 2024 har ett överklagande skett. Intervjuade uppger att överklagan i huvudsak sker om serveringstillstånd återkallas eller vid erinran och varningar.

Anmälan av delegationsbeslut och anmälan av överklagade beslut lyfts som stående punkter vid nämndsammanträden.

4.2 **Uppföljning av livsmedelskontrollen**

4.2.1 *Nationella operativa mål ska brytas ner på lokal nivå*

Av förordning (EU) 2017/625 framgår att kontrollmyndigheter ska följa upp egna och nationella mål för att säkerställa att denna är lämplig och verkningfull. De nationella målen framgår av den nationella kontrollplanen för livsmedelskedjan. I den nationella kontrollplanen för livsmedelskedjan finns gemensamma nationella mål för alla svenska myndigheter som utför kontroll i livsmedelkedjan. Varje kontrollmyndighet ska enligt 3 e § Livsmedelsverkets föreskrifter beakta dessa mål i sin kontrollplan och planera kontrollverksamheten så att målen nås. Varje kontrollmyndighet ska formulera egna mål för 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.

Bygg- och miljönämnden har inte antagit någon kontrollplan för livsmedelskontroll. Vid intervju beskrivs att alla komponenter finns, men att en samlad kontrollplan vid tidpunkten för granskningen inte existerar. Arbete pågår dock med att sammanställa en kontrollplan som ska antas av bygg- och miljönämnden under hösten 2024. Förvaltningen har däremot upprättat en egen operativ kontrollplan för sin verksamhet. Denna följs inte upp av nämnden. Rapportering sker till Livsmedelsverket som återkopplar på föregående års kontroller.

Utöver tidigare beskrivet mål kring förebyggande och stävande av fusk har inte andra mål formulerats inom området.

Nämnden delges delegationsbeslut och uppges ofta ställa frågor relaterade till dessa.

4.3 **Få överklaganden av beslut inom livsmedelskontrollen**

Under 2023 har kommunen genom nämnden lämnat 47 förelägganden och förbud. Under 2024 uppgår motsvarande till 55. Under perioden 1 januari 2023 till och med 24 juni 2024 gjordes elva överklaganden. Dessa har berört sanktionsavgifter, förelägganden vid vite och förbud. Det senaste 1,5 året har 13 överklaganden skett. Nämnden informerar om eventuella överklaganden och enhetschefer återrappporterar till nämnden kring domar.

5. Svar på revisionsfrågor

Revisionsfråga	Kommentar
Tillsyn enligt alkohollagen	
Har nämnden säkerställt att det finns ändamålsenliga rutiner för att förebygga samt hantera hot och våld mot tillsynspersonalen?	Ja.
Har nämnden säkerställt att det finns ändamålsenliga riktlinjer för tillsynen?	Ja.
Har nämnden säkerställt att tillsynen bygger på en strategisk planering?	Ja.
På vilket sätt säkerställer nämnden en tillräcklig uppföljning av den egna tillsynsverksamheten?	Vår bedömning är att nämnden inte säkerställer en tillräcklig uppföljning.
I vilken omfattning sker överklaganden av nämndens beslut av tillsynsärenden?	Få fall av överklaganden de senaste två åren.
Livsmedelskontroll	
Har nämnden säkerställt att kontroller utförs utifrån dokumenterade och uppdaterade rutiner?	Ja.
Har nämnden säkerställt att kontrollen är riskbaserad?	Nej. Bedömningen grundas på att nämnden inte antagit den kontrollplan som en kontrollmyndighet ska anta enligt Livsmedelsverkets föreskrifter.
Har nämnden säkerställt tillräcklig finansiering av livsmedelskontrollen?	Delvis/svårt att förutse i dagsläget.
På vilket sätt säkerställer nämnden en tillräcklig uppföljning av den egna kontrollverksamheten?	Vår bedömning är att nämnden inte säkerställer en tillräcklig uppföljning.
I vilken omfattning sker överklaganden av nämndens beslut av tillsynsärenden?	Få fall av överklaganden de senaste två åren.

Liv Bongcam
Verksamhetsrevisor

Bianca Cattermole
Verksamhetsrevisor

Örebro kommun 2024-10-17

Bilaga 1 - Källförteckning

Intervjuade funktioner

- ▶ Tillförordnad verksamhetschef för miljöavdelningen / Enhetschef för livsmedelsenheten
- ▶ Miljö- och hälsoskyddsinspektör
- ▶ Miljö- och hälsoskyddsinspektör
- ▶ Miljö- och hälsoskyddsinspektör
- ▶ Miljö- och hälsoskyddsinspektör
- ▶ Alkoholinspektör
- ▶ Alkoholinspektör
- ▶ Planerare - internkontroll

Granskade dokument

- ▶ Nämndreglementen för Örebro kommun
- ▶ Länsstyrelsens revision av tillsyn enligt alkohollagen i Örebro kommun - faktaunderlag inför beslut och beslut
- ▶ Yttrande revision alkohol 2024
- ▶ Rutin - Ansökan om serveringstillstånd
- ▶ Rutin - Tillsyn av serveringstillstånd
- ▶ Rutin - Hantering av restaurangrapporter
- ▶ Överklaganden avseende alkohollagen under 2023
- ▶ Riktlinjer för alkoholserving (serveringstillstånd)
- ▶ Tillsynsplan enligt alkohollagen 2024
- ▶ Behovsutredning 2025-2027 med bilaga
- ▶ Tillsynsplan 2024 - plan för uppföljning av intern kontroll för bygg- och miljönämnden
- ▶ Tillsynsrapport 2023 intern kontroll för bygg- och miljönämnden
- ▶ Verksamhetsplan 2024 för bygg- och miljönämnden
- ▶ Årsberättelse 2023 för bygg- och miljönämnden
- ▶ Delårsrapport 1 2024
- ▶ Delårsrapport med prognos 2 2023
- ▶ Rutin - Riskklassning och kontrollfrekvens
- ▶ Rutin - Livsmedelskontroll
- ▶ Rutin - Sanktioner i livsmedelskontrollen
- ▶ Rutin - Livsmedelssanktionsavgift (LSA)
- ▶ Rutin - Dricksvattenanläggningar

- ▶ Livsmedel sanktioner 2023 och 2024
- ▶ Överklagade beslut 2023-01-01 - 2024-06-24
- ▶ Rutiner gällande Åtalsanmälan, Säkerhet, samt Hot och våld
- ▶ Dagordning för bygg- och miljönämnden 2024-01-25
- ▶ Presentation om hantering av hot och våld
- ▶ Rutiner och ansvar
- ▶ Avstämningsfil 2023
- ▶ Diagramtakt 2023
- ▶ EcosRapport översikt
- ▶ Operativ kontrollplan 2024
- ▶ Taxa för offentlig kontroll inom livsmedelsområdet
- ▶ Anmälan om försäljning av folköl
- ▶ Kvalitetskrav för uteserveringar i Örebro
- ▶ Taxa för prövning och tillsyn enligt alkohollagen
- ▶ Protokoll för bygg- och miljönämnden 2023-2024
- ▶ Bättre koll med intern kontroll - En handbok för Örebro kommun
- ▶ Rutin för den interna kontrollen på Miljö- och stadsbyggnadsförvaltningen
- ▶ Policy för tagande och givande av muta för anställda och förtroendevalda i Örebro kommun och de kommunala bolagen

Bilaga 2 - Revisionskriterier

Kommunallagen (2017:725)

Lagen reglerar kommuner och regioners organisation, verksamhetsformer och ansvarsområden.

Förordning (EU) 2017/625

Förordningen behandlar offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet. Den beskriver grundläggande krav som ställs på kontrollmyndigheterna i syfte att säkerställa verkningfulla och lämpliga kontroller. Förordningen är tillämplig på livsmedelsområdet.

Livsmedelslag (2006:804)

Lagen ämnar säkerställa en hög skyddsnivå för människors hälsa och för konsumenternas intressen gällande livsmedel. I lagen framgår bestämmelser kring offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet, där kontrollmyndigheternas ansvarsområde klargörs. Vidare, framgår bestämmelser kring avgifter för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet.

Livsmedelsförordning (2006:813)

Förordningen kompletterar livsmedelslagen (2006:804) och i denna preciseras myndigheternas ansvarsområden gällande livsmedelskontrollen.

Förordning (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter

Förordningen avser avgifter som ska betalas för statliga myndigheters och kommunernas kostnader för offentlig kontroll. Avgiften fastställs av kontrollmyndigheten, där i de fall detta är en kommun faller ansvaret på nämnd som utför kontrollen baserat på en taxa beslutad av kommunfullmäktige.

Alkohollagen (2010:1622)

I lagen framgår regleringar av försäljning och servering av alkoholdrycker och alkoholdrycksliknande preparat. För att kunna sälja alkohol behöver detta anmälas till den kommun där det sker inom. Tillstånd krävs för servering av spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker och av alkoholdrycksliknande preparat. För servering av folköl behöver detta anmälas hos kommunen. Tillstånd kan återkallas om det inte längre utnyttjas eller vid lagöverträdelser. Kommunen ansvarar för att tillhandahålla information om vad som gäller enligt lagen och anslutande föreskrifter samt riktlinjer för hur de ska tillämpas inom kommunen. Vid prövning av serveringstillstånd får kommunen ta ut avgift och detta gäller även för tillsyn. I lagen framgår hur tillsyn ska bedrivas och vilka myndigheter som ansvarar för vad. Kommunen och Polismyndigheten har tillsyn över efterlevnaden av de bestämmelser som gäller för servering av alkoholdrycker och alkoholdrycksliknande preparat. De har även tillsyn över detaljhandeln med folköl. Kommunen ska upprätta en tillsynsplan som ska lämnas till länsstyrelsen. Enligt lagen ska kommunens uppgifter fullgöras av den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer.