

Revisionsrapport

Granskning av livsmedels- kontroller

Söderhamns kommun

*David Boman,
Hanna Franck Larsson,
Niklas Eriksson*

December 2014



Innehållsförteckning

1.	Sammanfattande bedömning	1
2.	Inledning	3
2.1.	Bakgrund	3
2.2.	Uppdraget.....	3
2.2.1.	Revisionsfråga	3
2.2.1.1.	Kontrollfrågor.....	3
2.2.2.	Avgränsning.....	4
2.2.3.	Metod	4
3.	Granskningsresultat	5
3.1.	Genomförande av livsmedelskontroller	5
3.1.1.	Stickprov	8
3.2.	Avvikelse och åtgärder	9
3.3.	Återrapportering till nämnden.....	10

1. *Sammanfattande bedömning*

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Söderhamns kommun har PwC granskat huruvida Bygg- och miljönämnden säkerställt att livsmedelskontroller genomförs utifrån livsmedelslagstiftningens intentioner.

Syftet med livsmedelskontroller är att man som konsument ska få säkra livsmedel. Det innebär att maten är märkt på rätt sätt och man inte riskerar att bli sjuk av den. Vid en livsmedelskontroll kommer bygg – och miljöförvaltningen på ett anmält eller oanmält besök. När en verksamhet öppnar för första gången genomförs alltid ett besök. Vid kontrollen bedöms om verksamheten uppfyller livsmedelslagstiftningens krav vilket bland annat innebär lokaler anpassade för ändamålet och bra rutiner för hantering av mat, städning och avfall. Om kraven ej uppfylls ska det registreras som en avvikelse.

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att Bygg- och miljönämnden i huvudsak har säkerställt att livsmedelskontroller genomförs utifrån livsmedelslagstiftningens intentioner.

Följande iakttagelser till respektive kontrollmål ligger till grund för bedömningen:

Livsmedelskontrollernas genomförande

Vi bedömer att

- livsmedelskontrollernas omfattning och frekvens i allt väsentligt utgår ifrån Livsmedelsverkets rekommendationer.
- det finns planer för genomförandet av kontroller på kortare respektive längre sikt och kontrollerna sker enligt strukturerade checklistor

Hantering av avvikelser

Vi bedömer att

- det finns en tillfredställande rutin för notering av avvikelser som uppmärksammas vid kontrollerna
- det finns tillfredställande rutiner för hur åtgärder ska vidtas vid uppmärksammande av avvikelser

Åtterrapporing till nämnden

Vi bedömer att

- det finns en tillfredställande åtterrapporing till Bygg- och miljönämnden.

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi att:

- att behovet av att utarbeta skriftliga rutiner kring rotation på objekten inom livsmedelsgruppen utvärderas
- att möjligheterna till att utveckla ärendehanteringssystemet för att möjliggöra en flerårig översikt över utförda, planerade och extra kontroller samt vilka kontrollområden som inte kontrollerats och därigenom minska den manuella hanteringen men även för att säkerställa att lagstiftningen och Livsmedelsverkets intentioner även fortsättningsvis följs

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Syftet med livsmedelskontroller är att man som konsument ska få säkra livsmedel. Det innebär att maten är märkt på rätt sätt och man inte riskerar att bli sjuk av den. En livsmedelkontroll innefattar även besök på plats samt provtagningar och kontroll samt genomgång av företagens egenkontroll.

Vid en livsmedelskontroll kommer bygg – och miljöförvaltningen på ett anmält eller oanmält besök. När en verksamhet öppnar för första gången genomförs alltid ett besök.

Vid kontrollen bedöms om verksamheten uppfyller livsmedelslagstiftningens krav. Livsmedelsverksamheter ska bland annat ha lokaler anpassade för ändamålet, med tillräckliga utrymmen och fungerande utrustning, och det ska finnas bra rutiner för till exempel hantering av mat, städning och avfall.

Livsmedelsverket har i sin skrift "Offentlig kontroll av livsmedelsanläggningar" tagit fram ett rapporteringsformulär som kontrollmyndigheterna kan använda vid sina kontroller.

Om verksamheten inte uppfyller kraven skall det registreras som en avvikelse. Beroende på hur allvarlig en avvikelse är kan det bli aktuellt med ett uppföljande besök eller så ska avvikelsen följas upp vid nästa ordinarie besök. Det är även möjligt för verksamheten att skicka in viss dokumentation skriftligen för att visa att avvikelse åtgärdats.

I Söderhamns kommun finns även möjligheten för konsumenten att direkt via Webben anmäla om man misstänker matförgiftning.

2.2. Uppdraget

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Söderhamns kommun har PwC granskat om Bygg- och miljönämnden i Söderhamns kommun säkerställt att de kommunala livsmedelskontrollernas genomförande sker i enlighet med gällande lagstiftning.

2.2.1. Revisionsfråga

Har bygg- och miljönämnden säkerställt att livsmedelskontroller genomförs utifrån livsmedelslagstiftningens intentioner?

2.2.1.1. Kontrollfrågor

För att besvara revisionsfrågan har nedanstående kontrollfrågor ställts upp. Kontrollfrågorna ska i sammanhanget förstås som frågor mot vilka vi kan bilda oss en sammanfattande bild med vars hjälp vi kan besvara revisionsfrågan.

- Vilken omfattning och frekvens har livsmedelskontrollerna inom Söderhamns kommun?
- Finns en plan för hur kontrollerna ska genomföras?
- Finns strukturerade checklistor för kontrollerna?
- Säkerställs att alla berörda verksamheter ingår i kontrollerna?
- Noteras avvikelser utifrån kontrollerna?
- Vidtas åtgärder mot verksamheter som inte följer lagstiftningens krav?
- Sker återrapporering till nämnden?

2.2.2. Avgränsning

Granskningen avgränsas till livsmedelskontroller.

2.2.3. Metod

Som underlag för att besvara revisionsfrågan har dokumentstudier och intervjuer genomförts.

Mer specifikt avses intervjuer med kommunens livsmedelsinspektör och miljöinspektörer inom livsmedelsområdet.

Vad gäller dokumentstudierna så avser detta en genomgång av relevanta styrdokument, kontroll- och åtgärdsplaner, etc. samt en genomgång nämndprotokoll för att säkerställa återrapporering.

Som en del i granskningen har även ett antal stickprov utförts.

3. Granskningsresultat

3.1. Genomförande av livsmedelskontroller

Grunden i livsmedelslagstiftningen är att den som vill tillhandahålla livsmedel på marknaden också ansvarar för att dessa livsmedel är säkra och rätt märkta. Livsmedelslagstiftningen är med ett fåtal undantag gemensam för EU.

Enligt Svenska Livsmedelsverkets hemsida ansvarar kommunerna för att kontrollera exempelvis butiker, restauranger, skolkök och organisationer.

Livsmedelsverket har strukturerat livsmedelslagstiftningens krav inom s.k. kontrollområden. Samtliga kontrollområden behöver inte kontrolleras årligen men alla för verksamheten relevanta områden bör ha kontrollerats inom en femårsperiod.

Inom Söderhamns kommun finns cirka 260-270 objekt att kontrollera. Det är tre personer inom kommunen som utför livsmedelskontrollerna; en livsmedelsinspektör och två miljöinspektörer. De tre personerna är samlade inom livsmedelsgruppen under bygg- och miljönämnden.

Kontrollfrågor:

- *Vilken omfattning och frekvens har livsmedelskontrollerna inom Söderhamns kommun?*
- *Finns en plan för hur kontrollerna ska genomföras?*
- *Finns strukturerade checklistor för kontrollerna?*
- *Säkerställs att alla berörda verksamheter ingår i kontrollerna?*

Iakttagelser

Utifrån intervjuerna och de tre senaste relevanta nämndsprotokollen kan vi konstatera att av Söderhamns c:a 260-270 granskningsobjekt har det under 2014 fram t.o.m. augusti genomförts 91 av 191 inplanerade besök. Den planerade frekvensen varierar från år till år, delvis utifrån behovet av återbesök (föregående år gjordes c:a 300 besök när hänsyn tas till återbesöken) och delvis utifrån de olika granskningsobjektstypernas kontrolltid.

Kontrolltiden baseras på Livsmedelsverkets rekommendationer och utgör det som respektive objekt betalar för årligen. Alla objekt får inte årliga kontroller utan vissa objekt med låg kontrolltid besöks med några års mellanrum medan andra besöks flera gånger årligen. Antalet kontroller grundar sig på en riskklassificering av objekten utifrån deras verksamhet och eventuella avvikelser.

Kostnaden för kontrollerna baserar sig på en timtaxa som beslutats av kommunfullmäktige. Kontroller som utförs utöver ordinarie kontroller faktureras objekten utifrån fastställd timtaxa.

Utifrån intervjuerna och efter att ha tagit del av årets planerade kontroller kan vi konstatera att det finns en plan för hur kontroller ska genomföras. Vi noterar även att de planerade kontroller som inte mäktas med under innevarande år överförs till nästa års plan. Kontrollplanen har godkänts av Bygg- och miljönämnden.

Kontrollplanen för 2014 innefattar mål och aktiviteter för livsmedelskontrollerna, specifikation över resursbehovet och tillgängliga resurser samt en översiktlig plan för planerade kontroller.

Årligen görs en översiktlig genomgång av objekten av kontrollplanen och en riskbedömning som sedan ligger till grund för frekvensen och omfattningen av kontrollerna. Kontrollplanen sträcker sig över en fyraårsperiod och skall säkerställa att samtliga objekt får den kontrolltid de tilldelats vid riskklassningen.

Utifrån den årliga genomgången tas en årsplanering fram. Årsplaneringen utgörs av en excel-fil med en mer detaljerad planering kring respektive objekt. Här anges riskklassificering, kontrolltiden/år, antalet besök och kontrolltimmar 2014. Listan är ett arbetsmaterial som skall stödja kontrollanterna i deras arbete och ge en översikt över årets kontroller. Listan är färgkodad utifrån risk och utförda kontroller.

Utfördakontrollbesök registreras i ett ärendehanteringssystem.

Inför en kontroll görs en genomgång av tidigare års inspektioner och checklistor för att se vilka kontrollområden som kontrollerats tidigare. I ärendehanteringssystemet kan inspektörerna se vilka kontrollområden som har granskats men det saknas möjligheter att på ett enkelt sätt se att samtliga kontrollområden har kontrollerats inom en femårsperiod. Enligt inspektörerna förs diskussioner kring detta på länsträffar med inspektörer i andra kommuner.

I ärendehanteringssystemet finns verksamhetsbeskrivningar, verksamhetens riskklassificering, samtliga kontrollbesök inkl. kontrollresultat. I systemet finns möjligheter att lägga in bevakningar kring uppföljande kontroller samt att söka ut statistik.

När en ny verksamhet startar är denna enligt lag skyldig att meddela detta till kommunen. Enligt genomförda intervjuer är det endast ett fall skett under de senaste åren där verksamheten inte kontaktat kommunen och åtalansmälan gjorts.

Kontrollerna sker oftast oanmält. Vid enstaka fall kontaktas verksamheten innan. Enligt genomförda intervjuer görs kontrollerna utifrån Livsmedelsverkets rekommendationer och föreskrifter.

Kommunen har tagit fram strukturerade checklistor utifrån vilka kontrollerna genomförs. Checklistorna varierar utifrån verksamheten som skall kontrolleras och

de baserar sig på rekommendationer och checklistor framtagna av Livsmedelsverket.

Fördelningen av kontrollerna sker vid en kortsiktig planering. Det finns inga dokumenterade rutiner för rotation mellan inspektörerna men vid intervjuer framkommer att viss rotation. Det har inte gjorts en uppdelning av ansvarsområden mellan inspektörerna.

Efter genomförd kontroll skriver inspektörerna en rapport. Rapporten skickas till kontrollerat objekt som har möjlighet att komma med kommentarer.

Tidigare rapporter finns tillgängliga för inspektörerna och inför en kontroll görs alltid en genomläsning av tidigare noteringar för objektet.

Genomförda kontroller rapporteras årligen in till Livsmedelsverket. Rapporteringen sker automatiskt ur systemet med bl.a. statistik över genomförda kontroller och noterade avvikelser.

Med jämna mellanrum genomför Livsmedelsverket och Länsstyrelsen revisioner av livsmedelsverksamheten.

Bedömning

Med bakgrund i genomförda intervjuer och dokumentstudie bedömer vi att det finns aktuella rutiner för verksamheten som utgör ett stöd för livsmedelskontrollerna. Rutinerna utgår till stor del ifrån Livsmedelsverkets rekommendationer.

Det är vår bedömning att det har utarbetats en plan för kontrollerna och att den tillsammans med den interna Excel-filen ger inspektörerna en bild över utförda och planerade kontroller.

Vi bedömer utifrån genomförda intervjuer att man arbetar med strukturerade checklistor.

Vi bedömer att det finns rutiner för att säkerställa att berörda verksamheter kontrolleras och att ärendehanteringssystemet utgör ett stöd i detta. Det vore dock önskvärt att ärendehanteringssystemet utvecklas och möjliggör en flerårig översikt för att säkerställa att samtliga relevanta kontrollområden kontrolleras.

Rekommendationer

Vi rekommenderar att kommunen funderar över behovet att utarbeta skriftliga rutiner kring rotation på objekten inom livsmedelsgruppen.

Vi rekommenderar även att man ser över möjligheterna till att utveckla ärendehanteringssystemet för att möjliggöra en flerårig översikt över utförda, planerade och extra kontroller samt vilka kontrollområden som inte kontrollerats och därigenom minska den manuella hanteringen men även för att säkerställa att lagstiftningen och Livsmedelsverkets intentioner även fortsättningsvis följs.

3.1.1. *Stickprov*

Syftet med stickprovet har varit att kontrollera att kontroller har utförts och att detta skett utifrån informationen i den översiktliga planen. Totalt har tolv objekt kontrollerats.

Urvalet har skett slumpvis från den översiktliga planen.

Resultat

Nedan presenteras resultatet från stickprovet:

Stickprov	Kontroll enl plan	Antal besök/år enl plan	Utförda besök	Avvikelse	Extra kontroll
1	Ej utförd	1	-		
2	Extra kontroll/ett till ordinarie besök	2	2	x	
3	Avslutad	1	1	x	
4	Avslutad	1	1	x	
5	Extra kontroll/ett till ordinarie besök	1	1	x	
6	Avslutad	1	1	x	
7	Ej utförd	1	-		
8	Extra kontroll/ett till ordinarie besök	2	1	x	
9	Avslutad	1	1	x	
10	Avslutad	1	2	x	x
11	Extra kontroll/ett till ordinarie besök	3	2	x	
12	Extra kontroll/ett till ordinarie besök	2	2	x	x

Vi har noterat att genomförda besök följer den översiktliga planen. I två fall har extra kontroller utförts utifrån noterade avvikelser. Det finns upprättade kontrollplaner för samtliga besök.

Två objekt hade inte besökts vid granskningstillfället. Båda besöket är enligt inspektörerna inbokade och kommer att ske innan årsskiftet.

För samtliga objekt som kontrollerats har inspektörerna noterat någon form av avvikelse. Ingen av avvikelserna har varit av så allvarlig art att det blivit aktuellt med vidtagande av åtgärder, vite eller stängning. I de flesta fallen anges att avvikelserna ska följas upp vid nästa besök.

Rapporterna följer överlag samma struktur men vissa olikheter har noterats. Detta beror enligt inspektörerna på att en vikarie har utfört vissa kontroller och dokumenterat på ett lite annorlunda sätt.

Bedömning

Vi bedömer att den översiktliga planen har följts i samtliga kontrollerade fall samt att avvikelser följts upp i enlighet med det som står angivet i rapporterna.

3.2. *Avvikelser och åtgärder*

Enligt Livsmedelsverkets rekommendationer föreligger en avvikelse när livsmedelsföretagaren i någon aspekt inte uppfyller kraven i livsmedelslagstiftningen. Vad som utgör en avvikelse definieras inte i lagstiftningen men kan beskrivas som bristande efterlevnad av lagstiftningen.

Kontrollfrågor:

- *Noteras avvikelser utifrån kontrollerna?*
- *Vidtas åtgärder mot verksamheter som inte följer lagstiftningens krav?*

Iakttagelser

Från intervjuerna kan vi konstatera att en kontroll kan resultera i två resultat: inga avvikelser eller avvikelser. Såväl avvikelser som inga avvikelser noteras och finns noterat i varje objekts kontrollhistorik.

Från intervjuerna och de delegationsbeslut som vi har tagit del av kan vi konstatera att olika typer av åtgärder kan sättas in om kontrollanterna identifierar avvikelser:

- *avvikelse kan åtgärdas utan föreläggande om åtgärder,*
- *avvikelse kan åtgärdas först efter föreläggande om åtgärd,*
- *avvikelse kan åtgärdas först efter föreläggande om vite (och åtgärd) och*
- *avvikelsen är så grov att livsmedelsverksamhet måste förbjudas.*

Efter varje genomförd kontroll författas en kontrollrapport i vilken det framgår vilka avvikelser som observerats och som måste åtgärdas. Granskningsobjektens ägare får ta del av dessa rapporter. Kontrollhistoriken (i vilka det framgår hur ägarna har hanterat tidigare avvikelser) fungerar som ett stöd för kontrollanterna när de ska fatta beslut om åtgärder.

Vid intervjuerna framkommer att det finns vissa tveksamheter kring vad som är en avvikelse och att det i många fall är en bedömningsfråga. Det förs enligt uppgift diskussioner kring bedömningar i gruppen och vid frågetecken kontaktas Livsmedelsverket.

När en avvikelse noterats förs en dialog med verksamheten och enligt de intervjuade sker åtgärder ofta direkt.

Om avvikelsen inte åtgärdats efter en extra offentlig kontroll skickar inspektörerna ett föreläggande. Föreläggandet rapporteras även till Livsmedelsverket.

Förelägganden/avvikelser följs upp genom en extra offentlig kontroll eller vid nästa ordinarie kontroll beroende på avvikelsernas art. Hur uppföljning av en avvikelse kommer att ske anges i kontrollrapporten. Om avvikelserna kvarstår efter en extra kontroll vidtas åtgärder i form av föreläggande om åtgärd, föreläggande om vite eller förbud mot livsmedelsverksamhet. För att säkerställa att avvikelserna åtgärdas följs dessa upp med extra offentliga kontroller och förelägganden till dess de bedöms åtgärdade.

Vid föreläggande med vite måste beslut fattas i nämnden. Inspektörerna uppger att de har delegation att exempelvis omhänderta varor och tillfälligt avbryta driften. Enligt genomförda intervjuer är det sällan som vite eller förbudande av verksamhet blir aktuellt.

Inspektörerna kan ta ut statistik över avvikelser från livsmedelsverket bl.a. avseende inom vilka riskklasser det varit avvikelser eller om avvikelserna har noterats vid anmälda eller oanmälda kontroller.

Bedömning

Vi bedömer att det finns en tillfredställande rutin för notering av avvikelser som uppmärksammas vid kontrollerna. Det är dock viktigt att fortsätta diskussioner förs inom livsmedelsgruppen kring vad som är en avvikelse och vilken åtgärd som bör vidtas för att säkerställa en enhetlig bedömning.

Det är även vår bedömning att det finns tillfredställande rutiner för vilka åtgärder som ska vidtas vid uppmärksammande av avvikelser.

3.3. Åtterrapporering till nämnden

Bygg- och miljönämnden fattar beslut i myndighetsfrågor som bland annat miljö-, hälso- och livsmedelstillsyn och bygglov.

Kontrollfråga:

- *Sker åtterrapporering till nämnden?*

Iakttagelser

Utifrån genomförda intervjuer och en genomgång av Bygg- och miljönämndens protokoll kan vi konstatera att det sker en regelbunden åtterrapporering till Bygg- och miljönämnden. Rapporterna sker tertialvis och innefattar bl.a. antal genomförda inspektioner i förhållande till antalet för året planerade kontroller, antalet återbesök/extra kontroller, eventuella åtgärder och orsakerna till avvikelser från planeringen.

Nämnden får även information om verksamheten via den årliga kontrollplanen (se noteringar 3.1.).

Inspektörerna sammanställer ett underlag till verksamhetschefen som sedan föredrar i nämnden.

Vid genomgången av protokoll har vi noterat att antalet planerade kontroller för 2014 inte kommer att hinnas med.

Från protokollen framgår även att Livsmedelsverket under 2013 genomförde en revision av livsmedelskontrollerna i Söderhamns kommun. Livsmedelsverkets bedömning var att såväl inspektion som kontrollapparat fungerar bra.

Bedömning

Utifrån genomförd granskning bedömer vi att det finns en tillfredställande åiterrapportering till Bygg- och miljönämnden.

Ange datum

David Boman

Projektledare

Lars-Åke Ullström

Uppdragsledare