



# Granskning av livsmedelstillsynen

Revisionsrapport

Filipstads kommun

KPMG AB

2018-06-12

Antal sidor 12

Antal bilagor -

Filipstad Granskning av livsmedelstillsynen v3d.docx



Filipstads kommun  
Granskning av livsmedelstillsynen

2018-06-12

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	2
2.1	Syfte och revisionsfråga	3
2.2	Avgränsningar	3
2.3	Revisionskriterier	3
2.4	Ansvarig nämnd	3
2.5	Projektorganisation/granskningsansvarig	3
2.6	Metod	4
3	Resultat av granskningen	4
3.1	Kommunens styrdokument	4
3.2	Livsmedelstillsynen i praktiken	6
4	Slutsats och rekommendationer	11

# 1 Sammanfattning

Vi har av Filipstads kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens rutiner avseende kontroll och tillsyn av livsmedelshantering hos privata och kommunala verksamheter i kommunen. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2018.

Vi bedömer, utifrån ett översiktligt perspektiv, att den livsmedelstillsyn som sker inom Miljö- och byggnadsnämndens ansvar utförs på ett systematiskt och ändamålsenligt sätt och utifrån tydliga planer och riktlinjer samt att den berörda nämnden stödjer livsmedelstillsynens verksamhet.

Vid uppföljning av statistik avseende Värmlands kommuner av noterade avvikelser i samband med inspektioner ligger Filipstad bland de kommuner som har flest noteringar.

Granskningen pekar dock även på att det kan finnas motstridiga intressen mellan att å ena sidan, som näringsidkare eller som kommunal eller politisk företrädare slå vakt om det lokala näringslivet, och att å andra sidan förhålla sig till myndighetsutövningen inom livsmedelsområdet.

Av granskningen framkommer att den kritik som framförs mot livsmedelsinspektörerna via deras förvaltningschef, i vissa fall förefaller vara av sådant art att den i bästa fall, på ett uttalat negativt sätt, endast påverkar inspektörernas arbetsmiljö och i sämsta fall även kan inverka på deras myndighetsutövning. Vi menar att det i detta avseende förefaller finnas en betydande förbättringspotential så till vida att förvaltningsledningen behöver agera mer stödande än ifrågasättande avseende inspektörernas verksamhet.

Även om vi inte haft i huvudsakligt uppdrag att granska inspektionsverksamheten inom miljöområdet pekar granskningen på att resurserna för tillsynsverksamhet inom miljö- och bygg inte räcker till för att fullt ut bedriva en godtagbar hälso- och miljötillsyn enligt miljöbalken i kommunen, eftersom livsmedelstillsynen prioriterats.

# 2 Inledning/bakgrund

Vi har av Filipstads kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens rutiner avseende kontroll och tillsyn av livsmedelshantering hos privata och kommunala verksamheter i kommunen. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2018.

Miljö- och byggnadsnämnden i Filipstads kommun ansvarar för kommunens tillsyn enligt EU-förordningarna 882/2004 och 178/2002 liksom livsmedelslagen och livsmedelsförordningen. Kommunen har enligt livsmedelslagen ansvar att kontrollera att aktuella aktörer i kommunen efterlever lagen när det gäller livsmedelshantering och att konsumenters intressen i övrigt värnas.

Nämndens beslut sätter upp både ekonomiska och administrativa ramar för tillsynsarbetet i kommunen, som genomförs av livsmedelsinspektörerna på miljö- och stadsarkitektkontoret. Det är *väsentligt* att tillsynen sker i enlighet med respektive lag och att verksamheten för tillsyn inom respektive område fungerar på ett tillfredsställande sätt för att säkerställa att lagar och regler följs. Det finns en *risk* för att eventuella misstag och bristande rutiner kan få massmedial uppmärksamhet och riskerar att skada allmänhetens förtroende för den kommunala administrationen och det politiska systemet. Revisorerna i Filipstads kommun bedömer mot bakgrund av Filipstad Granskning av livsmedelstillsynen v3d.docx

ovanstående samt utifrån sin *riskanalys* för 2018 att en granskning av Miljö- och byggnadsnämndens uppföljning och kontroll inom livsmedelsområdet ska genomföras.

## 2.1 Syfte och revisionsfråga

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunens rutiner för livsmedelstillsyn är tillräckliga och ändamålsenliga för att säkerställa konsumenternas hälsa och intressen.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- om Filipstads kommun har tydliga rutiner och regelverk för kontroll av livsmedelshantering
- om Filipstads kommun har tydliga rutiner för kontroll av marknadsaktörer för att säkerställa konsumenters intressen
- om det finns tillräckliga och ändamålsenliga resurser för att utöva en tillfredsställande tillsyn inom kommunens ansvarsområden
- om det finns intern kontroll av tillsynsverksamheten
- om tillsynen fungerar i praktiken och dess övergripande kvalitet

## 2.2 Avgränsningar

Granskningen omfattar livsmedelstillsynen 2016 och 2017.

## 2.3 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller:

- Kommunallagen 6 kap 7 §
- Livsmedelslagen (2006:804)
- Livsmedelsförordningen (2006:813)
- EU-förordningen 882/2004
- Miljötillsynsförordningen (2011:13)
- Tillämpbara interna regelverk, policys och fullmäktigebeslut

## 2.4 Ansvarig nämnd

Granskningen avser Miljö- och byggnadsnämnden.

## 2.5 Projektorganisation/granskningsansvarig

Granskningen har utförts av Simon Monti Danielsson, konsult offentlig sektor, KPMG, med stöd av Anders Naeslund, certifierad kommunal yrkesrevisor, KPMG.

Rapporten är saklighetsgranskad av handläggande tjänstemän på miljö- och stadsarkitektkontoret samt berörd förvaltningschef.

## 2.6 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Granskning av interna styrdokument och policys
- Intervjuer med berörda tjänstemän och politiker
- Uppföljning av protokoll och rapporter

## 3 Resultat av granskningen

### 3.1 Kommunens styrdokument

I Filipstad ligger ansvaret för livsmedelstillsynen i en Miljö- och byggnadsnämnd. Nämnden har i sin tur beslutat sig för att delegera det mesta av arbetet till tjänstemännen på miljö- och stadsarkitektkontoret.

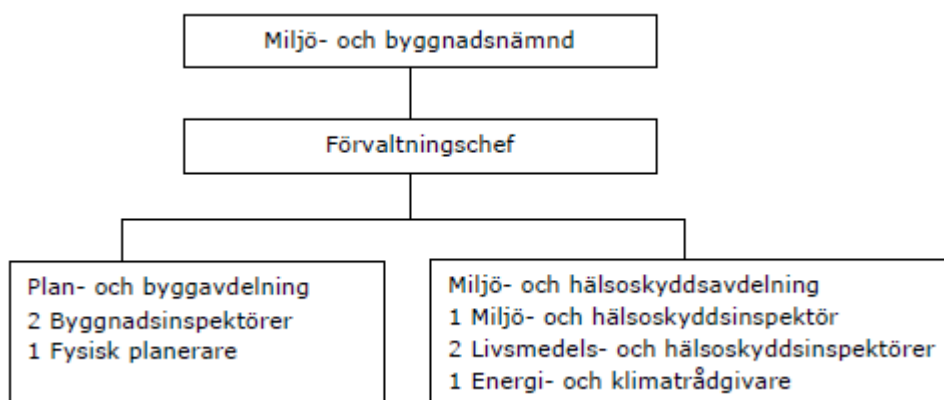
#### 3.1.1 Verksamhets- och tillsynsplan

Verksamhetsplanen är ett övergripande dokument för hela miljö- och byggnämnden, i vilken kontrollplanen för livsmedelstillsyn är inkluderad.

Verksamhetsplanen följs upp en gång i kvartalet och utvärderas vid varje bokslut. Vidare har förvaltningen ett ansvar att rapportera eventuella avvikelser till nämnden.

Sedan 2013 anser man sig ha tillräckliga resurser för livsmedelstillsynen, resurser som frigjordes sedan man avslutat ett samverkansavtal med Storfors kommun.

Enligt verksamhetsplanen ser kommunens organisation under Miljö- och byggnadsnämnden ut på följande vis:



Livsmedelskontrollen syftar till att skydda människors hälsa och främja en korrekt hantering av livsmedel i kommunen. Detta görs genom kontinuerliga kontroller av livsmedelsföretagen som verkar i kommunen.

#### 3.1.2 Kontrollplan för livsmedel

Kommunen har en kontrollplan för hur livsmedelstillsynen skall genomföras.

I kontrollplanen framgår det att ansvarig enhet för kontrollen är Miljö- och stadsarkitektkontoret:

- *Miljö- och stadsarkitektkontoret ansvarar för kontroll av alla typer av livsmedelsanläggningar inom miljö- och byggnadsnämndens ansvarsområde. Hur beslut och uppgifter delegeras beskrivs i delegationsordningen.*

I kontrollplanen finns det även tydliga riktlinjer och mål för verksamheten:

### **Mål för den offentliga kontrollen**

De gemensamma målen för den offentliga kontrollen inom livsmedelskedjan är att:

- Konsumenterna har trygga livsmedel, förtroende för kontrollverksamheten och en god grund för val av produkt. Med trygga livsmedel menas säkra livsmedel och att konsumenterna inte blir lurade.
- Intressenterna har tilltro till kontrollen och upplever den som meningsfull.
- De samverkande kontrollmyndigheterna har en optimal samverkan och förtroende för varandras sätt att ta ansvar för sin respektive del i livsmedelskedjan. Kontrollverksamheten är riskbaserad, rättssäker, effektiv och ändamålsenlig.

### **Övergripande mål för kontroll inom livsmedelsområdet**

Inriktningsmålen för den offentliga kontrollen av livsmedel i Sverige är att:

- konsumenterna har förtroende för kontrollen
- företagen har förtroende för kontrollen

Kontrollverksamheten:

- alla led i kedjan och alla relevanta krav i lagstiftningen kontrolleras regelbundet med avseende på säkerhet och redlighet
- kontrollen är riskbaserad, både när det gäller säkerhet och redlighet
- avvikelser upptäcks
- avvikelser följs upp för att säkerställa att bristerna har åtgärdats

### **Filipstads kommuns mål för livsmedelskontroll**

- Livsmedelskontrollen ska utföras effektivt och likvärdigt i kommunen och vara anpassade till behovet hos livsmedelsföretagarna.
- Livsmedelsföretagarna ska känna att det är lätt att komma i dialog med miljö- och byggnadsnämndens kontrollpersonal samt att få likvärdiga uppgifter vid kontakt med personalen.
- Livsmedelskontrollen ska verka för att livsmedel som släpps ut på marknaden eller produceras i kommunen är säkra och att presentationen av dem inte vilseleder konsumenterna.

Planeringen för 2017 såg ut på följande vis:

- 109 planerade kontroller på 91 olika anläggningar.
- Fokus för kontrollerna skulle vara råvaror och förpackningsmaterial, rengöring och faroanalys samt HACCP (riskanalys och kritiska styrpunkter).
- Därutöver planerades även "kontroller av mobila anläggningar på besök i kommunen."

Kvantitativa mål för kontrollen såg ut som följer:

- 383 kontrolltimmar skulle användas.
- Senast 10 dagar efter inkommen anmälan skulle registrering av livsmedelsanläggning ha genomförts.
- Senast 3 månader efter registrering skall en första kontroll av nyregistrerade livsmedelsanläggning ha genomförts.

## 3.2 Livsmedelstillsynen i praktiken

### 3.2.1 Genomgång av hur en inspektion går till

Inspektörerna planerar årligen vilka objekt som skall inspekteras under det kommande året. Den här planeringen görs ett år i förväg och innefattar alla i kommunen redan existerande livsmedelsanläggningar såsom kaféer, restauranger och centralkök men även vattenverk och liknande. När man planerar tillsyn hämtar man även vägledning från Livsmedelsverket och deras fokusområden för tillsyn.

Viktigt att notera är även att alla livsmedelsanläggningar i kommunen har olika antal tillsynstimmar allokerade. Ett objekt har fler tillsynstimmar i följande fall:

- Känsliga livsmedel (t ex om anläggningen hanterar rått kött)
- Om anläggningen tillreder livsmedel för känsliga personer (t ex barn och äldre personer)
  - o Centralkök för äldreomsorg och förskola har således fler inspektioner.
- Stor omfattning av livsmedel, d v s om anläggningar hanterar stora volymer av livsmedel.

Fler tillsynstimmar innebär följaktligen att det sker fler inspektioner av en livsmedelsanläggning. En del anläggningar har få tillsynstimmar och inspekteras en gång vartannat eller vart tredje år, medan andra inspekteras flera gånger om året. Restauranger skall ha minst en tillsyn om året och i regel har de just en tillsyn per år men ibland blir det två. Centralkök för äldreomsorg och förskola har 3-4 tillsynsinspektioner per år.

De flesta livsmedelsanläggningarna i kommunen vet inte i förväg om att inspektörerna skall komma och kontrollera dem. Det finns dock vissa undantag:

- Ett nytt objekt i kommunen som inspektörerna inte har gjort kontroll på tidigare.
  - o Nya objekt inspekteras mer övergripande än existerande objekt för att inspektörerna skall kunna lära känna ansvariga och verksamhetens rutiner.
  - o Nya objekt brukar besökas av två inspektörer, av bl a säkerhetsskäl då man inte känner till anläggningen och personerna som arbetar där sedan tidigare.
- Om det är svårt för inspektörerna att få kontakt med anläggningen så kan de boka besök i förväg med någon ansvarig, exempelvis när det ska göras en tillsyn vid ett vattenverk.

- Viktigt att notera här är att det inte görs några undantag för restauranger utan samtliga restauranger inspekteras utan att de förvarnas, d v s oanmälda inspektioner.

Under inspektionen tas det bilder på särskilda detaljer som visar på förhållandena på anläggningen. Bilderna, vilka kan vara med i rapporten, utgör underlag och hjälp för inspektörerna. Dock tas det aldrig bilder på personer som arbetar på anläggningen.

Efter varje inspektion återvänder inspektörerna till kontoret och skriver en inspektionsrapport. I rapporten nämns vilka avvikelser man har observerat, mer precist avvikelser från lagen. Avvikelseerna leder inte till bestraffning men inspektörerna kommer att fokusera på avvikelseområdena vid nästa planerade inspektion. Det kan även ske en så kallad "extra offentlig kontroll" av en anläggning om det finns särskilda skäl för detta, exempelvis allvarliga avvikelser eller separat inkomna tips från oberoende personer om allvarliga brister. Avvikelser följs med andra ord alltid upp men uppföljningen görs olika snabbt beroende på den specifika avvikelserns karaktär. Dels beror det på hur allvarlig den aktuella avvikelserna bedöms vara och dels på hur lång tid det förväntas ta att åtgärda den aktuella avvikelserna.

Rapporten tar även upp saker som inte är avvikelser men fortfarande värda att nämna, vilket kan vara både positiva och negativa saker. Exempelvis att det är stökigt och om detta upprepas flera gånger utan att åtgärder vidtas kan detta tillslut utgöra grund för en avvikelse.

För att säkerställa att rapporterna är ändamålsenliga diskuterar inspektörerna sinsemellan och kontrolläser även varandras rapporter. Vidare skickas kontrollrapporten alltid ut till anläggningen i fråga.

Fyra gånger per år skall inspektörerna återrapportera till miljö- och byggnadsnämnden.

### **3.2.2 Genomgång av hur en revision går till**

Medan inspektioner inte är anmälda i förväg är revisioner av en anläggning däremot anmälda i förväg.

Revisioner är mer djupgående och bredare granskningar/kontroller av en livsmedelsanläggning där fokus ligger på både praktiska och nedskrivna rutiner vid anläggningen. Man har även mer samtal med personalen vid anläggningen.

Revisioner görs ofta på större och mer komplicerade livsmedelsanläggningar där riskerna också är större. Dessa anläggningar har även fler tillsynstimmar tilldelade och således finns det tidsmässigt utrymme för en revision och inte endast en inspektion. Exempel på dessa anläggningar är centralkök i kommunen

Inspektioner kan blotta problem som grundar sig i rutiner som därmed måste granskas mer djupgående i en revision.



### 3.2.3 Statistik över avvikelser i kommunen

Följande utgör statistik för inspektionsverksamheten 2016 och 2017. Vi har valt att redovisa denna för att ge en övergripande bild av utfallet i kommunen och i jämförelse med övriga kommuner i Värmland.

Det finns dock anledning att inte dra några långtgående slutsatser av utfallet vid jämförelse med andra kommuner, eftersom detta påverkas av ett flertal här okända faktorer bl a omsättningen och kunskapsnivån hos livsmedelsföretagarna liksom erfarenhet och praxis hos inspektörerna.

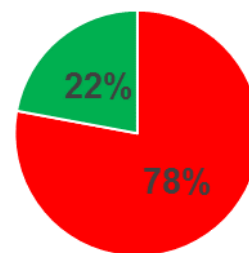
2016

#### Inspektioner

Sammanlagt antal inspektioner: 154

Antal inspektioner med avvikelser: 120 (ca 78 %)

Antal inspektioner utan avvikelser: 34 (ca 22 %)



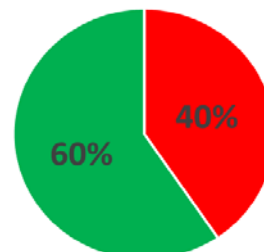
- 120 av 158 inspektioner hade avvikelser (ca 78 %)
- 38 av 158 inspektioner hade inte avvikelser (ca 22 %)

#### Kontrollpunkter

Sammanlagt antal kontrollpunkter: 978

Antal kontrollpunkter med avvikelser: 396 (ca 40 %)

Antal kontrollpunkter utan avvikelser: 582 (ca 60 %)



- 396 av 978 kontrollpunkter hade avvikelser (ca 40 %)
- 582 av 978 kontrollpunkter hade inte avvikelser (ca 60 %)

Som framgår i så hade Filipstad under 2016 en relativt hög andel inspektioner med avvikelser jämfört med andra värmländska kommuner. Detta samtidigt som emellertid 60 % av alla avprickade kontrollpunkter var utan avvikelse.

Myndighetsnamn	Totalt antal inspektioner utan avvikelser (%)	Totalt antal inspektioner med avvikelser (%)
Eda	10%	90%
Årjäng	14%	86%
Hagfors	22%	78%
Grums	22%	78%
Miljö- och byggnämnden för Forshaga och Munkfors	24%	76%
Arvika	25%	75%
Hammarö	27%	73%
Sunne	29%	71%
Säffle	33%	67%
Kil	49%	51%
Kristinehamn	52%	48%
Torsby	53%	47%
Karlstad	55%	45%
Storfors	56%	44%
<b>Filipstad 2016</b>	<b>22%</b>	<b>78%</b>
<b>Filipstad 2017</b>	<b>26%</b>	<b>74%</b>

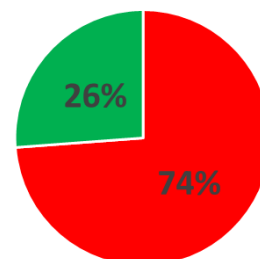
### 3.2.3.1 2017

#### Inspektioner

Sammanlagt antal inspektioner: 191

Antal inspektioner med avvikelser: 141 (ca 74 %)

Antal inspektioner utan avvikelser: 50 (ca 26 %)



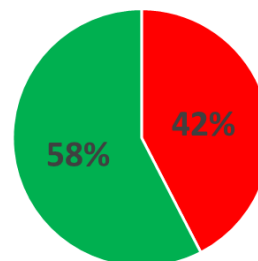
■ 141 av 191 inspektioner hade avvikelser (ca 76 %)  
■ 50 av 191 inspektioner hade inte avvikelser (ca 24 %)

#### Kontrollpunkter

Sammanlagt antal kontrollpunkter: 1 212

Antal kontrollpunkter med avvikelser: 514 (ca 42 %)

Antal kontrollpunkter utan avvikelser: 698 (ca 58 %)



■ 514 av 1212 kontrollpunkter hade avvikelser (ca 42 %)  
■ 698 av 1212 kontrollpunkter hade inte avvikelser (ca 58 %)

### 3.2.4 Utmaningar för livsmedelstillsynen

Då livsmedelstillsynen är ett prioriterat område saknas det inte resurser för verksamheten men detta sker enligt uppgift på bekostnad av vissa andra tillsynsverksamheter. Bl a har tillsynen på anmälningspliktiga hälsoskyddsverksamheter samt miljötillsynen för ej anmälningspliktiga verksamheter enligt miljöbalken blivit lidande, när resurserna fokuserats på livsmedelstillsynen.

Utmaningarna rör även andra områden. Det finns bl a en problematik där en del livsmedelsaktörer, däribland företagare, blir otrygga när livsmedelsinspektörerna kommer. Ibland finns det även en brist på tillit gentemot inspektörerna från livsmedelsaktörernas sida. Vidare kan det även vara en utmaning att få livsmedelsföretagare att förstå värdet av den hårda livsmedelslagstiftning som finns i Sverige och EU.

Ibland kan även språkförbistringar göra tillsynen/inspektionen/kontrollen svår när inspektörerna och livsmedelsaktörerna inte förstår varandra.

I värsta fall kan friktionen mellan livsmedelsinspektörer och livsmedelsföretagare ta sig uttryck i en obehaglig och ibland till och med hotfull stämning gentemot inspektörerna under pågående inspektion. Detta hör dock inte till vanligheterna.

Det framkommer vid granskningen att den intressekonflikt som kan uppstå mellan att å ena sidan främja det lokala näringslivet och att å andra sidan säkerställa en ändamålsenlig livsmedelstillsyn även kan vara problematisk i relationen med vissa företrädare för kommunen. Vårt intryck är att det förefaller finnas en diskrepans mellan vissa politiska och andra företrädare för kommunen och livsmedelsinspektörernas olika utgångspunkter för livsmedelstillsynen, vilket i sin tur kan ge upphov till meningsskiljaktigheter och i värsta fall påverka tillsynsverksamheten negativt. Den här bilden stärks av det faktum att det i vid en intervju under granskningen, har framkommit att förutom livsmedelsföretagare så har även politiska företrädare framfört synpunkter på hur tillsynen har eller skall genomföras.

Detta har emellertid inte skett genom den nämnd som ansvarar för livsmedelstillsynen, d v s miljö- och byggnadsnämnden, vilken uppfattas som stöttande av inspektörerna, utan genom direkta kontakter med förvaltningsledningen.

Även ur ett arbetsmiljöperspektiv är ovanstående intressekonflikt ett problem då det har framkommit att livsmedelsinspektörerna, i vart fall periodvis, har känt sig pressade av den kritik som har framförts mot hur livsmedelstillsynen genomförs. Vårt intryck är att detta har påverkat arbetsmiljön negativt, vilket i sin tur har potential att påverka även tillsynsverksamheten negativt. Vidare är det även allvarligt att inspektörerna, baserat på sitt utbyte med kollegor i andra värmländska kommuner och egna erfarenheter från andra kommuner, upplever att situationen är sämre i Filipstad än på andra håll.

Mot denna bakgrund skulle ett arbete med att informera både politiker och livsmedelsföretagare inom området, för att stärka respektives intressents förståelse för arbetet med livsmedelstillsyn, vara mycket positiv. En god dialog och ömsesidig förståelse minskar risken för att tillsynen utsätts för utomstående påverkan.

## 4 Slutsats och rekommendationer

I nuläget finns en påverkan på livsmedelstillsynen i Filipstad från den intressekonflikt som finns mellan att å ena sidan främja lokalt näringsliv och att å andra sidan ha en ändamålsenlig tillsyn enligt rådande lagar och direktiv från Livsmedelsverket.

Arbetsmiljön för livsmedelsinspektörerna blir lidande när synpunkter och kritik framförs i hur deras arbete utförs, i synnerhet då inspektörerna å sin sida måste följa de direktiv och regler som stipuleras enligt svenska lagar. En större förståelse bland både livsmedelsföretagare och politiker för livsmedelsinspektörernas arbete är eftersträvansvärt och således är det positivt med kommunens pågående utbildningsprojekt som ämnar att öka just förståelsen för livsmedelstillsynen.

Vidare är det problematiskt att de tilldelade resurserna för tillsyn inte räcker till och att detta har lett till att livsmedelstillsynen utförs på bekostnad av miljö- och hälsotillsyn.

Mot bakgrund av vår granskning bedömer vi att:

- Förståelsen för livsmedelstillsynen är på vissa håll bristfällig vilket i sin tur leder till en negativ bild av livsmedelstillsynen bland både livsmedelsföretagare och en del politiker.
- Allmänna synpunkter på hur livsmedelstillsynen utförs bör i första hand tas upp i miljö- och byggnadsnämnden och därmed ej framföras via direkta kontakter med förvaltningen.
- Det är av största vikt att livsmedelsinspektörerna i sitt arbete kan känna ett stöd från både förvaltning och även från politiker utanför den egna nämnden.

2018-06-12

KPMG AB

Anders Naeslund

Certifierad kommunal revisor

Simon Monti Danielsson

Konsult

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument.

Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.

Filipstad Granskning av livsmedelstillsynen v3d.docx

11