

2017-05-30

Dnr 2017/01403

Saknr 4.7

Området för strategisk utveckling och stöd
Utvärderingsavdelningen
Ann Rydin

Miljönämnden
Landskrona stad
Stadshuset
261 80 Landskrona

Livsmedelsverkets uppföljande revision av livsmedelskontrollen i Landskrona kommun inom området dricksvatten

Livsmedelsverket genomförde den 28 april 2017 en revision av livsmedelskontrollen i Landskrona kommun. Under förmiddagen följdes Länsstyrelsen i Skåne läns tidigare revision upp och på eftermiddagen genomfördes en skuggkontroll med fokus på området dricksvatten.

Sammanfattning

Miljönämnden uppfyllde delvis lagstiftningens krav på offentlig livsmedelskontroll. Avvikelse noterades på områdena Riskbaserad kontroll, Kompetens, Åtgärder vid bristande efterlevnad, Mål, Uppföljning, Opartiskhet och Revision.

Livsmedelsverket ser särskilt allvarligt på att otillräckliga åtgärder hade vidtagits mot de avvikelser som noterades vid Länsstyrelsens revision 2013.

Åtgärdsplan

En åtgärdsplan som redogör för när och hur korrigerande och förebyggande åtgärder kommer att vidtas med hänsyn till avvikelserna, önskas **senast den 14 juli 2017**.

Åtgärdsplanens genomförande kommer att följas upp av Livsmedelsverket.

Yttrande

Ni har möjlighet att **senast den 20 juni 2017** yttra er om uppgifterna i rapporten, dvs. om något är felaktigt. Vänligen ange denna rapports diarienummer (se Dnr överst till höger) i ert yttrande.

Området för strategisk utveckling och stöd
Utvärderingsavdelningen
Ann Rydin

2017-05-30

Dnr 2017/01403
Saknr 4.7

Syfte, metod och kriterier

Syftet med revisioner är att granska och utvärdera om kontrollmyndighetens planerade verksamhet och det praktiska genomförandet resulterar i att kraven i förordning (EG) nr 882/2004¹ uppfylls. Offentlig kontroll ska genomföras regelbundet och så ofta som det är lämpligt. Den ska vara riskbaserad, ändamålsenlig, rättssäker och ge effekt. Effekten ska vara säkra och korrekt märkta livsmedel.

Vid en revision bedöms om kontrollmyndigheten upptäcker avvikelser och ser till att de åtgärdas, samt om förutsättningarna för detta finns.

Revisioner genomförs även för att ständigt förbättra livsmedelskontrollen.

Revisionerna utförs med stöd av artikel 4.6 i förordning (EG) nr 882/2004, samt i enlighet med Kommissionens beslut 2006/677/EG om fastställande av riktlinjer avseende kriterierna för utförande av revisioner.

Tre huvudfrågor ska besvaras vid en revision:

1. Finns en planerad verksamhet? (planer, instruktioner, etc.)
2. Följs planen? (hur utförs arbetet i praktiken och vad ger det för effekt)
3. Är den planerade verksamheten och resultatet ändamålsenliga för att uppfylla kraven i förordning EG (nr) 882/2004?

Deltagare

Vid revisionen deltog från Landskrona stad

- Lilian Håkansson – ordförande i Miljönämnden (*deltog halva dagen*)
- Jörgen Hanak – Miljöchef
- Emelie Feuk – Sektionsansvarig
- Ninni Andersson – Inspektör
- Maria Morand – Inspektör
- Awara Ahmed – Inspektör
- Pegah Paykar – Inspektör

och från Livsmedelsverket:

- Ann Rydin - Revisionsledare
- Lena Palm – Sakkunnig (från Halmstad kommun)

Jonas Fröjd från Länsstyrelsen i Skåne län deltog under dagen som observatör.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelser om djurhälsa och djurskydd, se www.livsmedelsverket.se

Området för strategisk utveckling och stöd
Utvärderingsavdelningen
Ann Rydin

2017-05-30

Dnr 2017/01403
Saknr 4.7

Genomförande

Vid revisionen granskades huvudsakligen följande områden, vilka beskrivs mer utförligt i Livsmedelsverkets Handbok – Revision av lokala kontrollmyndigheters livsmedelskontroll:

- Organisation och samordning – diskussionspunkt
- Mål
- Opartiskhet
- Finansiering
- Kontrollpersonal
- Kompetens
- Riskbaserad kontroll
- Rutiner och enhetlighet
- Kontrollrapporter
- Åtgärder vid bristande efterlevnad
- Uppföljning
- Revision

Revisionen bestod dels av intervjuer och dokumentgranskning på myndigheten, Länsstyrelsen i Skåne läns tidigare revision följdes upp, och dels av en skuggkontroll vid ett vattenverk där revisionsgruppen observerade myndighetens utförande av en kontroll.

Kontrollobjekten (ca 400 st.) fanns registrerade i Ecos och var riskklassade enligt Livsmedelsverkets modell för Riskklassning av livsmedelsanläggningar och beräkning av kontrolltid.

Skuggkontroll

Inför revisionen hade revisionsgruppen bett om att få se en kontroll vid ett vattenverk med så hög risk som möjligt, men anläggningen som valts ut av kontrollmyndigheten var ett grundvattenvattenverk utan behandling. Anläggningen var riskklassad som 8B och hade en tilldelad kontrolltimme per år.

Inför revisionen fick revisionsgruppen ta del av anläggningens fastställda undersökningsprogram och de två senaste kontrollrapporterna. Följande noterades vid dokumentgranskningen:

- Undersökningsprogrammet var fastställt av kontrollmyndigheten 2005 och angav att utvidgad kontroll skulle genomföras vartannat år. Det fanns inga noteringar eller analysrapporter som visade att utvidgad kontroll genomförts. Myndigheten hade inte vidtagit några åtgärder till följd av utebliven provtagning.
- I kontrollrapporten från 2013 fanns avvikelser som saknade stöd i lagstiftningen.

Området för strategisk utveckling och stöd
Utvärderingsavdelningen
Ann Rydin

2017-05-30

Dnr 2017/01403
Saknr 4.7

- Det saknas lagstöd för att kräva en underhållsplan om det inte finns brister i underhållet.
- Vattentäkten är grundvatten där vattnet uppfordras genom tre borrar – hur mycket grundvatten som finns kan inte vara känt.
- I båda kontrollrapporterna angavs att rutiner saknades för att kontakta miljöförvaltningen vid allvarliga avvikelser i driften. Iakttagelsen borde varit en avvikelse mot 16 § i SLVFS 2001:30 men i rapporterna angavs ingen avvikelse.
- Avvikelser som noterats vid kontrollerna 2011 och 2013 hade inte följts upp. Enligt rapporterna skulle verksamhetsutövaren förelagts, men så hade inte gjorts.
- Anläggningen som kontrollerades vid skuggkontrollen var ett vattenverk med opåverkat grundvatten. I myndighetsrapporteringen till Livsmedelsverket var dock anläggningstypen angiven som distributionsanläggning.

Skuggkontrollen var förannmäld och hade fokus på dricksvattenkontroll. Inspektörerna hade förberett sig genom att läsa Livsmedelsverkets vägledning om dricksvatten, en guide från Miljösamverkan Skåne, samt tidigare kontrollrapporter. Fokus vid kontrollen skulle vara driftsinstruktioner, risker, information vid kvalitetsbrist till boende som försörjs av dricksvattnet, samt uppföljning av föregående kontroll.

Inspektören hade ingen tidigare erfarenhet av kontroll av dricksvattenanläggningar men gav ändå ett gott och engagerat intryck. Verksamhetsutövaren tilläts berätta om sin anläggning och inspektören ställde en del relevanta frågor. Vid skuggkontrollen noterades dock följande brister:

- Inspektören hade inte förvässat sig om att verksamhetsutövaren kunde visa den dokumentation som behövdes, varför flera av punkterna inte kunde granskas.
- Inspektören följde inte upp avvikelsen från tidigare kontroller angående rutiner för åtgärder när analysresultat visat tjänligt med anmärkning eller otjänligt.
- Verksamhetsutövaren informerade om att anläggningen periodvis kopplades över till försörjning med kommunalt dricksvatten. Inspektören frågade inte efter dokumentation om när detta sker eller om återströmningskydd.
- Anläggningen saknade mikrobiologisk barriär. Inspektören frågade inte om risker eller om anläggningen hade någon barriär i beredskap.

Efter skuggkontrollen skickade myndigheten in kontrollrapporten till Livsmedelsverket, och revisionsgruppen har följande synpunkter:

- I rapporten angavs att en revision skulle bokas in, då kontrollmyndigheten avser att följa upp avvikelser från tidigare kontroller. Några av avvikelserna saknar stöd i lagstiftningen, se ovan.

Sammantaget anser revisionsgruppen att myndigheten har och har haft brister i kompetensen vid kontroll av området dricksvatten. *Se Avvikelse 3A nedan.*

Området för strategisk utveckling och stöd
Utvärderingsavdelningen
Ann Rydin

2017-05-30

Dnr 2017/01403
Saknr 4.7

Bedömning

Miljönämnden är ansvarig för att kraven på offentlig kontroll i lagstiftningen är uppfyllda.

Avvikelse, dvs. bristande efterlevnad av lagstiftningen, grundas på iakttagelser. Avvikelse beskrivs under respektive revisionsområde nedan. En kommentar kan ges till avvikelsen eller allmänt inom revisionsområdet. Endast revisionsområden där avvikelse noterats eller där en kommentar ges nämns nedan.

Antalet avvikelser och kommentarer är inte ett mått på myndighetens status.

Revisioner

Artikel 4.6 i förordning (EG) nr 882/2004

Avvikelse 1

Myndigheten hade inte vidtagit tillräckliga åtgärder mot samtliga avvikelser som noterats vid Länsstyrelsen i Skåne läns tidigare revision den 5 februari 2013.

Bedömningen baseras på följande iakttagelser:

- a) Avvikelserna på revisionsområdena Verksamhetsplan (nu Riskbaserad kontroll), Kompetens och Uppföljning kvarstod (*se avvikelse 2, 3 och 6 i denna rapport*).
- b) Avvikelsen på området Opartiskhet var delvis åtgärdad (*se avvikelse 7 i denna rapport*).

Kommentarer

Avvikelserna på revisionsområdena Kontrollpersonal och Finansiering kunde inte bedömas vid revisionen (se rubrikerna Kontrollpersonal och Finansiering nedan).

Riskbaserad kontroll

Artikel 3.1, 3.2 och 10 i förordning (EG) nr 882/2004 och 3 e § i LIVSFS 2005:21

Avvikelse 2

Myndigheten hade inte sett till att riskbaserad offentlig kontroll genomfördes regelbundet och så ofta som var lämpligt. Det saknades en fastställd flerårig kontrollplan.

Bedömningen baseras på följande iakttagelser:

- a) Det fanns en stor kontrolltidsskuld till livsmedelsföretagen, och anläggningar med högst risk hade inte prioriterats för kontroll.
- b) I myndighetens planering togs inte hänsyn till kontrollområden och kontrollmetoder.

Området för strategisk utveckling och stöd
Utvärderingsavdelningen
Ann Rydin

2017-05-30

Dnr 2017/01403
Saknr 4.7

Kommentarer

- Avvikelsen kvarstod sedan Länsstyrelsens revision 2013.
- Kontrollen tidredovisades numera och fanns väl dokumenterad i Ecos. Det fanns därmed goda förutsättningar och bra underlag för att göra sammanställningar.
- Kontrollen bedrevs enligt en verksamhetsplan som kompletterades av planer i Excel på objektsnivå där tilldelade kontrolltimmar, planerad kontrollfrekvens och antalet utförda kontroller redovisades. Kontrolltidsskuld och tidredovisning angavs dock inte där utan gick att leta upp i Ecos.
- I viss mån togs hänsyn till kontrollområden och kontrollmetoder via kontrollprojekt.

Finansiering

Artikel 26, 27, 28 och bilaga VI till förordning (EG) nr 882/2004, samt Förordning (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel.

Kommentarer

- Revisionen kunde inte bedöma om myndighetens taxa var tillräcklig. Vid Länsstyrelsens revision 2013 var taxan för planerad kontroll 905 SEK per timme och taxan för extra offentlig kontroll och registrering 855 SEK per timme. Då var intäkterna större än kostnaderna eftersom det fanns en personalbrist som gjorde att kontrollen inte hanns med. Nu hade taxan nyligen sänkts till 883 SEK per timme för både planerad och extra offentlig kontroll. Myndigheten uppgav att SKL:s mall hade använts vid framtagande av taxa och att full finansiering uppnåddes. Dock utfördes inte den kontroll som planerats. Myndigheten behöver undersöka vad som är grundorsaken till att all kontroll inte utförs.
- Det gick numera att föra över medel från ett verksamhetsår till nästa, något som inte var möjligt vid Länsstyrelsens revision 2013.
- Miljönämnden hade beslutat om en tjänstegaranti som trädde i kraft den 1 januari 2016. Tjänstegarantin innebar bland annat att det var möjligt att betala tillbaka kontrollavgifter till livsmedelsföretag i de fall de inte fått kontroll inom en schablon om 8 timmar. Tjänstegarantin hade ännu inte utnyttjats då inget företag bett om att få nyttja garantin. Revisionen bedömer att tjänstegarantin strider mot den lagstiftning som finns kring avgifter men har lämnat ärendet till Livsmedelsverkets jurister för granskning. När tjänstegarantin blivit granskad återkommer revisionsledaren med en bedömning till Miljönämnden.

Området för strategisk utveckling och stöd
Utvärderingsavdelningen
Ann Rydin

2017-05-30

Dnr 2017/01403
Saknr 4.7

Kontrollpersonal

Artikel 4.2 c i förordning (EG) nr 882/2004

Kommentarer

- Revisionen kunde inte bedöma om det fanns tillräckligt med personal. Vid Länsstyrelsens revision 2013 förelåg en personalbrist. Det fanns en kontrolltidsskuld sedan flera år tillbaka och ingen rekrytering pågick. Nu hade en tillfällig förstärkning på 0,5 årsarbetskrafter anställts och myndigheten ansåg att detta var tillräckligt för att beta av kontrollskulden. Det var oklart om så var fallet. Myndigheten behöver undersöka vad som är grundorsaken till att all kontroll inte utförs och inte har utförts under lång tid.
- Vid diskussion kring planering tycktes de kontrolltimmar som ska användas till kontroll vid ett företag (inklusive rapportskrivning och förberedelser etc.) även användas till andra mer generella arbetsuppgifter (som kompetensutveckling, svar på kontrollfrågor och restid) som normalt ingår i taxan. Detta kan möjligtvis vara ett skäl till varför kontrolltimmarna tycks gå till annat än kontroll vid det specifika företaget.

Kompetens

Artikel 4.2 c och 6 i förordning (EG) nr 882/2004 och 3 g § i LIVSFS 2005:21.

Avvikelse 3

- A. Myndigheten hade inte tillräcklig kompetens på området dricksvatten.
- B. Det saknades en kompetensförsörjningsplan enligt 3 g § i LIVSFS 2005:21

Bedömningen baseras på följande iakttagelser:

- a) Se under rubriken Skuggkontroll ovan.

Kommentar

Avvikelsen om kompetensförsörjningsplan kvarstår från Länsstyrelsens revision 2013.

Kontrollrapporter

Artikel 9 i förordning (EG) nr 882/2004

Avvikelse 4

Myndighetens kontrollrapporter innehöll inte alla föreskrivna uppgifter. Resultatet var inte alltid tydligt och det saknades en beskrivning av syftet med kontrollen.

Bedömningen baseras på följande iakttagelser:

- a) I några granskade kontrollrapporter beskrevs förhållanden som var avvikelser mot lagstiftningen utan att de bedömdes som avvikelser. På motsvarande sätt var

Området för strategisk utveckling och stöd
Utvärderingsavdelningen
Ann Rydin

2017-05-30

Dnr 2017/01403
Saknr 4.7

- förhållanden som inte var avvikelser markerade som avvikelser i andra kontrollrapporter. Det framgick inte vilken lagstiftning som företaget brutit mot.
- b) I granskade kontrollrapporter framgick det inte alltid om tidigare avvikelser hade följts upp och om de i så fall kvarstod eller bedömts som åtgärdade.

Kommentarer

- Syftet med en kontroll är normalt att granska att någon typ av livsmedelslagstiftning följs för att uppnå en viss effekt.
- Otydliga resultat kan försvåra både för företagaren och för myndighetens uppföljning. Ett sätt att kvalitetssäkra de avvikelser som anges i en kontrollrapport kan vara att ha som rutin att alltid ange lagstöd i samband med varje avvikelse.
- I några granskade kontrollrapporter fanns formuleringar som kunde uppfattas som tvingande. Det är ur rättssäkerhetssynpunkt allvarligt om det ställs krav i kontrollrapporter, och inte i form av beslut med motivering, tydlig laghänvisning och möjlighet för företaget att överklaga.

Mål

Artikel 41, 42, 8.1 och bilaga II, kapitel II, pkt 3 i förordning (EG) nr 882/2004, 3 e § i LIVSFS 2005:21, samt Nationell plan för kontrollen i livsmedelskedjan

Avvikelse 5

Myndighetens mål för kontrollverksamheten var otillräckliga. Kopplingen till förordning (EG) nr 882/2004 och målen i Nationell plan för kontrollen i livsmedelskedjan (NKP) var svag.

Bedömningen baseras på följande iakttagelser:

- a) Inriktning, mål och prioriteringar i NKP 2017-2020 hade inte beaktats.
- b) Det framgick inte om myndigheten tagit hänsyn till de förbättringsbehov som fanns när målen togs fram.

Kommentarer

- Myndigheten hade ett mål om att utföra kontroller enligt tjänstegarantin. Tjänstegarantin angav att en kontroll ska göras inom 8 timmar och stämmer inte med den planering som fanns vid förvaltningen (som angav en högre frekvens). Som indikator användes andelen utförda kontroller enligt tjänstegarantin.
- Myndigheten hade ett mål om att lägga särskilt fokus på fusk i hantering eller försäljning av livsmedel, vilket var positivt. Ingen särskild indikator angavs.
- I Förvaltningsplan 2017 för miljöförvaltningen hade myndighetens kontrolltidsskuld uppmärksammats, och det angavs att fokus skulle läggas vid kontroll av fusk och allergener. Ett projekt om dricksvatten inom Miljösamverkan Skåne fanns också beskrivet. Inga indikatorer angavs.

Området för strategisk utveckling och stöd
Utvärderingsavdelningen
Ann Rydin

2017-05-30

Dnr 2017/01403
Saknr 4.7

Uppföljning

Artikel 4.2 a och 8.3 i förordning (EG) nr 882/2004 och 3 f § i LIVSFS 2005:21

Avvikelse 6

Myndigheten hade inte tillräckliga system för att verifiera kontrollens effekt, och vidtog inte alltid korrigerande åtgärder mot kända brister i verksamheten.

Bedömningen baseras på följande iakttagelser:

- a) I ett stort antal granskade rapporter och förelägganden noterades det att kontrollpersonalen inte följt upp att avvikelser åtgärdats av företagarna.
- b) Inte heller vid skuggkontrollen följdes tidigare avvikelser upp.
- c) Varken chef eller nämnd kontrollerade att personalen följde upp att avvikelser som noterats vid livsmedelsföretagen hade åtgärdats.
- d) Myndigheten följde inte upp om företagen fått den kontrolltid de betalat för.

Kommentarer

- Avvikelsen kvarstod sedan Länsstyrelsens revision 2013.
- För att kunna verifiera och följa upp att kontrollen har avsedd effekt behöver myndigheten ha tydliga mål och indikatorer och en plan för hur målen ska nås. Den effekt som eftersträvas är att eventuella avvikelser mot livsmedelslagstiftningen upptäcks vid livsmedelsföretagen och att lämpliga åtgärder vidtas så att företagarna åtgärdar avvikelserna inom rimlig tid.
- Myndigheten hade som rutin att alltid fatta beslut om åtgärd vid avvikelser som krävde extra uppföljning, och flera förelägganden hade också gjorts. Förelägganden skulle enligt rutinen följas upp. Mindre allvarliga avvikelser skulle följas upp vid nästa planerade kontroll. Rutinen följdes delvis, men inte vad gäller uppföljningen av att avvikelserna verkligen åtgärdats.
- Det fördes en diskussion kring uppföljning av avvikelser och att detta är en parameter att ta hänsyn till vid framtagandet av mål och indikatorer för verksamheten, för att mäta kontrollens effekt. Förvaltningen såg fram emot att det snart skulle börja en ny controller vid myndigheten
- *Antalet* utförda kontroller följdes upp av nämnden tre gånger per år och oftare av chefen.
- Utförd kontrolltid fanns väl dokumenterade på objektsnivå, vilket underlättar en framtida uppföljning.
- Myndigheten samverkade på olika sätt med flera andra kommuner och deltog i olika kontrollprojekt.

Området för strategisk utveckling och stöd
Utvärderingsavdelningen
Ann Rydin

2017-05-30

Dnr 2017/01403
Saknr 4.7

Opartiskhet

Artikel 4.2 b och 4.4 i förordning (EG) nr 882/2004

Avvikelse 7

Nämnden hade inte ändrat sitt arbetssätt för att upprätthålla de rutiner som fanns gällande jäv och opartiskhet sedan Länsstyrelsens revision 2013.


Bedömningen baseras på följande iakttagelser:

- a) I Länsstyrelsens revisionsrapport från 2013 angavs att myndigheten hade rutiner för jäv och opartiskhet men att dessa inte fullt ut tillämpades. I myndighetens åtgärdsplan angavs bland annat att nämndledamöter skulle skriva på en försäkran. Detta hade inte gjorts och inga andra åtgärder hade vidtagits. Nämnden önskade inkomma med ett nytt åtgärdssvar till följd av detta.

Kommentar

Vid förvaltningen hade däremot åtgärder vidtagits. Bland annat hade samverkansavtal med grannkommuner upprättats för att skapa möjlighet att utbyta kontrolltjänster om exempelvis en intressekonflikt skulle uppstå.

Uppsala, den 30 maj 2017



Cecilia Svärd
Avdelningschef



Ann Rydin
Teamledare/Statsinspektör

För kännedom

Ansvarig för revision av lokal livsmedelskontroll vid länsstyrelsen i Skåne län.