

Normerande inspektioner ger bättre tillsyn

Både kommuner och vattenverk rättar till brister i sin tillsyn när Livsmedelsverket gjort en normerande inspektion. Det framgår i en rapport från 61 normerande inspektioner av vattenverk som genomfördes 2001-2003.

AV CHRISTINA FORSLUND, STATSINSPEKTÖR VID LIVSMEDELSVERKETS TILLSYNSAVDELNING

Livsmedelsverkets normerande inspektioner på vattenverk påbörjades 1999. Under åren 1999-2000 genomfördes femton inspektioner. 2001 och 2002 genomfördes också femton inspektioner per år och under 2003 gjorde Livsmedelsverket sammanlagt 31 normerande inspektioner på kommunala vattenverk.

Med normerande inspektion menas sådan inspektion som Livsmedelsverket ska utföra, enligt 46a § i livsmedelsförordningen, på livsmedelsföretag och vattenverk som ligger under kommunal tillsyn.

Följer gemensamma normer

Syftet med normerande inspektioner är att övervaka att verksamheten vid svenska vattenverk följer de gemensamma normer som finns inom Europeiska unionen, att övervaka att tillsynen i hela landet är likvärdig oavsett tillsynsmyndighet samt att inhämta kunskap om hur tillsynen fungerar i landet samtidigt som verkets inspektörer överför kunskap till landets kommunala inspektörer om normer och tillsynsmetodik.

De normerande inspektionerna utför Livsmedelsverket tillsammans med representanter från den kommunala tillsynsmyndigheten, vattenproducenten och ibland också med länsveterinären. Tillsynsansvaret ligger hela tiden hos den kommunala myndigheten, som också har ansvaret för att följa upp de brister man finner i samband med inspektionen.

Kommunerna har visat stort intresse för normerande inspektioner. I medeltal har tre personer från tillsynsmyndigheten och tre personer från vattenproducenten, både tjänstemän och politiker, deltagit i varje inspektion. Länsveterinären var med under drygt hälften av inspektionerna.

Den normerande inspektionen inleds med en genomgång av kommunens tillsyn av vattenverket. Då diskuteras bland annat

kommunens plan för årets tillsynsverksamhet. Därefter går man igenom vattenverkets egentillsyn och lokaler. Livsmedelsverket sammanfattar dagens iakttagelser i en inspektionsrapport som skickas till den lokala tillsynsmyndigheten. I inspektionsrapporten noteras avvikelser mot gällande lagstiftning, nämligen:

- Livsmedelslagen (SFS 1971:511)
- Livsmedelsförordningen (SFS 1971:807)
- Föreskrifter och allmänna råd om dricksvatten (SLVFS 1989:30, senaste lydelse 1993:35, som gällde fram till den 24 december 2003)
- Föreskrifter och allmänna råd om livsmedelstillsyn (SLVFS 1990:10)
- Föreskrifter om hantering av livsmedel (SLVFS 1996:5)
- Föreskrifter och allmänna råd om livsmedelslokaler (SLVFS 1996:6)
- Föreskrifter och allmänna råd om personalhygien (SLVFS 1996:36)

I inspektionsrapporten listas också övriga iakttagelser. De är mindre allvarliga iakttagelser som inte direkt bryter mot någon föreskrift, till exempel att de allmänna råden inte följs eller uppfylls.

Bristar i kommunens tillsyn

Avvikelser. Hos de 61 besökta kommunerna fann Livsmedelsverket följande avvikelser och iakttagelser i den offentliga tillsynen av vattenverken:

Beslut om godkänd livsmedelslokal. Hela 43 kommuner (74 procent) har uppgett att beslut om godkännande av vattenverket som livsmedelslokal saknas. Det kan delvis bero på att vattenverket är gammalt och aldrig har byggts om, vilket skulle ha krävt nytt lokalgodkännande. Äldre vattenverk byggda före 1 juli 1982 har ansetts som



godkända enligt allmänna tillämpningskungörelsen (SLVFS 1984:11).

Totalt 18 kommuner (30 procent) fick en avvikelse i inspektionsrapporten för att de saknade beslut om godkännande av vattenverket som livsmedelslokal.

Fastställt egenkontrollprogram. Tolv kommuner (20 procent) har uppgett att vattenverket saknar ett fastställt egenkontrollprogram. Alla hade för avsikt att fastställa egenkontrollprogrammet inom en snar framtid. Eftersom kravet på fastställt egenkontrollprogram fanns redan i 1989 års dricksvattenkungörelse, bedöms förhållandet att en femtedel av kommunerna fortfarande saknar fastställt egenkontrollprogram som en allvarlig avvikelse i tillsynen.

31 vattenverk (51 procent) fick en avvikelse i inspektionsrapporten för att fastställt egenkontrollprogram var ofullständigt eller saknades helt. Det är en vanlig brist att egenkontrollprogrammet bara består av ett provtagningschema och saknar rutiner för bland annat personalhygien och utbildning, rengöring och förebyggande underhåll av vattenverket.

Protokollförda inspektioner under de senaste två åren. 57 kommuner hade gjort sammanlagt 53 protokollförda inspektioner på vattenverken under de senaste två åren. Tre kommuner redovisade inte hur många inspektioner de genomfört.

1 kommun gjorde 3 inspektioner under två år.

11 kommuner gjorde 2 inspektioner under två år.

28 kommuner gjorde 1 inspektion under två år.

Sjutton kommuner (30 procent) gjorde inte en enda inspektion på vattenverket under två år. Att bara tolv kommuner fick en avvikelse i inspektionsrapporten kan

bero på en förändrad bedömning under 2001-2003 av vad som är en allvarlig avvikelser eller att Livsmedelsverkets inspektörer bedömt avvikelser på olika sätt. Det kan också bero på att tillsynsmyndigheten utfört andra offentliga kontroller av vattenverket, till exempel genomgång av egenkontrollprogrammet eller offentlig provtagning.

Livsmedelsverket anser att ambitionsnivån bör vara minst ett årligt tillsynsbesök per vattenverk. Det innebär att bara tolv kommuner, en femtedel, uppnått målet med minst en inspektion per vattenverk och år.

Plan för den offentliga tillsynen. Nio kommuner (15 procent) saknade offentlig tillsynsplan för vattenverksamheten.

Övriga iakttagelser

Antal prov i offentlig kontroll under de senaste två åren. Enligt förordningen om avgift för livsmedelstillsyn (1989:1110) ska tillsynsavgiften användas för att bekosta provtagning och undersökning. Antal prov som tas i den offentliga tillsynen varierar stort mellan kommunerna.

5 kommuner (9 procent) har tagit fler än 11 prov under två år.

7 kommuner (13 procent) har tagit 6-11 prov under två år.

17 kommuner (32 procent) har tagit 1-5 prov under två år.

25 kommuner (46 procent) har inte tagit några prov under två år.

Tidsåtgång för den offentliga tillsynen under de två senaste åren. Kommuninspektörerna har fått uppskatta den tid de lagt ner på den offentliga tillsynen av det aktuella vattenverket under den senaste tvåårspe-

rioden. Antalet tillsynsdagar varierar från 30 dagar under två år ned till noll dagar per år. I medeltal använder kommunerna tre och en halv dag per år (7 dagar/två år) för tillsynen av vattenverket. Att flera kommuner inte lägger någon tid alls för offentlig tillsyn av vattenverket är inte tillfredsställande.

Brister vid vattenverken

Avvikelser. Vid 34 vattenverk (56 procent) saknades skriftliga rutiner för rengöring och i många fall förelåg också föroreningsrisk. Några vattenverk hade flera avvikelser av detta slag.

Vid 33 vattenverk (54 procent) var skriftliga instruktioner för förebyggande underhåll ofullständiga eller saknades.

I tjugo vattenverk (33 procent) förvarades ovidkommande utrustning i livsmedelslokalen.

Tretton vattenverk (21 procent) hade inte anmält ändrad beredning till den lokala tillsynsmyndigheten.

Tolv vattenverk (20 procent) hade återkommande anmärkningar på dricksvattnets kvalitet och uppfyllde därmed inte kraven i dricksvattenkungörelsen. Det var anmärkningar på järn, mangan, färg, lukt, kemisk syreförbrukning, turbiditet (grumlighet), pH-värde, kalcium/hårdhet, nitrit, sulfat, aluminium, aktinomyceter och koliforma bakterier.

Tolv vattenverk hade satt larmgränsen (för klor och turbiditet) för högt, över gränsvärdet då dricksvattnet blir tjänligt med anmärkning.

Elva vattenverk (18 procent) saknade eller hade ofullständiga driftsinstruktioner eller beskrivningar av vattenverket.

Vid nio vattenverk följde man inte

egenkontrollprogrammet.

Vid sju vattenverk (11 procent) förelåg tydlig föroreningsrisk.

Vid sju vattenverk saknades larmutrustning för klordosering eller turbiditet.

Sex vattenverk (10 procent) fick anmärkning på livsmedelslokals utformning eller avsaknad av utrymmen för personhygien.

Vid sex vattenverk var processkemikalernas märkning eller dokumenterade renhet inte tillfredsställande.

Enstaka vattenverk fick avvikelser för att de saknade driftsansvarig, dokumentation av larmgränser, tillräckligt antal säkerhetsbarriärer och att vattenproducenten inte vidtagit nödvändiga åtgärder vid anmärkning på dricksvattnets kvalitet.

Övriga iakttagelser

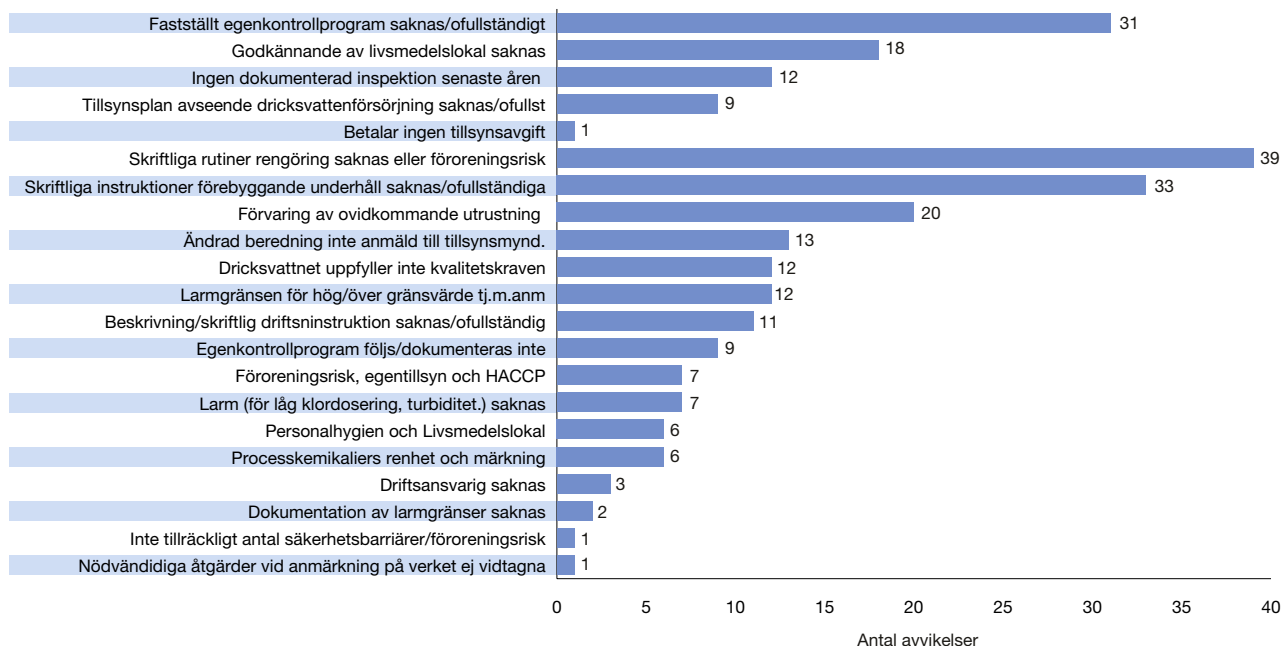
Skyddsområden. Vid 15 vattentäkter (25 procent) saknas fastställt vattenskyddsområde med tillhörande skyddsföreskrifter.

Reservvattentäkt. Vid 31 vattenverk (55 procent) saknas reservvattentäkt. Ur beredskapssynpunkt är det naturligtvis inte bra.

Uppföljning

Efter inspektionen skrivs en rapport som omfattar alla eventuella avvikelser mot föreskrifterna. Rapporten skickas till den lokala tillsynsmyndigheten. Vid allvarliga avvikelser begärs en åtgärdsplan in. Nästan alla tillsynsmyndigheter har svarat att de har eller ska åtgärda avvikelserna, men en kommun svarade att de inte hade för avsikt att svara på Livsmedelsverkets brev då kommunen inte hade någon inspektör.

Hittills har Livsmedelsverket inte gjort ►



Figur 1. Typ av avvikelser för tillsynsmyndighet och vattenverk.

uppföljande normerande inspektioner vid dessa vattenverk, men på sikt kommer verket att följa upp inspektionerna. Syftet är att kontrollera om tillsynen har förbättrats och om alla avvikelser har åtgärdats samt att övervaka att tillsynen är effektiv och likvärdig i hela landet.

Det är den kommunala tillsynsmyndigheten, nämnden inom miljö- och hälsoskyddsområdet, som har det direkta offentliga tillsynsansvaret över vattenverket. Tillsynsmyndigheten ansvarar för att följa upp de avvikelser och brister som påpekats i inspektionsrapporten. Tillsynsmyndigheten kan besluta om föreläggande och vite om vattenproducenten inte uppfyller kraven i livsmedelslagen och de föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

Livsmedelsverket har den centrala, indirekta tillsynen över livsmedelslagen och livsmedelsföreskrifterna. De rättsliga möjligheter som Livsmedelsverket har att ingripa om tillsynen i någon kommun brister är begränsade. Enligt livsmedelsförordningen får Livsmedelsverket, efter samråd med den kommunala nämnden, besluta att nämndens tillsyn över en viss verksamhet flyttas över till verket om det finns särskilda skäl. Det har hittills aldrig hänt att Livsmedelsverket tagit över kommunens tillsynsansvar från något vattenverk.

Förändrad/förbättrad tillsyn

För att få en uppfattning om värdet och nyttan med de normerande inspektionerna har man frågat antingen en kommuninspektör eller miljöchefen i de flesta kommuner som deltog i inspektionerna 2003 om hur de upplevde inspektionen och om de på något sätt förändrat eller förbättrat sina egna inspektioner därefter.

Alla tillfrågade var övervägande positiva till de normerande inspektionerna. De tyckte att det var mycket bra att Livsmedelsverket besökte kommunen och välkomnade ytterligare inspektioner. Inspektörerna ansåg ofta att inspektionen var lärorik och många använde erfarenheten som stöd i sin egen tillsyn av kommunens vattenverk. De uppfattade också att dricksvattenproducenterna var positiva till inspektionen. Största nyttan med de normerande inspektionerna menade de var att få en bild av Livsmedelsverkets ambitionsnivå för vattenverksinspektioner. Samtidigt var de kritiska mot att Livsmedelsverket i många fall inte skickat ut inspektionsrapporterna förrän flera månader efter inspektionen.

Slutsats och diskussion

Antalet avvikelser varierade från noll till åtta per inspektionsrapport (både för tillsynsmyndighet och vattenverk). I medeltal innehöll varje rapport fyra avvikelser. De

övriga iakttagelserna varierade från noll till tolv per inspektionsrapport. I medeltal innehöll varje rapport sex övriga iakttagelser.

Många vattenverk saknar beslut om godkänd livsmedelslokal eller fastställt egenkontrollprogram trots att livsmedelsförordningen, lokalföreskrifterna, tillsynsföreskrifterna och dricksvattenföreskrifterna kräver det. Att tillsynsmyndigheten inte ställer krav på att föreskrifterna ska följas är oroande. Den främsta orsaken till otillräcklig tillsyn av vattenverken är troligen brist på resurser för livsmedelstillsynen. Andra orsaker kan vara tillsynsmyndighetens nära samröre med vattenproducenten, till exempel att de har samma arbetsgivare, det vill säga kommunen. Det kan också bero på otydliga roller i de fall tillsynsmyndigheten och vattenproducenten är organiserade under samma nämnd eller förvaltning. Då uppstår risk för både intressekonflikter, beroendeförhållanden och jävsituationer.

Den vanligaste avvikelserna för vattenverken är anmärkning på rengöring eller förebyggande underhåll i vattenverket. De allvarligaste problemen på de kontrollerade vattenverken är de fall där kvalitetskraven på dricksvattnet inte uppnås. En femtedel av vattenverken hade återkommande anmärkningar på dricksvattnets

kvalitet. Det betyder att dricksvattenföreskriftens gränsvärden ofta överskrids. Det är också allvarligt att det vid en tiondel av vattenverken förelåg en tydlig risk för förorening av dricksvattnet.

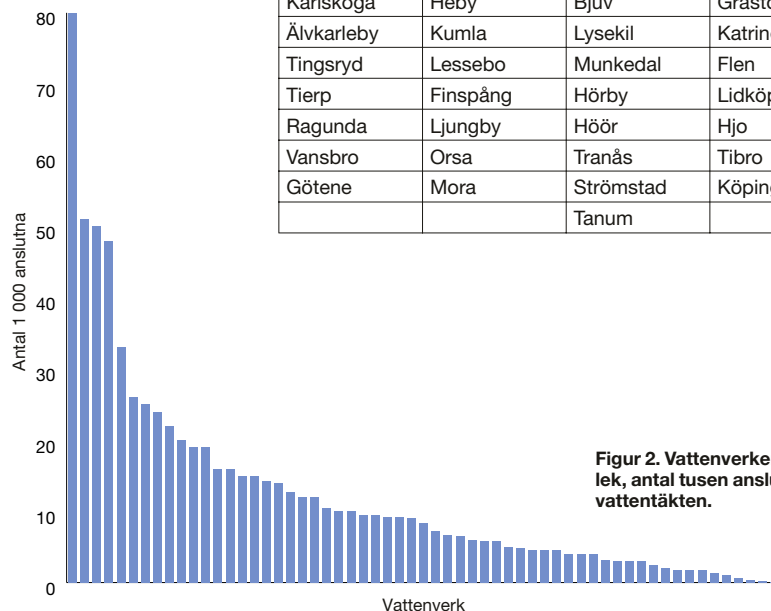
Ett nytt EU-direktiv, 98/83/EG, om dricksvatten har införlivats i den svenska lagstiftningen och Livsmedelsverket har infört nya dricksvattenregler, SLVFS 2001:30, som började tillämpas den 25 december 2003. I dessa är vattenproducentens roll tydligare när det gäller ansvaret för undersökningar och åtgärder när dricksvattnet inte uppfyller kvalitetskraven. Också dricksvattenproducentens skyldighet att informera konsumenterna om dricksvattnets kvalitet, eventuella försämringar och åtgärder i samband med dessa är tydligt i de nya dricksvattenföreskrifterna.

Inspekterade vattenverk

Av de 61 vattenverk som inspekterades var 20 ytvattenverk, 28 grundvattenverk och de övriga 13 var grund- eller ytvatten med infiltration. Det största vattenverket försörjer 80 000 personer med dricksvatten och det minsta vattenverket försörjer 100 personer. Medianvattenverket försörjer 8 000 personer med dricksvatten. ■

Inspekterade kommuner. Tabellen visar de kommuner där Livsmedelsverket genomförde en normerande inspektion under år 2001-2003.

2001	2002	2003	2003
Oskarshamn	Sorsele	Avesta	Karlsborg
Lycksele	Kungsbacka	Håbo	Töreboda
Arvika	Perstorp	Trollhättan	Stenungsund
Falköping	Borgholm	Aneby	Kalmar
Burlöv	Vindeln	Gullspång	Mönsterås
Sollefteå	Växjö	Degerfors	Emmaboda
Vara	Hultsfred	Åstorp	Torsås
Hudiksvall	Markaryd	Laholm	Esslunga
Karlskoga	Heby	Bjuv	Grästorp
Älvkarleby	Kumla	Lysekil	Katrineholm
Tingsryd	Lessebo	Munkedal	Flen
Tierp	Finspång	Hörby	Lidköping
Ragunda	Ljungby	Höör	Hjo
Vansbro	Orsa	Tranås	Tibro
Götene	Mora	Strömstad	Köping
		Tanum	



Figur 2. Vattenverkens storlek, antal tusen anslutna till vattentäkten.