

Revision av Sveriges livsmedelskontroll 2020

Resultat från revisioner av kontrollmyndigheter



Denna titel kan laddas ner från: [Livsmedelsverkets sida för att beställa eller ladda ner material](#).

Citera gärna Livsmedelsverkets texter, men glöm inte att uppge källan. Bilder, fotografier och illustrationer är skyddade av upphovsrätten. Det innebär att du måste ha upphovsmannens tillstånd att använda dem.

© Livsmedelsverket, 2021.

Författare:

Åsa Eneroth

Rekommenderad citering:

Livsmedelsverket. Eneroth Å. 2021. Revision av Sveriges livsmedelskontroll 2020. Livsmedelsverkets PM. Uppsala.

ISSN 1104-7089

Omslag: Livsmedelsverket

Förord

Revision är ett viktigt verktyg för att identifiera brister och förbättringsmöjligheter hos den enskilda kontrollmyndigheten och i hela Sveriges kontrollsystem, samt bidrar till ett bättre resursutnyttjande och en mer verkningsfull kontroll i landet. Samtliga kontrollmyndigheter som utför offentlig kontroll i livsmedelskedjan ska se till att dess kontrollverksamhet blir reviderad.

Livsmedelsverket har i år valt att sammanställa resultatet för 2020 års revisionsverksamhet i ett kortare PM, istället för i en mer omfattande rapport. Resultatet visar både ordinarie revisioner och de verifieringar av åtgärdsplaners genomförande som utfördes 2020. Antalet ordinarie revisioner som genomfördes var på grund av pandemin färre än under normala år. Det samlade resultatet ger dock en bild av hur väl de myndigheter som reviderades 2020 utför sitt uppdrag inom Sveriges livsmedelskontroll och kan därmed användas till att utveckla och förbättra livsmedelskontrollen

De förbättringar som genomfördes inom revisionssystemet under 2020 var framförallt uppdatering av de vägledande sidorna om revision i Kontrollwiki (tidigare kallad Handboken). Revisionsprocessen har utvecklats, tillsammans med införande av några nya begrepp och uppdaterade mallar. Detta beskrivs inte ytterligare i detta PM.

PM:et vänder sig främst till de myndigheter som blir reviderade, intressenter som på något vis arbetar med att stödja och utveckla livsmedelskontrollen samt de myndigheter som utför revisioner.

Ansvariga för innehåll är Åsa Eneroth och Cecilia Svärd, Utvärderingsavdelningen vid Livsmedelsverket.

Livsmedelsverket

Cecilia Svärd

Avdelningschef Utvärderingsavdelningen

Juli 2021

Innehåll

Förord.....	3
Sammanfattning.....	7
Bakgrund och syfte med revision.....	9
Revisioner 2020 och de senaste 5 åren.....	10
Revisioner 2020.....	10
Skuggkontroller 2020.....	12
Revisioner de senaste femårsperioderna.....	13
Resultat av revisionerna.....	14
Reviderade revisionsområden.....	14
Resultat.....	15
Revisioner av kommunala kontrollmyndigheter.....	15
Ekonomiska och juridiska förutsättningar.....	15
Personella, administrativa och tekniska förutsättningar.....	17
Genomföra kontroll.....	18
Provtagning och analys.....	20
Kommunicera och åtgärda avvikelser.....	21
Verkningsfullhet.....	23
Organisation och samordning.....	24
Revisioner av länsstyrelser.....	25
Revision av Livsmedelsverket livsmedelskontroll.....	25
Revisionernas effekt på kontrollen.....	26
Revisionen upptäcker avvikelser och bedömer åtgärdsplaner.....	26
Verifiering av att åtgärder genomförts.....	26
Slutsats.....	29
Bilagor.....	30
Bilaga 1.....	31
Livsmedelsverkets revisioner av länsstyrelsernas kontroll i primärproduktionen 2016-2020.....	31
Bilaga 2.....	32
Revisioner av kommunala kontrollmyndigheter och Livsmedelsverket, samt andra insatser 2020.....	32
Bilaga 3.....	34
Positiva exempel som noterats vid revisionerna 2020.....	34
Bilaga 4.....	35
Resultat från ordinarie revisioner 2019, 2018, 2017 och 2016.....	35
Bilaga 5.....	38
Verifiering av åtgärdsplaner 2018 och 2019.....	38

Sammanfattning

Detta PM presenterar resultatet av 2020 års revisioner av Sveriges livsmedelskontroll. Det bygger på revisioner av länsstyrelser, kommunala kontrollmyndigheters, samt Livsmedelsverkets livsmedelskontroll. Revisionerna utfördes av Livsmedelsverket och av länsstyrelserna.

År 2020 präglades av coronapandemin. Den stora smittspridningen i samhället och rådande restriktioner gjorde att möjligheterna att utföra revisioner förändrades. Några revisioner hann utföras fysiskt på plats innan pandemin slog till i mars. Ytterligare revisioner utfördes digitalt under året, men många av de planerade revisionerna fick skjutas på framtiden. Antal ordinarie revisioner som utfördes under året var cirka hälften jämfört med ett normalt år. Däremot ökade verifieringarna av att åtgärdsplaner från tidigare revisioner genomförts. Verifieringarna stärker revisionens verkan på kontrollen.

Innehållet i revisionerna anpassades till förutsättningarna. Vid de digitala revisionerna var det svårt att genomföra skuggkontroll. Dock har ändå några revisioner innehållit ett moment liknande skuggkontroll. Bland annat har kontrollpersonalen intervjuats om förberedelser inför en kontroll, skuggkontroll genomförts vid kontrollmyndighetens digitala kontroll av en verksamhet och fallstudie diskuterats med kontrollpersonalen. Revisorerna har tillsammans med sakkunniga varit påhittiga och kreativa. Detta är viktiga erfarenheter att ta med i utvecklingen av revisionsprocessen.

Under 2020 utfördes totalt 65 revisioner, 24 ordinarie och 41 verifierande. Under den senaste femårsperioden 2016 – 2020 har 81 procent av kontrollmyndigheterna reviderats. Trenden är fortsatt att andelen sjunker och att kommissionens riktlinjer¹ om att samtliga kontrollmyndigheter bör revideras inom en femårsperiod inte är uppfyllda.

Resultatet från revisionerna ger en bild av livsmedelskontrollen i Sverige och kan användas vid förbättringsarbeten och vid framtida stöd- och ledningsinsatser. Resultaten liknar de från tidigare års revisioner. Det tar tid att få genomslag av olika insatser. Nedan nämns några resultat från de 24 ordinarie revisionerna som genomfördes 2020:

- kontrollmyndigheterna, både de kommunala och länsstyrelserna, har fått extra uppgifter på grund av pandemin, bland annat trängseltillsyn på serveringsställen och i butiker. Hos några av de kommunala kontrollmyndigheterna har en del av livsmedelskontrollen skjutits på framtiden och bara den mest akuta kontrollen har genomförts. Andra tycks ha haft tillräckliga resurser för att utföra båda typerna av kontroller,
- vid nästan två tredjedelar av de reviderade kommunala kontrollmyndigheterna noterades brister inom området Mål, bland annat saknade vissa myndigheter helt mål för sin

¹ Kommissionens tillkännagivande rörande vägledning om tillämpning av bestämmelserna avseende revisioner som utförs enligt artikel 6 i förordning (EU) 2017/625.

kontrollverksamhet eller hade inte beaktat målen i Sveriges fleråriga nationella kontrollplan (NKP),

- drygt hälften av de reviderade kommunala kontrollmyndigheterna hade brister i planeringen av riskbaserad kontroll och vid val av kontrollmetoder, vilket medförde att fokus inte alltid var på områden med högst risk,
- hälften av de reviderade kommunala kontrollmyndigheterna och en av de två reviderade länsstyrelse saknade kompetensförsörjningsplan. I vissa fall saknade personal kompetens inom ett specifikt område, bland annat inom dricksvatten,
- en uppdaterad behovsinventering som visar hur mycket personal och med vilken kompetens som behövdes utifrån kontrolluppdraget och länets samtliga befintliga produktionsinriktningar saknades vid den ena av de två reviderade länsstyrelserna,
- en av tio reviderade kommunala kontrollmyndigheter vidtog inte alltid lämpliga åtgärder för att se till att företagarna åtgärdade de avvikelser som noterats vid kontrollen och lika stor andel fattade beslut som inte uppfyllde lagstiftningens krav,
- av samtliga reviderade kontrollmyndigheter så saknade en tredjedel av de kommunala och den ena av de två länsstyrelserna, beredskapsplan enligt livsmedelslagstiftningen, eller så innehöll inte planen alla föreskrivna uppgifter, bland annat var planerna inte alltid testade,
- två tredjedelar av reviderade kommunala kontrollmyndigheter och den ena av de två reviderade länsstyrelserna, saknade ett tillfredsställande system för att identifiera brister i sin egen verksamhet, det vill säga en kontinuerlig verifiering och uppföljning av mål, aktiviteter och arbetssätt.

Positiva exempel som lyfts fram under 2020 handlar i stor utsträckning om olika myndighetsgemensamma insatser, exempelvis samverkansgrupper, gemensamma projekt, kalibrering av inspektörer, digitalt forum inom dricksvattenkontrollen, hantering av jävsituationer, underlättande av semesterplanering och gemensam kompetenshöjning.

Bakgrund och syfte med revision

Alla kontrollmyndigheter i livsmedelskedjan ska se till att de blir reviderade och vidta åtgärder till följd av resultatet, enligt artikel 6 i förordningen (EU) 2017/625². Motsvarande krav för kontroll av dricksvatten, snus och tuggtobak finns i 3 d § i Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2005:21) om offentlig kontroll av livsmedel.

I Sverige utförs offentlig kontroll på livsmedelsområdet av flera olika myndigheter. Dessa är Livsmedelsverket, länsstyrelserna (i primärproduktionen), de kommunala kontrollmyndigheterna och Försvarsinspektören för hälsa och miljö (fortsättningsvis *FIHM* i denna rapport).

Den offentliga kontrollen ska kontrollera att livsmedelsföretagarna uppfyller lagstiftningens krav så att livsmedel är säkra och konsumenter inte vilseleds. Kontrollen ska genomföras regelbundet och så ofta som det är lämpligt. Den ska vara riskbaserad, lämplig för att nå målen i lagstiftningen, rättssäker och verkningsfull. För att kontrollen ska vara verkningsfull måste den upptäcka eventuella avvikelser³ hos livsmedelsföretagarna och se till att dessa åtgärdas. Vid en revision bedöms om så är fallet.

Revisionen är en systematisk och oberoende undersökning för att avgöra om en verksamhet och dess resultat överensstämmer med det som planerats, om planeringen genomförts på ett verkningsfullt sätt och är lämplig för att nå målen. Detta innebär att kontrollmyndighetens kontrollverksamhet har granskats och utvärderats gentemot förordning (EU) 2017/625.

Syftet med revisionen är också att ständigt förbättra livsmedelskontrollen genom att identifiera förbättringsområden, både på enskilda myndigheter och i landet som helhet. Det är då viktigt att revisionssystemet är heltäckande, planerat utifrån ett riskbaserat revisionsprogram, att revisionerna utförs på ett enhetligt sätt, likvärdigt, med hög kompetens och att resultaten följs upp systematiskt. Detta är några av de förväntningar på ett revisionssystem som EU kommissionen uttryckt.⁴

Revisionsprocessen tillsammans med revisionsområden beskrivs vidare i Kontrollwiki⁵ och i Sveriges fleråriga nationella plan för kontrollen i livsmedelskedjan, NKP⁶.

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625 om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för att säkerställa tillämpningen av livsmedels- och foderlagstiftningen och av bestämmelser om djurs hälsa och djurskydd, växtskydd och växtskyddsmedel (trädde o kraft 14 december 2019).

³ Med avvikelse avses bristande efterlevnad av lagstiftningen, se förordning (EU) 2017/625.

⁴ Kommissionens tillkännagivande rörande vägledning om tillämpningen av bestämmelserna avseende revisioner som ska utföras enligt artikel 6 i förordning (EU) 2017/625 (2021/C 66/02).

⁵ <https://kontrollwiki.livsmedelsverket.se/> under Kontrollsystemet/Revision av kontrollmyndigheters livsmedelskontroll

⁶ www.nkpwebben.se

Revisioner 2020 och de senaste 5 åren

Revisioner 2020

Under 2020 utfördes 24 ordinarie revisioner (51 st 2019) och 41 verifieringar av genomförda åtgärdsplaner från tidigare revisioner (31 st 2019). På grund av pandemin utfördes 17 av de ordinarie revisionerna digitalt.

- Två ordinarie revisioner av länsstyrelser (9,5 procent av länsstyrelserna) utfördes av Livsmedelsverket.
- 21 ordinarie revisioner av kommunala kontrollmyndigheter (8,5 procent av myndigheterna), utfördes av nio länsstyrelser.
- En ordinarie internrevision av Livsmedelsverkets livsmedelskontroll
- Verifieringar av genomförda åtgärdsplaner utfördes av tio länsstyrelser på totalt 34 kommunala kontrollmyndigheter, samt av Livsmedelsverket av två tidigare internrevisioner, fyra revisioner av länsstyrelser och en revision av FIHM.

Se även tabell 1 och bilaga 1 och 2.

Tabell 1. Antal kommunala kontrollmyndigheter och kommunsamarbeten med gemensam nämnd i respektive län, och antal av dessa som reviderats under 2020 och under femårsperioden 2016-2020 (se även bilaga 2).

Län	Antal kontrollmyndigheter (varav samarbeten)****	Antal reviderade kontrollmyndigheter 2020 - ordinarie revisioner (varav digitala)	Antal verifieringar av genomförda åtgärdsplaner	Antal reviderade kontrollmyndigheter 2016-2020 (antal ej reviderade)
Blekinge	3 (1)	0	0	2 (1)
Dalarna	14 (2)*	1	6	13 (1)
Gotland	1	0	1	1
Gävleborg	7 (2)	1	0	5 (2)
Halland	6	0	0	4 (2)
Jämtland	7 (2)**	1 (1)	4	7
Jönköping	12 (2)	0	0	7 (5)
Kalmar	11 (1)	0	0	6 (5)
Kronoberg	8	0	0	7 (1)
Norrbottnen	14	2 (2)	0	13 (1)
Skåne	27 (2)	0	4	16 (11)
Stockholm	23 (2)	1 (1)	4	20 (3)
Södermanland	9	2	3	9
Uppsala	8	0	0	5 (3)
Värmland	14 (1)***	2 (2)	4	12 (2)
Västerbotten	14 (1)	3 (3)	2	14
Västernorrland	6**	0	1	4 (2)
Västmanland	7 (1)*	0	0	7
Västra Götaland	37 (4)	8 (5)	4	34 (3)
Örebro	7 (3)***	0	0	6 (1)
Östergötland	12 (1)	0	1	10 (1)
Totalt	247 (25)	21 (14)	34	203 (44)

*Länsstyrelserna i Västmanland och Dalarna delar på ansvaret för revision av Västmanland-Dalarnas miljö- och byggnadsnämnd. Resultatet redovisas av länsstyrelsen i Dalarnas län.

**Länsstyrelserna i Västernorrland och Jämtland delar på ansvaret för revision av Bräcke-Ånge. Resultatet redovisas av länsstyrelsen i Jämtlands län.

*** Länsstyrelserna i Örebro och Värmland delar på ansvaret för revision av Storfors-Karlskoga. Resultatet redovisas av länsstyrelsen i Örebro län.

**** Det fanns vid årets slut 25 stycken kommunala kontrollmyndigheter som bestod av mer än en kommun, det vill säga de hade en gemensam nämnd för livsmedelskontrollen. Detta innebar att Sveriges 290 kommuner utgjorde 247 kommunala kontrollmyndigheter.

Skuggkontroller 2020

Under 2020 omfattade totalt 7 av de 24 ordinarie revisionerna en skuggkontroll (29 procent). Vid en skuggkontroll observerar och bedömer revisionsgruppen, inklusive en sakkunnig, en offentlig kontroll som utförs av den kontrollmyndighet som revideras. Istället för fysiska kontroller på plats hos verksamhetsutövaren genomfördes skuggkontroller i olika former, exempelvis:

- Inspektören intervjuades om förberedelserna inför kontrollen, tidigare erfarenheter från verksamheten, vilka lagstiftningsområden som skulle granskas, samt vilka risker som fanns i verksamheten. Därefter utförde inspektören kontrollen på egen hand. Kontrollrapporten bedömdes med hjälp av en sakkunnig.
- Inspektören genomförde en revision genom intervjuer och dokumentgranskning med ansvarig för dricksvattenanläggning på myndighetens kontor.
- Granskning av kontrollrapporter och beslut gällande två verksamheter tillsammans med inspektören.
- En fallstudie med syftet att genom dialog granska handläggarnas rutiner och risktänkande vid genomförande av kontroll inom aktuellt sakområde.

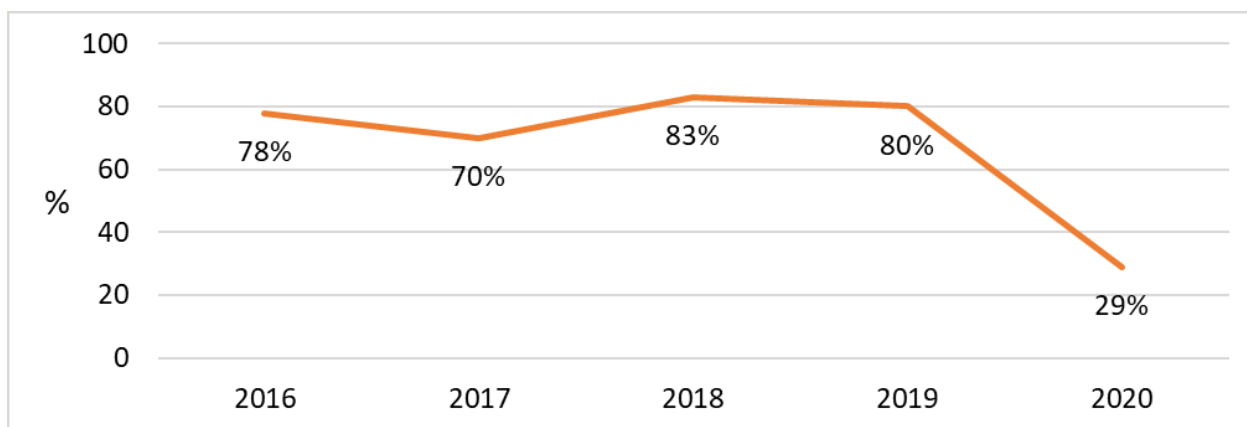
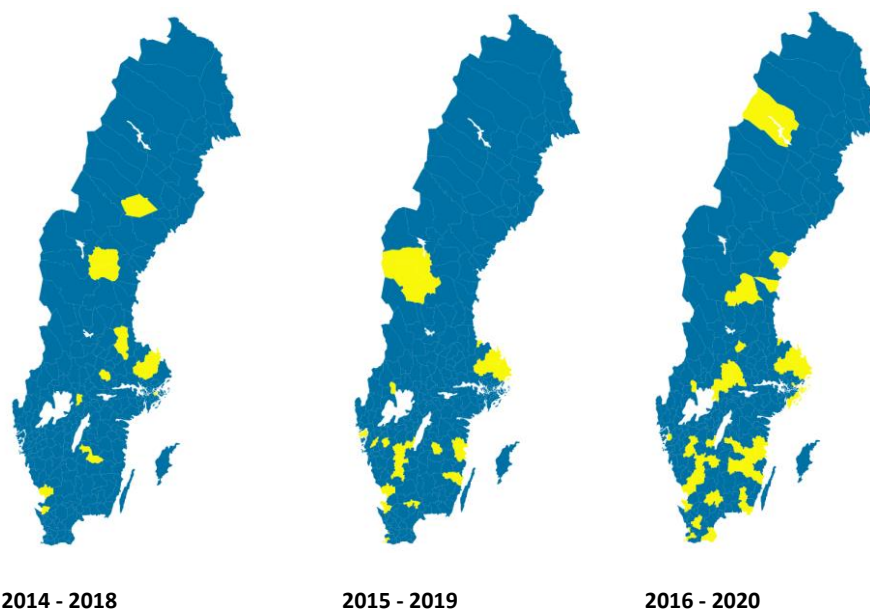


Diagram 1. Andel (%) av de ordinarie revisionerna som omfattade en skuggkontroll under åren 2016-2020.

Revisioner de senaste femårsperioderna

Under femårsperioden 2016-2020 har 76 procent av länsstyrelserna reviderats (16 av 21 stycken), se bilaga 1. Detta kan jämföras med 86 procent 2015-2019 och 90 procent 2014-2018.

Under femårsperioden 2016-2020 har samtidigt 82 procent av de kommunala kontrollmyndigheterna som fanns 2020 reviderats (202 av 247 stycken kommunala kontrollmyndigheter). Detta kan jämföras med 93 procent under 2015-2019 och 95 procent under 2014-2018, se figur 1. De kommunala kontrollmyndigheterna är färre än antalet kommuner eftersom två eller flera kommuner formellt kan gå samman och bilda en ny kontrollmyndighet, se tabell 1. De kommunala kontrollmyndigheterna kallas i fortsättningen för *kommuner* i denna rapport.



Figur 1. Kommunala kontrollmyndigheter som reviderats av länsstyrelsen eller Livsmedelsverket under femårsperioderna 2014-2018, 2015-2019 och 2016-2020. De kontrollmyndigheter som ännu inte reviderats är markerade i gult; 2014-2018 (13 st), 2015-2019 (17 st) och 2016-2020 (44 st).

Under femårsperioden 2016-2020 reviderades även Livsmedelsverket internt och FIHM. Sammantaget innebär det att 81 procent av kontrollmyndigheterna som utför livsmedelskontroll har reviderats under den senaste femårsperioden. Detta kan jämföras med 93 procent 2015-2019 och 94 procent 2014-2018. Trenden är fortsatt att andelen sjunker och att kommissionens riktlinjer⁷ om att samtliga kontrollmyndigheter bör revideras inom en femårsperiod inte är uppfyllda.

⁷ Kommissionens tillkännagivande rörande vägledning om tillämpning av bestämmelserna avseende revisioner som utförs enligt artikel 6 i förordning (EU) 2017/625 (2021/C 66/02).

Resultat av revisionerna

Reviderade revisionsområden

I diagrammet nedan visas andelen avvikelser (nya och kvarstående) inom de olika revisionsområdena. Avvikelser noterades inom samtliga revisionsområden. Antalet avvikelser per reviderad myndighet redovisas inte i denna rapport eftersom just *antal* avvikelser vid en revision inte alltid speglar hur väl myndighetens verksamhet fungerar. Ett revisionsområde omfattar oftast flera olika lagkrav och en avvikelse kan därför ha varierande betydelse.

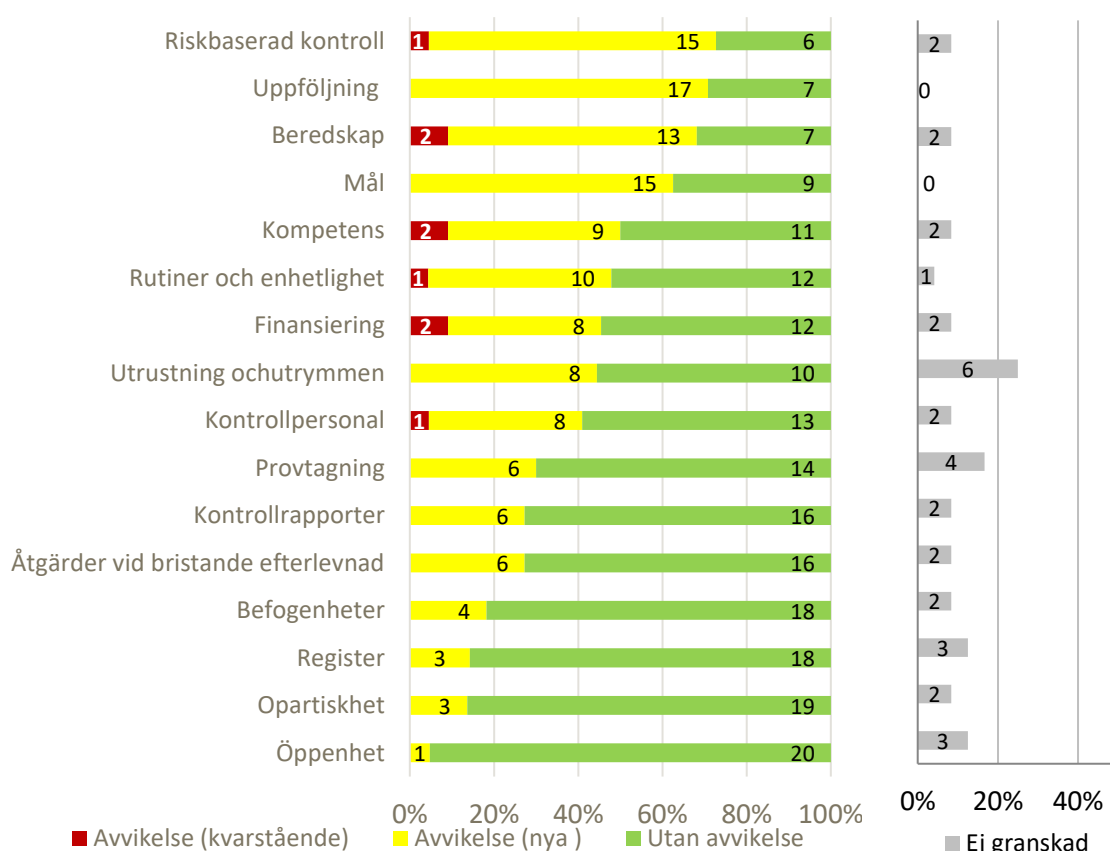


Diagram 2. Andel avvikelser (nya och kvarstående) 2020 inom de olika revisionsområdena (till vänster). Andel revisioner där revisionsområdena inte granskats eller där det inte fanns tillräckligt med underlag för bedömning (till höger). Antalet revisioner anges som en siffra inuti staplarna. Totalt redovisas resultat från 24 ordinarie revisioner. Resultatet från 2019, 2018, 2017 och 2016 återfinns i bilaga 4 för jämförelse.

Alla 24 ordinarie revisioner omfattade inte alla revisionsområden och därför redovisas även andelen revisioner där respektive revisionsområde inte granskades.

I det fleråriga riskbaserade revisionsprogrammet pekas det ut revisionsområden som bör granskas vid samtliga revisioner som utförs under ett specifikt år. Under 2020 var dessa revisionsområden Mål och Uppföljning. I diagrammet framgår att dessa områden granskats vid samtliga revisioner.

Resultat

Nedan följer en mer detaljerad genomgång av resultatet och vilka avvikelser som noterats inom de olika revisionsområdena vid 2020 års ordinarie revisioner. Resultaten redovisas per först för de 21 revisionerna vid kommunala kontrollmyndigheter, därefter för de två revisionerna vid länsstyrelser och sist för internrevisionen av Livsmedelsverket.

Positiva exempel som noterats vid revisionerna finns samlade i bilaga 3.

Revisioner av kommunala kontrollmyndigheter

För att lättare kunna dra slutsatser av revisionsresultatet och identifiera i vilken del av kontrollprocessen det finns brister samt var det kan behövas åtgärder och förbättringar, presenteras resultat i fem större grupper:

- Ekonomiska och juridiska förutsättningar
- Personella, administrativa och tekniska förutsättningar
- Genomföra kontroll
- Kommunicera och åtgärda avvikelser
- Verkningsfullhet

Ekonomiska och juridiska förutsättningar

Det krävs vissa grundläggande ekonomiska och juridiska förutsättningar på en kontrollmyndighet för att kunna utföra en verkningsfull livsmedelskontroll. Kontrollpersonal, lokaler, utrustning och analyser kostar pengar (*finansiering*), det får inte föreligga några intressekonflikter (*opartiskhet*), beslut måste kunna fattas vid behov (*befogenheter*) och myndigheten behöver ha förutsättningar att hantera händelser utanför den normala verksamheten och utanför kontorstid (*beredskap*).

Finansiering

Resultat 2020

- Den vanligaste avvikelserna (7st) vid de reviderade kommunerna var fortsatt att avgiftsintäkterna inte täckte kostnaden för kontrollen.
- Några reviderade kommuner (5 st) tog inte in avgift för de uppföljande kontrollerna som genomförts med anledning av brister som noterats.
- Två kommuner tog inte ut årlig kontrollavgift av samtliga livsmedelsverksamheter.

Kommentar

- Beskrivningen av avvikelserna inom finansiering känns igen från tidigare år. Resultatet indikerar att det är vanligt att kommunerna inte har full kännedom om huruvida intäkterna motsvarar kostnaderna. Kontrollen riskerar då att finansieras antingen med andra medel än kontrollavgifter (exempelvis skattemedel), vilket inte är tillåtet, eller motsatt, att livsmedelsföretagarnas kontrollavgifter finansierar annan kommunal verksamhet än livsmedelskontroll.

Opartiskhet

Resultat 2020

- Vid två kommuner fanns det risk för intressekonflikt då kontroll utfördes på en verksamhet som ägdes av sambon till en chef samt på ett café med koppling till en nämndledamot.
- Vid en annan kommun saknades det rutin för att identifiera och hantera intressekonflikter.

Kommentar

- Revisionsområdet granskades vid merparten av revisioner, och flertalet myndigheter (drygt 8 av 10) uppfyllde kraven, vilket är positivt eftersom det är viktigt att allmänheten och företag kan känna förtroende för kontrollmyndigheterna.

Befogenheter

Resultat 2020

- Vid två kommuner hade beslut fattats av personer som saknade befogenheter för detta. I övrigt noterades vid revisionerna att en kommuns delegationsordningar inte var uppdaterade med korrekt lagstiftning och en annans kommuns delegationsordning var otydlig då det gällde beslut om omhändertagande av varor.

Kommentar

- Myndigheten ska vid behov kunna fatta beslut omedelbart, även utanför kontorstid, i semestertider eller annat. De är därför positivt att de flesta reviderade kontrollmyndigheterna hade en heltäckande och långtgående delegationsordning som möjliggjorde att beslut kunde fattas omedelbart och vid behov. Det är dock allvarligt att beslut fattades av personer som saknade befogenheter. Det är viktigt att kontrollen är rättssäker.
- Befogenheter kan delegeras till olika individer eller funktioner inom myndigheten. Möjligheten att fatta alla olika typer av beslut behöver inte ha delegerats ända ner till kontrollpersonalen. Det viktiga är att beslut ska kunna fattas omedelbart och vid behov.

Beredskap

Resultat 2020

- En tredjedel av de reviderade kommunerna saknade en beredskapsplan som omfattade livsmedel inklusive dricksvatten. Vid två kommuner kvarstod denna brist från föregående revision.
- Hos några kommuner var beredskapsplanerna inte uppdaterade och aktuella, eller innehöll inte alla föreskrivna uppgifter. Planerna var inte alltid testade.

Kommentar

- Beredskapsplaner krävs för att åtgärder ska kunna vidtas omedelbart om livsmedel eller dricksvatten visar sig utgöra en allvarlig risk för konsumenterna att bli sjuka eller lurade. Det

kan handla om matförgiftningsutbrott, vattenburna utbrott, hantering av RASFF⁸ eller annan information om osäkra livsmedel på marknaden eller bedrägliga förfaranden.

- Avvikelserna rör myndigheternas beredskapsplaner, vilket kan indikera att 3 h § i LIVSFS 2005:21 inte fullt ut implementerats. Ytterligare insatser på området behövs, exempelvis kring hur man identifierar och hanterar potentiella krissituationer som kan orsaka osäkra livsmedel och dricksvatten, och hur planen kan testas och utvärderas.

Personella, administrativa och tekniska förutsättningar

Det behövs ytterligare förutsättningar utöver de ekonomiska och juridiska. För att kunna utföra kontroll krävs *kontrollpersonal* som utför kontrollen, kännedom om vilka anläggningar som ingår i kontrollansvaret (*registrering, godkännande och anläggningsförteckning*), samt lämplig *utrustning och utrymmen*.

Kontrollpersonal

Resultat 2020

- Fyra kommuner hade personalbrist. Detta hade resulterat i att all planerad kontroll inte utförts och att en kontrollskuld uppkommit vilken var svår att reducera. Vid den ena kommunen var bristen kvarstående från tidigare revision.
- En femtedel av de reviderade kommunerna, saknade eller hade ofullständiga behovsinventeringar, det vill säga en inventering av vilka personella resurser som behövs för att fullgöra kontrolluppdraget. Därmed var det svårt att bedöma om det fanns tillräckligt med kontrollpersonal vid myndigheterna.

Kommentarer

- Det är allvarligt att många av de reviderade myndigheterna hade en konstaterad personalbrist eller inte kände till sitt personalbehov eftersom tillräckligt med personal är en förutsättning för att kunna genomföra den planerade kontrollen.
- Under pandemin har det tillkommit extra myndighetsuppgifter till kommunerna, bland annat trängsel tillsyn på serveringsställen. Hos några av kommunerna har en del av livsmedelskontrollen skjutits på framtiden och bara den mest akuta kontrollen har genomförts. Andra kommuner tycks ha haft tillräckliga resurser för båda typerna av kontroller.

⁸ Rapid Alert System for Food and Feed – ett varningssystem inom EU där medlemsstaterna informerar andra medlemsstater om icke säkra livsmedel på marknaden.

Registrering, godkännande, anläggningsförteckning

Resultat 2020

- En kommun hade inte säkerställt att förteckningen över registrerade och godkända livsmedelsföretagare och anläggningar var aktuell. En annan kommun hade inte registrerat dricksvattenanläggningarna som ingick i kontrollansvaret.

Kommentarer

- För att kontroll ska kunna utföras krävs kännedom om verksamheten, vilket ett register ger. Det är därför positivt att majoriteten av de reviderade kommunerna hade fullständiga register över de livsmedelsföretagare som ingick i kontrollansvaret.
- Ofullständiga register får även följdverkningar vad gäller myndigheternas möjligheter att uppskatta personal- och kompetensbehov, samt att göra riskbaserade prioriteringar.

Utrustning och utrymme

Resultat 2020

- En fjärdedel av de reviderade kommunerna saknade tillgång till lämpliga utrymmen, eller likvärdig rutin, för förvaring av större mängder beslagtagna livsmedel.
- Två kommuner hade inte säkerställt att kylskåp där prover förvarades höll rätt temperatur.
- En kommun saknade provtagningsutrustning.

Kommentarer

- Beslag av livsmedel kan vara en nödvändig åtgärd om det finns risk för att ett osäkert livsmedel annars släpps ut på marknaden. Tillgång till lämpliga utrymmen för förvaring av beslagtagna livsmedel, eller likvärdig rutin för hantering av beslagtagna livsmedel kan då vara en förutsättning för en verkningfull kontroll.
- Även tillgång till provtagningsutrustning är en viktig förutsättning för en kontroll som ska ha effekt.
- Under 2020 utfördes flertalet av revisionerna digitalt. Det kan vara en anledning till att detta område inte granskades vid en fjärdedel av revisionerna.

Genomföra kontroll

Kontroll ska genomföras regelbundet. Den ska vara *riskbaserad*, alltså utföras där det är störst risk att livsmedelsföretagaren brister, där bristerna ger stor påverkan på livsmedlens säkerhet och där det finns stor risk att konsumenterna vilseleds. Kontrollpersonalen behöver ha *kompetens* för att kunna upptäcka avvikelser mot lagstiftningen, *provtagning* kan behöva genomföras och *rutiner* underlättar för att kontrollen ska vara enhetlig och av hög kvalitet.

Riskbaserad kontroll

Resultat 2020

- Fastställda fleråriga kontrollplaner saknades vid en tredjedel av de reviderade kommunerna. I de fall planer fanns var flera av dessa ofullständiga och innehöll inte föreskrivna uppgifter.

- Hälften av de reviderade kommunerna hade inte tagit hänsyn till kontrollmetoder i sin plan, framförallt inte provtagning,
- Hälften av de reviderade kommunerna följde inte sin kontrollplan och byggde på så sätt upp en kontrollskuld. Skulden ökade i vissa fall för varje år. Många saknade dessutom en plan för hur kontrollskulden skulle hanteras.
- Krav för fastställande av faroanalys och undersökningsprogram för dricksvattenanläggningar uppfylldes inte i tre kommuner.

Kommentar

- Riskbaserad kontroll innebär att myndigheten behöver fokusera kontrollen på rätt saker för att upptäcka eventuella avvikelser. Kontrollen ska utföras vid rätt tillfälle, inom relevanta lagstiftningsområden och med mest lämplig kontrollmetod och frekvens, beroende av risker och erfarenheter av företagets verksamhet och regelefterlevnad. Det är tydligt att myndigheternas planering inte alltid är tillräcklig riskbaserad, och att de planer som finns inte alltid följs.
- Myndigheten ska årligen fastställa en plan för kontrollen. Planen ska gälla en period om minst tre år och omfatta myndighetens samtliga ansvarsområden. Av kontrollplanen ska bland annat framgå behovet av kontroll, prioriteringar och hur de olika kontrollmetoderna avses att användas, särskilt provtagning och analys.
- Under pandemin har det tillkommit extra myndighetsuppgifter till kommunerna, bland annat trängseltillsyn på serveringsställen. Hos några av kommunerna har en del av livsmedelskontrollen skjutits på framtiden och bara den mest akuta kontrollen har genomförts. En kontrollskuld har byggts upp.
- Området granskades vid nästan samtliga revisioner och andelen avvikelser var mycket hög. Vid 75 procent noterades avvikelse. Majoriteten av avvikelserna berör myndigheternas kontrollplaner, vilket kan indikera att 3 e § i LIVSFS 2005:21 inte fullt ut implementerats hos myndigheterna. Ytterligare insatser på området behövs, exempelvis kring hur man planerar för kontrollmetoder. Utbildningsinsatserna avseende God kontrollsed och kontrollprocessen som Livsmedelsverket genomförde digitalt under 2020 bör ha gett myndigheterna stöd och insikt om hur viktig kontrollplaneringen är för att kontrollen ska vara verkningsfull. Detta syns förhoppningsvis i resultaten vid kommande års revisioner.
- Under 2020 utfördes flertalet av revisionerna digitalt och momentet skuggkontroll utfördes inte. Skuggkontroll är en viktig del av en revision för att bedöma hur verkningsfull kontrollen är, bland annat hur kontrollen utförs, vilka lagstiftningsområden som granskas hur bedömningar görs i förhållande till risker i verksamheterna och om eventuella avvikelser upptäcks.

Kompetens

Resultat 2020

- Hälften av de reviderade kommunerna, saknade, hade ofullständiga eller inaktuella kompetensförsörjningsplaner. Kompetensinventering hade i några fall inte genomförts.

- Tillräcklig kompetens för att genomföra kontroll inom dricksvatten saknades vid en kommun.

Kommentar

- Rätt kompetens är en förutsättning för att kunna göra riskbaserade bedömningar och upptäcka eventuella avvikelser vid en kontroll. Personalen ska ha rätt kompetens i förhållande till de anläggningstyper de kontrollerar. Myndigheten ska inte bara se till att kompetens finns, rätt kompetens ska också användas där den behövs.
- Det ska finnas en kompetensförsörjningsplan på myndigheten, och av den ska det framgå den kompetens som myndigheten behöver för att fullgöra sina kontrolluppgifter, den kompetens som finns hos myndighetens personal (samt andra personer som bedriver kontrollverksamhet åt myndigheten), behovet av kompetensutveckling hos personalen samt hur myndigheten avser att uppfylla kraven på kompetensförsörjning. Planen ska hållas uppdaterad.
- Under 2020 utfördes flertalet av revisionerna digitalt och momentet skuggkontroll ingick inte. Skuggkontroll är en viktig del av en revision för att bedöma om kontrollpersonalen har tillräcklig kompetens, det vill säga en förmåga att göra korrekta bedömningar i en kontrollsituation.

Provtagning och analys

Resultat 2020

- Provtagningsplan saknades vid sju av kommunerna.
- Tre kommuner hade inte säkerställt tillgången till lämplig laboratoriekapacitet.
- Säkerställandet av livsmedelsföretagarnas rätt till referensprov i samband med provtagning, saknades hos tre kommuner.

Kommentar:

- Provtagning används fortsatt sparsamt inom kontrollen. Detta trots att provtagning ibland är den enda eller den lämpligaste kontrollmetoden för att kontrollera ett visst lagkrav, exempelvis för att påvisa patogena bakterier, toxiska substanser eller otillåtna tillsatser, för att verifiera märkningen av ett livsmedel (näringsinnehåll, djurslag och annat), för att verifiera företagets egen kontroll, eller för att granska om lagstadgade gränsvärden och kriterier uppfylls.
- Kontrollmetoden provtagning ska, tillsammans med övriga metoder, beaktas när kontrollmyndigheten planerar sin kontroll, se revisionsområdet Riskbaserad kontroll.

Rutiner och enhetlighet

Resultat 2020

- Drygt hälften av de reviderade kommunerna hade rutiner som bedömdes vara ändamålsenliga och som följdes.

- Resten av de reviderade kommunerna saknade ändamålsenliga rutiner inom alla eller några föreskrivna områden. Vid tre av kommunerna nämns särskilt avsaknad av provtagningsrutin.
- Tre av kommunerna saknade system för att hålla rutinerna uppdaterade.

Kommentarer

- Detta revisionsområde skulle kunna benämnas "enhetlighet och kvalitet". Det uppnås bland annat genom gemensamma arbetssätt och rutiner som personalen arbetar efter. Behovet av *dokumenterade* rutiner varierar mellan olika myndigheter beroende av organisation, verksamhet och storlek. På vissa områden kräver dock lagstiftningen dokumenterade rutiner, bland annat avseende personalens uppgifter, provtagningsrutin, kontrollmetoder, tolkning av resultat samt åtgärder till följd av kontroll.
- Många myndigheter verkar ha svårigheter med provtagningsrutiner vilket kan vara kopplat till att metoden provtagning används sparsamt trots att den ibland hade varit lämplig. Många myndigheter saknade också metoder för att se till att all personal följer de rutiner som finns, och att rutinerna hålls uppdaterade. Kan myndigheten inte säkerställa att all personal arbetar enligt ett visst arbetssätt är det svårt att veta vad som behöver ändras när den planerade verksamheten inte ger de resultat som eftersträvs.
- Det är svårt att uppnå enhetlighet och kvalitet i kontrollen utan gemensamma arbetssätt. Myndigheterna kan i många fall använda Livsmedelsverkets vägledande texter inom olika områden och anpassa dem till den egna verksamheten. Även myndigheter med en ensam kontrollpersonal har nytta av dokumenterade rutiner för att minska sårbarheten och underlätta kompetensöverföring vid personalbyten.

Kommunicera och åtgärda avvikelser

Kontrollen blir verkningsfull om konstaterade avvikelser i livsmedelsföretagarnas verksamhet kommuniceras (*kontrollrapporter*) med livsmedelsföretagaren och när myndigheten vidtar lämpliga *åtgärder* mot företagarna så att avvikelserna åtgärdas inom rimlig tid. *Öppenhet* är en del i avvikelsehanteringen, att vem som helst har rätt enligt förvaltningsrättsliga principer att ta del av de beslut som fattas av myndigheter. Detta kan bidra till att öka lagefterlevnaden hos de företag som inte lever upp till lagstiftningens krav.

Kontrollrapporter

Resultat 2020

- Samtliga reviderade kommuner upprättade kontrollrapporter och överlämnade dessa till livsmedelsföretagaren efter utförd kontroll.
- I två av kommunernas kontrollrapporter fanns inte alla föreskrivna uppgifter. Det som saknades var syfte och kontrollmetod.
- En kommun ställde krav på åtgärder i sina kontrollrapporter, och inte i form av beslut med möjlighet till överklagan.
- Rapporterna vid fyra kommuner var otydliga. Det var oklart för företagaren vad som var avvikelse mot lagstiftningen.

Kommentar

- Om kontrollen ska vara verkningsfull, det vill säga att företagaren åtgärdar eventuella avvikelser, är det viktigt att rapporten är tydlig och begriplig. Det måste vara klart vad som kontrollerats och vad som var en avvikelse mot lagstiftningen.
- Efter en utförd kontroll ska en kontrollrapport skrivas. Rapporten ska innehålla en beskrivning av syftet med kontrollen, vilken kontrollmetod som använts och resultatet av kontrollen. Krav på åtgärd ska inte ställas i rapporten, utan ska vara formulerat som ett beslut, innehållande en motivering, lagstöd, samt en möjlighet för företagaren att överklaga.

Åtgärder vid bristande efterlevnad

Resultat 2020

- Två kommuner hade inte vidtagit lämpliga åtgärder för att se till att företagarna åtgärdat avvikelser som noterats vid kontroll. Exempelvis följdes inte alltid avvikelser upp av kontrollpersonalen. Vi den ena kommunen var avvikelsen kvarstående från tidigare revisioner. Ytterligare en kommun hade inte följt ett beslut om föreläggande.
- Tre kommuner fattade beslut som inte uppfyllde lagstiftningens krav.

Kommentar

- Syftet med offentlig kontroll är att granska om livsmedelsföretagen lever upp till lagstiftningens krav så att konsumenter har tillgång till säkra livsmedel och inte blir vilseledda. Kontrollen kan anses ha denna effekt om den upptäcker eventuella avvikelser vid livsmedelsföretagen och vidtar lämpliga åtgärder mot företagarna så att avvikelserna åtgärdas. Det är därför anmärkningsvärt att några myndigheter inte hade vidtagit lämpliga åtgärder så att företagarna åtgärdat de avvikelser som noterats vid kontroll samt att avvikelser i många fall inte följdes upp.
- Det framkom vid revisionerna att avvikelsehanteringen fortfarande varierar mellan myndigheterna. Det finns skillnader i dels när och hur en avvikelse följs upp och dels i sättet att välja och använda olika åtgärder.
- Det fanns myndigheter som ställde krav i kontrollrapporten utan möjlighet till överklagan, se revisionsområde Kontrollrapporter.
- Besluten i många kommuner uppfyllde inte lagstiftningens krav vilket är problematiskt av många skäl, bland annat eftersom besluten eventuellt inte håller för en rättslig prövning.

Öppenhet

Resultat 2020

- Den avvikelse som noterades på detta område handlar om att allmänheten inte delgavs information om myndighetens kontrollverksamhet, hur den är organiserad och utförs.

Kommentar

- Generellt uppfyller myndigheterna kraven på öppenhet genom att allmänna handlingar hålls samlade i ett diarium och finns tillgängliga för allmänheten.

Verkningsfullhet

Kontrollmyndigheten ska ha *mål* för sin verksamhet. Myndighetens ledning ska *följa upp* målen och verifiera kontrollverksamheten. Om det förekommer brister i verksamheten ska de rättas till. Myndigheten är även ansvarig för att låta sig revideras och vidta åtgärder utifrån revisionsresultatet (*revision*). Mål, uppföljning och revision är viktiga pusselbitar för myndigheten för att uppnå verkningsfullhet i sin kontrollverksamhet.

Mål

Resultat 2020

- Nästan två tredjedelar av de reviderade kommunerna hade en avvikelse då det gäller mål. Exempel på avvikelser är att mål saknades, myndigheten hade inte beaktat målen i Sveriges fleråriga nationella kontrollplan (NKP), de nationella målen hade inte brutits ned till mätbara mål anpassade till den egna verksamheten, och att myndigheten inte hade undersökt ifall anläggningarna berördes av operativa mål.
- Några av de reviderade myndigheterna hade egna mål, men de gick inte att följa upp.

Kommentarer

- Varje kontrollmyndighet ansvarar för att formulera egna mål och indikatorer genom att utgå från de nationella målen. Av myndighetens kontrollplan ska det framgå hur inriktning, mål och prioriteringar i Sveriges fleråriga nationella kontrollplan (NKP) har beaktats. I NKP finns gemensamma nationella mål som visar på fokusområden och områden där det finns generella behov av nationella förbättringar. Dessa gemensamma mål har i sin tur brutits ned till operativa mål för livsmedelskontrollen som ger en inriktning och prioritering av riskbaserade kontrollinsatser inom ramen för den årliga kontrolltiden.
- Många kommuner kände till målen i Sveriges fleråriga nationella kontrollplan (NKP) och hade brutit ner dem till egna mål, anpassade efter den egna verksamheten. Det krävs dock fortsatta insatser för att de nationella målen ska implementeras av alla och uppnås inom uppsatta tidsramar.
- Avsaknad av relevanta eller mätbara mål minskar myndigheternas förmåga att mäta kontrollens verkan och försvårar uppföljnings- och förbättringsarbetet, se även avsnittet Uppföljning nedan.

Uppföljning

Resultat 2020

- Två tredjedelar av de reviderade kommunerna, hade otillräckliga system för att verifiera att kontrollen hade effekt, var verkningsfull. Det handlade bland annat om att
 - o myndighetens mål för livsmedelskontrollen inte följdes upp
 - o ledningen kontrollerade inte att avvikelser som upptäckts vid kontroll följdes upp av myndigheten
 - o system saknades för att säkerställa att personalen följde myndighetens arbetsätt och rutiner
 - o ledningen följde inte upp att den planerade kontrollen utfördes

- förfaranden saknades för verifiering av kontrollverksamheten, det vill säga att kontrollen är verkningsfull och lämplig
- Vid fyra kommuner vidtog ledningen inte åtgärder mot kända brister i den egna verksamheten.

Kommentarer

- Området är ett av de med högst andel avvikelser och har varit så de senaste åren. Den höga andelen avvikelser är allvarig eftersom brister i kontrollverksamheten inte upptäcks och åtgärdas när det saknas ett tillfredställande uppföljningssystem. Att några myndigheter dessutom inte vidtog åtgärder mot de brister som trots allt identifierats är anmärkningsvärt.
- Det kan behövas mer stödinsatser för hur myndigheterna kan arbeta med att säkerställa att kontrollen som utförs har effekt/är verkningsfull.
- För att kunna verifiera och följa upp att kontrollen har avsedd effekt behöver myndigheten ha tydliga mål och en plan för hur målen ska nås. Den effekt som eftersträvas är att eventuella avvikelser mot livsmedelslagstiftningen upptäcks och att lämpliga åtgärder vidtas så att företagen åtgärdar avvikelserna inom rimlig tid. Uppföljning är ledningens ansvar.
- Många myndigheter följer bara upp hur många kontroller som utförts i förhållande till kontrollplanen. En kvantitativ uppföljning som bör kompletteras med en kvalitativ, exempelvis ställa sig frågorna; hur utförs kontrollen, upptäcks eventuella avvikelser, har inspektören rätt kompetens?

Organisation och samordning

Utöver de resultat som presenterats ovan för de olika revisionsområdena så finns även området "Organisation och samordning". Detta område är en diskussionspunkt som ofta inleder en revision. Någon avvikelse ges inte på detta område. Diskussionerna användes dock som underlag vid bedömning av andra revisionsområden eller vid en sammanfattande helhetsbedömning av myndighetens kontrollverksamhet.

I några, men inte alla, revisionsrapporter har diskussionerna dokumenterats. Många myndigheter samordnade sig på något sätt med en eller flera andra myndigheter eller ingick i myndighetsnätverk. Exempel på samordning mellan myndigheter kan vara långvarigt eller tillfälligt utbyte av information eller kontrollpersonal, saminspektioner där kontrollpersonal från en myndighet deltar vid en annan myndighets kontroll för erfarenhetsutbyte, diskussionsmöten och gemensamma kontrollprojekt.

Kommentarer

- Samordning är generellt positivt och leder ofta till att befintliga resurser används effektivt och att den kompetens som finns tas till vara. Samordning av olika slag kan också göra en liten myndighet mindre sårbar eller undanröja jävssituationer.
- Det har blivit vanligare att kommuner köper kontroll av andra kommuner via avtal, så kallade samverkansavtal.

Det totala antalet kommunala kontrollmyndigheter är idag 247 stycken. 25 stycken myndigheter består av mer än en kommun. Denna siffra har legat ganska konstant under de senaste åren. Några samarbeten tillkommer medan andra avslutas.

Revisioner av länsstyrelser

Resultatet från de två revisioner som utfördes av länsstyrelsernas livsmedelskontroll visar att:

- ett heltäckande system för att säkerställa att offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet var verkningsfull och lämplig saknades vid den ena länsstyrelsen
- målen gick inte att följa upp på ett tillfredsställande sätt vid den ena länsstyrelsen. Det saknades indikatorer eller indikatorerna var inte lämpliga för att nå målen
- beredskapsplan med syfte att hantera händelser som kan orsaka osäkra livsmedel saknades vid den ena länsstyrelsen
- en uppdaterad behovsinventering som visar hur mycket personal och med vilken kompetens som behövdes utifrån kontrolluppdraget och länets samtliga befintliga produktionsinriktningar saknades vid den ena länsstyrelsen
- den ena länsstyrelsen hade kännedom om att livsmedelsföretagare bedrev primärproduktion utan att vara registrerade och att tillräckliga åtgärder för att komma till rätta med detta inte vidtagits
- rutinerna vid den ena länsstyrelsens inte säkerställde den offentliga kontrollens kvalitet och enhetlighet på alla nivåer
- tillgång till lämpliga utrymmen för förvaring av större mängder beslagtagna livsmedel, eller saknade rutin för att hantera detta saknades vid båda länsstyrelserna
- lagstiftningens krav på åtgärder vid bristande efterlevnad inte uppfylldes vid den ena länsstyrelsen
- otillräcklig kompetens noterades vid den ena länsstyrelsen inom området "odling av fisk". Vid samma myndighet saknades det en uppdaterad kompetensförsörjningsplan innehållande alla produktionsinriktningar som ingick i kontrolluppdraget.

Då resultatet endast utgör två revisioner kommenteras det inte. Dock är många av kommentarerna som ges ovan om kommunerna även tillämpliga för länsstyrelserna.

Revision av Livsmedelsverket livsmedelskontroll

Vid internrevisionen av Livsmedelsverkets livsmedelskontroll granskades endast områdena Mål och Uppföljning. Slutsatser som drogs var att:

- ledningen följde upp att kontroll utfördes och att åtgärder mot livsmedelsaktörerna genomfördes vid behov
- indikatorer för uppföljning av verksamheten fanns i stor utsträckning, men indikatorer för kontrollens kvalitetsaspekt behövde utvecklas.

Revisionernas effekt på kontrollen

Revisionens effekt på kontrollen uppnås genom att brister i myndighetens kontrollverksamhet upptäcks, kommuniceras och åtgärdas. Utifrån revisionsresultatet ska den reviderade kontrollmyndigheten vidta lämpliga åtgärder.⁹ Det är dess ansvar att rätta till brister. Den myndighet som utfört revisioner följer dock upp att åtgärderna verkligen genomförs, dels genom att bedöma en åtgärdsplan som upprättats av den reviderade myndigheten och dels genom att verifiera att åtgärdsplanen följs. Bedömningen av åtgärdsplanen är viktig. Om åtgärdsplanen är ändamålsenlig innebär det att avvikelserna kan bedömas som åtgärdade när planen är genomförd.

Vid verifieringarna kan det identifieras behov av särskilda åtgärder mot en kontrollmyndighet, exempelvis ytterligare uppföljningar, beslut om föreläggande när det gäller kommunerna, föra samtal med Generaldirektören vid Livsmedelsverket eller med Näringsdepartementet då det gäller övriga kontrollmyndigheter. Erfarenheter från revisionerna kan också göra att Livsmedelsverket och länsstyrelserna väljer att revidera en myndighet oftare eller mer sällan.

Revisionen upptäcker avvikelser och bedömer åtgärdsplaner

Brister i myndighetens kontrollverksamhet upptäcktes vid nästan alla ordinarie revisioner som utfördes 2020 (22 av 24, det vill säga 92 procent). Åtgärdsplan begärdes in efter samtliga revisioner där avvikelse noterats.

Resultatet har legat på denna nivå de senaste åren vilket visar på att det finns ett stort fokus på att avvikelser ska åtgärdas eftersom åtgärdsplaner tas in och bedöms.

Verifiering av att åtgärder genomförts

Att åtgärdsplanen följs verifieras av den myndighet som utfört revisionen. Verifieringen kan göras på olika sätt beroende av avvikelserns art och omfattning, exempelvis administrativt via e-post, brev eller telefon, genom bedömning av dokument som kontrollmyndigheten skickat in, eller genom en särskild revision på plats. Alla dessa sätt benämns nedan som *verifierande revision*, och en sådan avslutas med en rapport till kontrollmyndigheten.

Historiskt har verifiering av att åtgärder utförts gjorts vid nästa planerade ordinarie revision, det vill säga ofta fem år senare. Enligt nuvarande revisionsprocess¹⁰ bör åtgärdsplanens genomförande verifieras vid planens olika slutförandedatum. Detta för att öka effekten av revisionerna.

Elva länsstyrelser och Livsmedelsverket har under 2020 genomfört verifierande revisioner, det vill säga följt upp att bedömda åtgärdsplaner verkligen genomförts, se bilaga 1 och 2.

⁹ Artikel 6.1 i förordning (EU) 2017/625

¹⁰ Se Kontrollwiki, <https://kontrollwiki.livsmedelsverket.se/> under Kontrollsystemet/Revision av kontrollmyndigheters livsmedelskontroll

För 34 kommuner verifierades att åtgärder genomförts enligt deras åtgärdsplaner. Länsstyrelserna verifierade 32 av dessa kommuner och Livsmedelsverket fem kommuner. För tre av de fem kommunerna verifierade Livsmedelsverket genomförda åtgärder för några revisionsområden och länsstyrelsen verifierade resterande åtgärder. Livsmedelsverket har dessutom verifierat att åtgärder genomförts efter fyra länsstyrelserevisioner, efter två internrevisioner och efter revisionen av FIHM. Sammanfattningsvis så genomfördes verifierande revisioner vid 41 kontrollmyndigheter 2020.

Resultat av årets verifierande revisioner visar att en slutbedömning gjorts av genomförda åtgärdsplaner efter 73 procent av revisionerna, se tabell 2. Vid en slutbedömning kan några åtgärder vara pågående utan att vara helt genomförda. Revisorn har dock bedömt att kontrollmyndigheten kommer att genomföra åtgärden inom rimlig tid.

Tabell 2. Resultat av verifierande revisioner 2020.

År då ordinarie revision genomfördes	Antal verifierande revisioner totalt	Antal verifierande revisioner där en slutbedömning gjorts (*)
2017	4	3 (75 %)
2018	20	15 (75 %)
2019	15	11 (73 %)
2020	2	1 (50 %)
Totalt	41	30 (73 %)

*procent av verifierande revisioner där samtliga åtgärder vidtagits enligt åtgärdsplan.

Vid de verifierande revisionerna granskades inte alltid alla revisionsområden, även om det fanns avvikelser inom området (grå staplar i diagram 3). Slutdatum för åtgärden hade inte alltid passerat eller så gjordes bedömningen att det inte var möjligt att verifiera att en viss åtgärd var genomförd vid aktuell granskning, ofta på grund av att en administrativ granskning inte räckte.

I diagrammet nedan indikeras att avvikelser inom vissa revisionsområden tycks vara svårare att åtgärda än andra. Förutom revisionsområdet Register (som baseras på bara två åtgärdsplaner) så kan det konstateras att avvikelser inom revisionsområdet Finansiering och Kompetens var svåra och kanske tidskrävande att åtgärda.

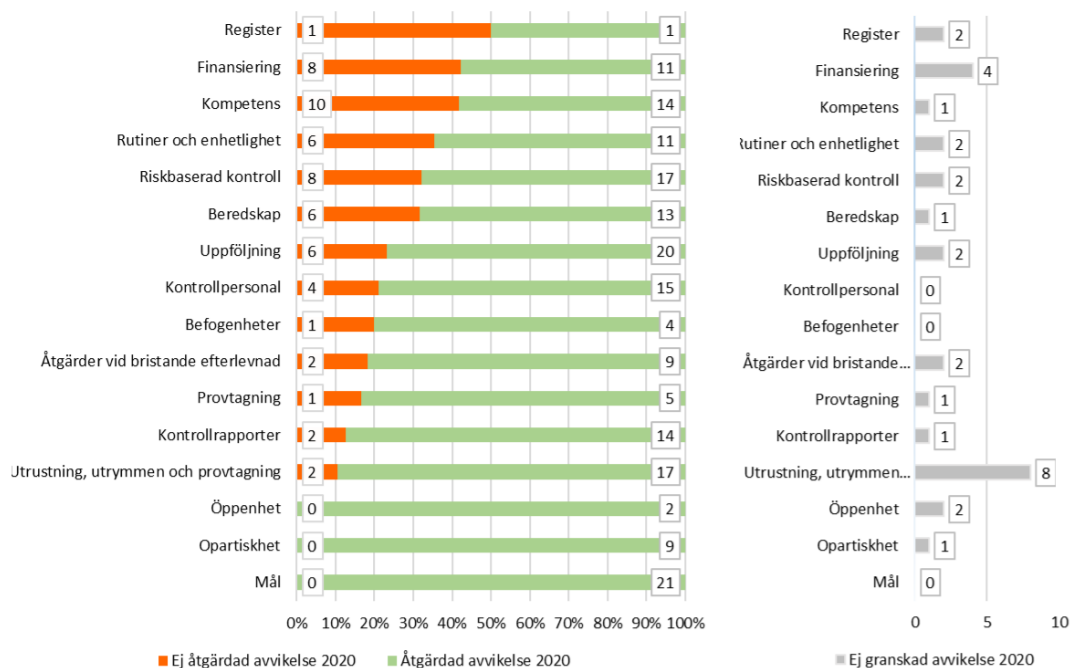


Diagram 3. Andelen åtgärdade eller ej åtgärdade avvikelser noterade vid 41 verifierande revisioner, utförda av Livsmedelsverket eller länsstyrelsen. Antalet verifierade åtgärdsplaner anges som en siffra inuti etikett. Dessutom visas antal revisionsområden där åtgärder inte verifierats (ej granskad avvikelse 2020). Resultatet från 2019 och 2018 finns i bilaga 5 för jämförelse.

I de fall inga frivilliga åtgärder vidtas av kommunerna, eller om bara överksamma åtgärder vidtas, kan länsstyrelserna kontakta Livsmedelsverket för att diskutera vidare handläggning av ärendet. Livsmedelsverket kan fatta beslut om föreläggande mot en kommun, göra en särskild verifierande revision eller vidta andra åtgärder.

Under 2020 överlämnades ärenden gällande åtta kommuner från länsstyrelser till Livsmedelsverket för vidare hantering. Samtidigt hanterades tidigare överlämningar av Livsmedelsverket. Sex överlämnade ärenden har avslutats under året baserat på att åtgärder genomförts. De återlämnade kommunerna ingår därmed på nytt i länsstyrelsernas revisionsprogram. Se bilaga 2.

Livsmedelsverket utförde fyra slutbedömningar av att åtgärder genomförts enligt länsstyrelserns åtgärdsplaner efter ordinarie revisioner utförda 2018 och 2020. För endast en av de fyra länsstyrelserna fanns avvikelser kvar som inte hade åtgärdats enligt åtgärdsplanen. Detta kan jämföras med verifieringar som utfördes under 2019 där fem av sex länsstyrelser inte följt åtgärdsplanen.

Slutsats

Revisionsåret 2020 påverkades av pandemin. Färre revisioner än normalt genomfördes, de flesta revisionerna genomfördes digitalt och bara ett fåtal revisioner innehöll momentet skuggkontroll. Samtidigt verifierades i större utsträckning åtgärdsplaner från tidigare års revisioner vilket stärker revisionens verkan på kontrollen.

Det samlade intrycket är att det var stora skillnader i resultaten mellan kontrollmyndigheterna. Det fanns myndigheter som i allt väsentlig uppfyllde kraven samtidigt som det fanns de som hade allvarliga brister. Många myndigheter hade en väl planerad verksamhet och genomförde också den planerade kontrollen med kompetent personal och lämplig utrustning. Andra myndigheter hade stora brister i planering, i utförande av kontrollen och i uppföljningen av kontrollverksamheten. Utökade uppgifter hos kontrollmyndigheten på grund av pandemin, bland annat trängseltillsyn, påverkade i vissa fall stort hur mycket livsmedelskontroll som kunde utföras.

Resultatet av 2020 års revisioner ger en bild av en del av livsmedelskontrollen i Sverige och ger unik information om hur kontrollen fungerar i verkligheten, ute på plats hos kontrollmyndigheterna. Resultaten från revisioner som utförts under de senaste åren påminner om varandra. Det tar tid innan förbättringsarbete och olika stöd- och ledningsinsatser får genomslag.

Bilagor

Bilaga 1 Livsmedelsverkets revisioner av länsstyrelsernas kontroll i primärproduktionen 2016-2020.

Bilaga 2 Revisioner av kommunala myndigheter och Livsmedelsverket, samt andra insatser 2020.

Bilaga 3 Positiva exempel som noterats vid revisionerna 2020.

Bilaga 4 Resultat från ordinarie revisioner 2019, 2018, 2017 och 2016.

Bilaga 5 Verifiering av åtgärdsplaner 2018 och 2019.

Bilaga 1

Livsmedelsverkets revisioner av länsstyrelsernas kontroll i primärproduktionen 2016-2020

År	Antal myndigheter - ordinarie revision (verifierande revision)	Reviderad länsstyrelse - Ordinarie revision (fokus vid skuggkontroll)	Reviderad länsstyrelse - Verifiering av genomförda åtgärdsplaner* (året för ordinarie revision, SLUT = slutbedömd)
2016	0 (0)	-	-
2017	5 (2)	Blekinge (uppfödning av hägnat vilt) Gotland (fiske av vildfångad fisk) Gävleborg (fiske av vildfångad fisk) Kronoberg (honungsproduktion) Jämtland (honungsproduktion)	Uppsala (2015) Västra Götaland (2015)
2018	4 (1)	Dalarna (frukt & grönt: bär) Norrbotten (frukt & grönt: bladgrönsaker och tomater i växthus) Södermanland (spannmålsproduktion: tork och lagring) Västerbotten (uppfödning av ren)	Blekinge (2017)
2019	4 (6)	Halland (honungsproduktion) Jönköping (mjölkproduktion- försäljning av opastöriserad mjölk direkt till konsument) Kalmar (mjölkproduktion- försäljning av opastöriserad mjölk direkt till konsument) Västernorrland (honungsproduktion)	Blekinge (2017) Gotland (2017) Gävleborg (2017) Kronoberg (2017) Jämtland (2017) Västerbotten (2018)
2020	2 (4)	Värmland (odling fisk, digital) Östergötland (odling fisk, digital)	Dalarna (2018, SLUT) Norrbotten (2018, SLUT) Södermanland (2018, SLUT) Värmland (2020, SLUT)
2016 - 2020	16	<i>Stockholm, Skåne, Västmanland, Västra Götaland, Örebro är inte reviderade under femårsperioden</i>	

* Verifierande revision av genomförd åtgärdsplan redovisas per enskild reviderad kontrollmyndighet, när en eller flera verifieringar genomförts efter ordinarie revision.

Bilaga 2

Revisioner av kommunala kontrollmyndigheter och Livsmedelsverket, samt andra insatser 2020

Reviderande myndighet (regional och nationell)	Myndigheter - ordinarie revisioner (fokusområde vid skuggkontroll)	Myndigheter - verifiering av genomförda åtgärdsplaner (året för ordinarie revision, SLUT = slutbedömd)	Myndigheter överlämnade till Livsmedelsverket för verifiering av åtgärder (pågår eller återlämnad)
Blekinge	-	-	-
Dalarna	Säter	Ludvika (2019, SLUT) Mora Orsa (2018)** Smedjebacken (2018, SLUT) Vansbro (2018, SLUT) Älvdalen (2018)** Leksand (2019)*	Hedemora (överlämnad jan 2020, uppföljning pågår) Leksand (överlämnad april 2020, återlämnad till länsstyrelsen juli 2020) Mora-Orsa (överlämnad april 2020, återlämnad till länsstyrelsen dec 2020) Älvdalen (överlämnad april 2020, återlämnad till länsstyrelsen sept 2020) Västmanland-Dalarna Miljö och bygg (överlämnad 2019, uppföljning pågår)
Gotland	-	Gotland (2018, SLUT)*	Gotland (överlämnad 2019, återlämnad till länsstyrelsen juli 2020)
Gävleborg	Söderhamn	-	-
Halland	-	-	-
Jämtland	Berg och Härjedalens miljö och byggnämnd (digital, dricksvatten)	Bygg och miljönämnden i Bräcke och Ånge (2019, SLUT) Krokom (2019, SLUT) Ragunda (2018, SLUT) Östersund (2018, SLUT)	-
Jönköping	-	.	-
Kalmar	-	-	-
Kronoberg	-	-	-
Norrbottnen	Älvsbyn (dricksvatten, digitalt) Boden (dricksvatten, digital)	-	Övertorneå (överlämnad 2018, uppföljning pågår)
Skåne	-	Lund (2018, SLUT) Skurup (2018) Staffanstorp (2017) Östra Göinge (2018, SLUT)**	Skurup (överlämnad juni 2020) Staffanstorp (överlämnad sept 2020) Östra Göinge (överlämnad okt 2020, återlämnad till länsstyrelsen dec 2020)
Stockholm	Sollentuna (digital)	Danderyd (2019, SLUT)	

Reviderande myndighet (regional och nationell)	Myndigheter - ordinarie revisioner (fokusområde vid skuggkontroll)	Myndigheter - verifiering av genomförda åtgärdsplaner (året för ordinarie revision, SLUT = slutbedömd)	Myndigheter överlämnade till Livsmedelsverket för verifiering av åtgärder (pågår eller återlämnad)
		Järfälla (2017, SLUT) Lidingö (2018, SLUT) Nacka (2019, SLUT)	Upplands-Bro (överlämnad 2019, förelagd dec 2019, uppföljning av föreläggande pågår)
Södermanland	Gnesta Trosa	Flen (2019, SLUT) Oxelösund (2017, SLUT) Vingåker (2018)	-
Uppsala	-	-	-
Värmland	Filipstad (digital) Årjäng (digital)	Filipstad (2020) MBN Forshaga och Munkfors (2017, SLUT) Hammarö (2019, SLUT) Kil (2019, SLUT)	
Västerbotten	Åsele (avtalsamverkan, digital) Umeå (butik, digital) Storuman (dricksvatten, digital)	Bjurholm (2019, SLUT) Vindeln (2018, SLUT)	Dorotea (överlämnad 2019, uppföljning pågår)
Västernorrland	-	Kramfors (2019)	-
Västmanland	-	-	-
Västra Götaland	Ale (detaljhandel, digital) Lilla Edet Orust (huvudkontor, digital) Skara (digital) Tanum Tidaholm (detaljhandel) Ulricehamn (digital) Vårgårda (digital)	Bollebygd (2018, SLUT) Kungälv (2019, SLUT) Mark (2019) Partille (2018, SLUT)	Grästorp-Götene-Lidköping (3 nämnder) – (överlämnad 2017, återlämnad till Länsstyrelsen juni 2020) Öckerö (överlämnad 2019, uppföljning pågår) Mark (överlämnad dec 2020, uppföljning pågår)
Örebro		-	-
Östergötland		Finspång (2018, SLUT)	-
Livsmedelsverket	Livsmedelsverket – OK (Mål, Uppföljning, digital)	FIHM (2019, SLUT) Livsmedelsverket (2018 SLUT, 2019)	-
Totalt	22 myndigheter	37 verifieringar varav på 34 kommunala myndigheter	15 myndigheter berörda 8 överlämnade till Livsmedelsverket 2020 5 överlämnade till Livsmedelsverket 2019. 1 överlämnade till Livsmedelsverket 2018. 1 överlämnade till Livsmedelsverket 2017. 6 återlämnade 2020. 9 kommunala kontrollmyndigheter hanterades av Livsmedelsverket vid årsskiftet 2020-2021.

* Verifiering genomförd av Livsmedelsverket

**Verifiering genomförd av länsstyrelsen och Livsmedelsverket

Bilaga 3

Positiva exempel som noterats vid revisionerna 2020

Ett urval positiva exempel redovisas nedan:

”Myndigheten hade ett bra varningssystem, kopplat till kalendern, som påminner om/när det är dags för kalibrering av termometrar, byte av provtagningsmaterial o tvätt av skyddskläder.”

”Samsyn sker genom arbete i samverkansgrupp där fem länsstyrelser ingår”

”Länsstyrelsens ärendehanteringsplan, dvs. ett genomarbetat Excel-ark, inkluderande genomgång av avvikelser som upptäckts av myndigheten och att dessa åtgärdats av företagen inom utsatt tid skulle troligen kunna vara användbart vid flera myndigheter”

”4-länsträffarna primärproduktion har även resulterat till andra gemensamma projekt, t.ex. inom mjölkproduktionskontrollen.”

”Före kontrollprojekt skickades information ut till verksamheterna om att kontroll skulle göras och vad som skulle kontrolleras. Många hade tagit till sig av informationen och många verksamheter hade ett väldigt bra kontrollresultat.”

”utbyte med andra kommuner + kalibrering av egna inspektörer genom att samtliga bedömer samma anläggning (två o två med 30 minuters mellanrum)”

”Initiativ har tagits till ett gemensamt digitalt forum för utbyte av kunskap och erfarenheter inom dricksvattenkontrollen.”

”Ledningens uppföljning inkluderade även uppföljning av kontrollens effekt i form av gemensamma kontroller och granskning av kontrollrapporter.”

”Det finns tid avsatt för samsyn och ärendediskussion vilket höjer kompetensen hos kontrollpersonalen”

”Det är bra att man använder sig av effektmål, exempelvis genom att följa upp tidigare kontrollprojekt för att säkerställa att kontrollen gett effekt även på sikt.”

”Ett samverkansavtal med grannkommuner ger möjlighet för annan kommuns inspektörer att användas för utförande av offentlig kontroll i situationer där jäv/intressekonflikt kan föreligga samt vid semester och annan ledighet.”

”Som en del av uppföljningen granskar inspektörerna några av varandras fjolårsärenden, vilket också är ett medvetet försök till att öka enhetligheten i kontrollen.”

”Efter årlig utvärdering av kontrollen skapas kontrollprojekt inom områden med identifierat behov. Inom projekten tas det fram olika material, exempelvis mall för kontrollrapport, provtagningsrutiner och informationsmaterial.”

”Samverkan med andra kontrollmyndigheter är föredömlig. Främst övergripande gemensam planering vilket skulle kunna säkra upp en stabilare personal- och kompetensförsörjning.”

Bilaga 4

Resultat från ordinarie revisioner 2019, 2018, 2017 och 2016.

Åren är inte helt jämförbara och diagrammen speglar inte kontrollmyndigheternas utveckling. Revisionsområdenas innebörd har förändrades mellan åren.

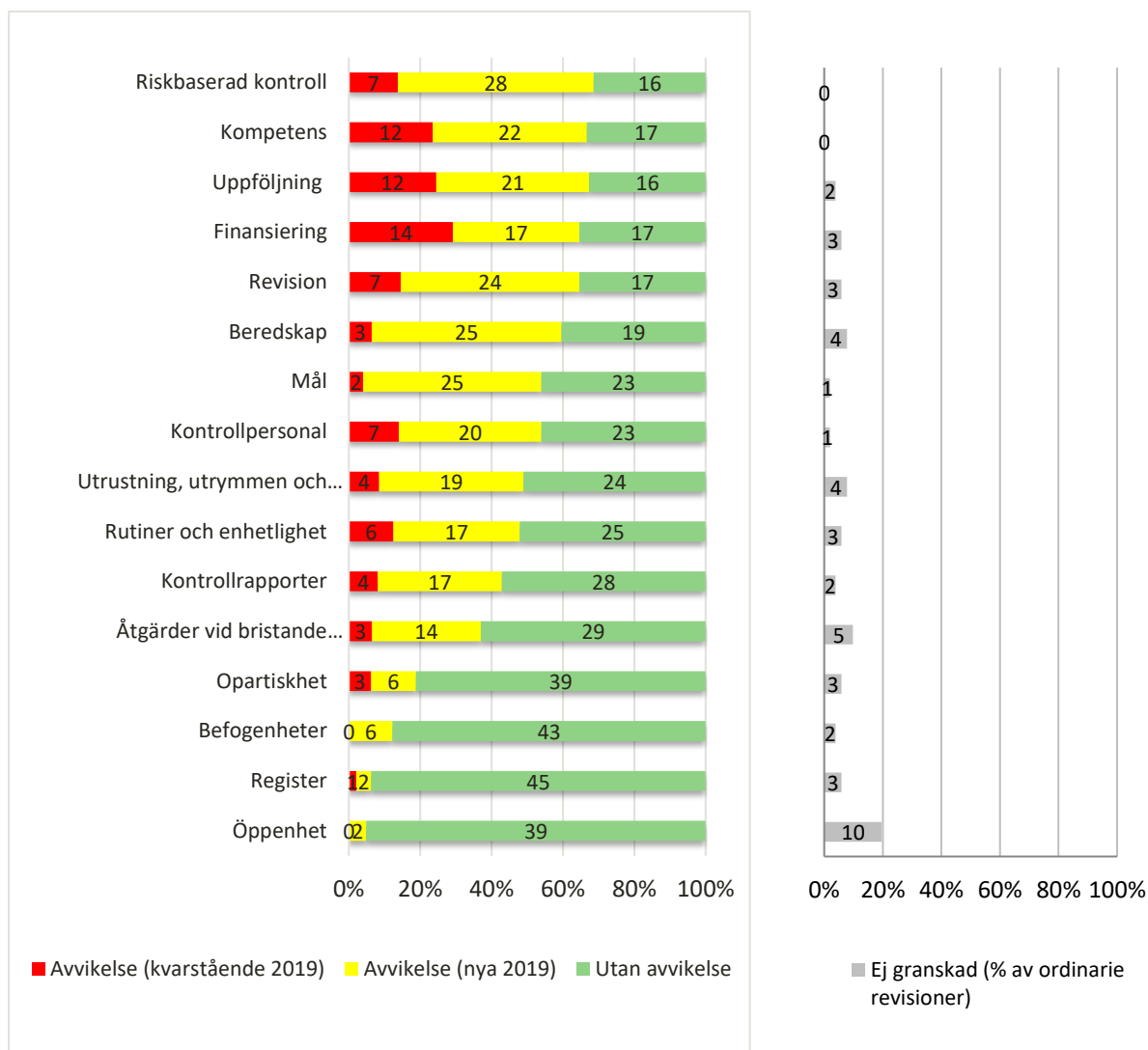


Diagram A. Andel avvikelser (nya och kvarstående) 2019 inom de olika revisionsområdena (till vänster). Andel revisioner där revisionsområdena inte granskats eller där det inte fanns tillräckligt med underlag för bedömning (till höger). Antalet revisioner anges som en siffra inuti staplarna. Totalt redovisas resultat från 51 ordinarie revisioner.

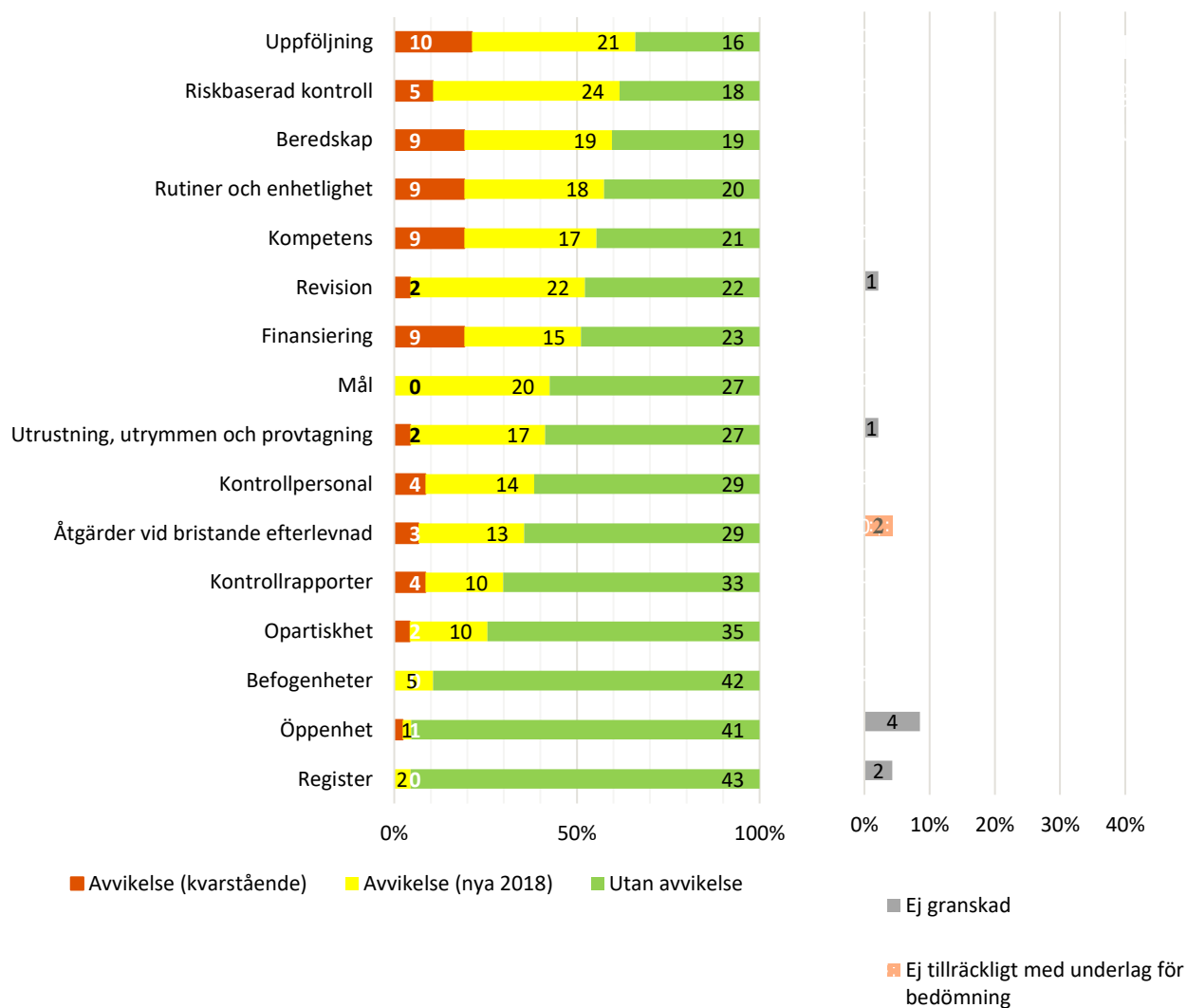


Diagram B. Andel avvikelser 2018 (kvarstående och nya) inom de olika revisionsområdena (till vänster). Andel revisioner där revisionsområdena inte granskats eller där det inte fanns tillräckligt med underlag för bedömning (till höger). Antalet revisioner anges som en siffra inuti staplarna. Totalt redovisas resultat från 47 ordinarie revisioner, genomförda 2018.

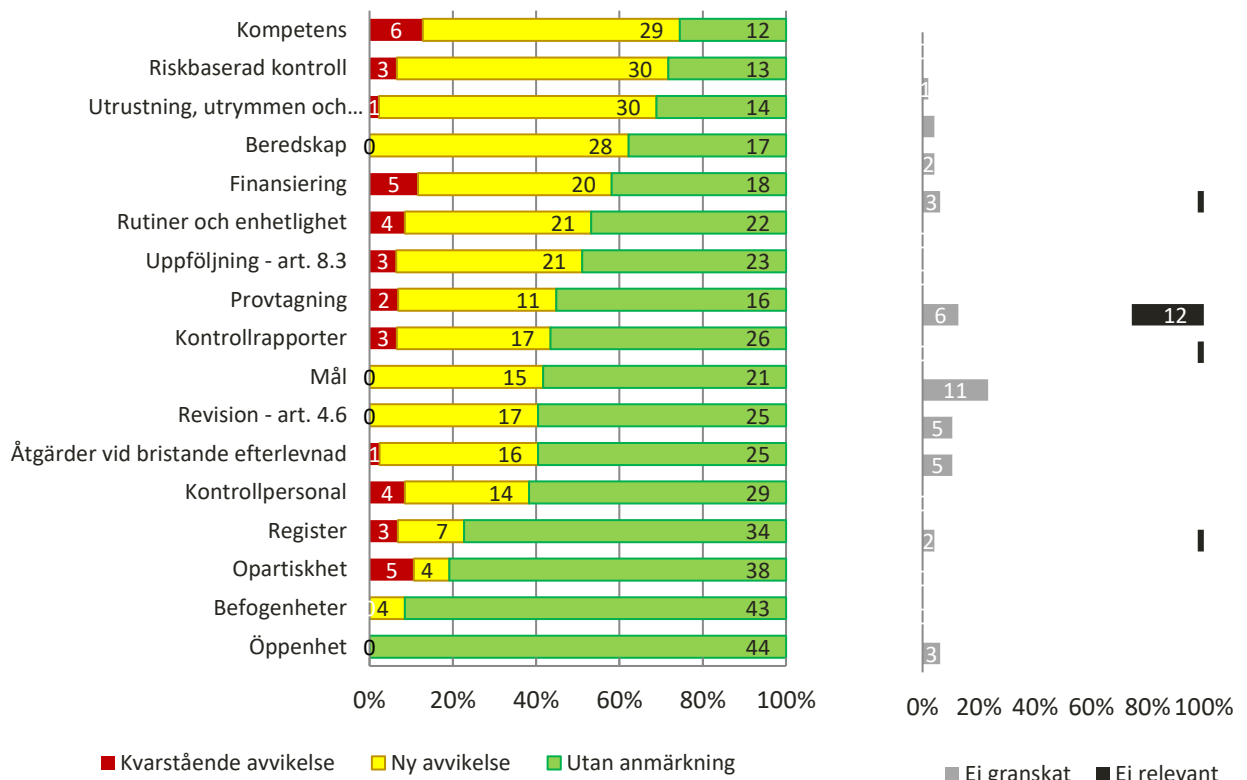


Diagram C. Andel avvikelser 2017 (kvarstående och nya) inom de olika revisionsområdena (till vänster). Andel revisioner där revisionsområdena inte granskats (till höger). Antalet revisioner anges som en siffra inuti staplarna. Totalt redovisas resultat från 47 ordinarie revisioner, genomförda 2017.

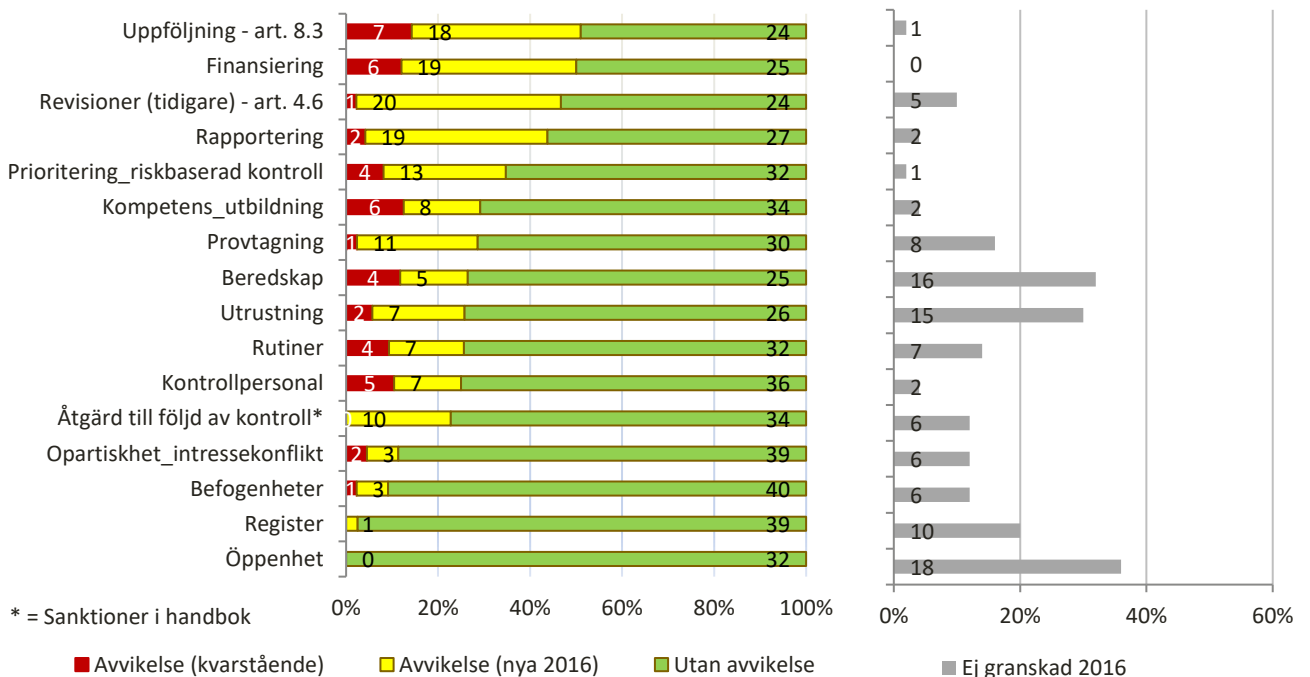


Diagram D. Andel avvikelser 2016 (kvarstående och nya) inom de olika revisionsområdena (till vänster). Andel revisioner där revisionsområdena inte granskats (till höger). Antalet revisioner anges som en siffra inuti staplarna. Totalt redovisas resultat från 50 ordinarie revisioner, genomförda 2016.

Bilaga 5

Verifiering av åtgärdsplaner 2018 och 2019

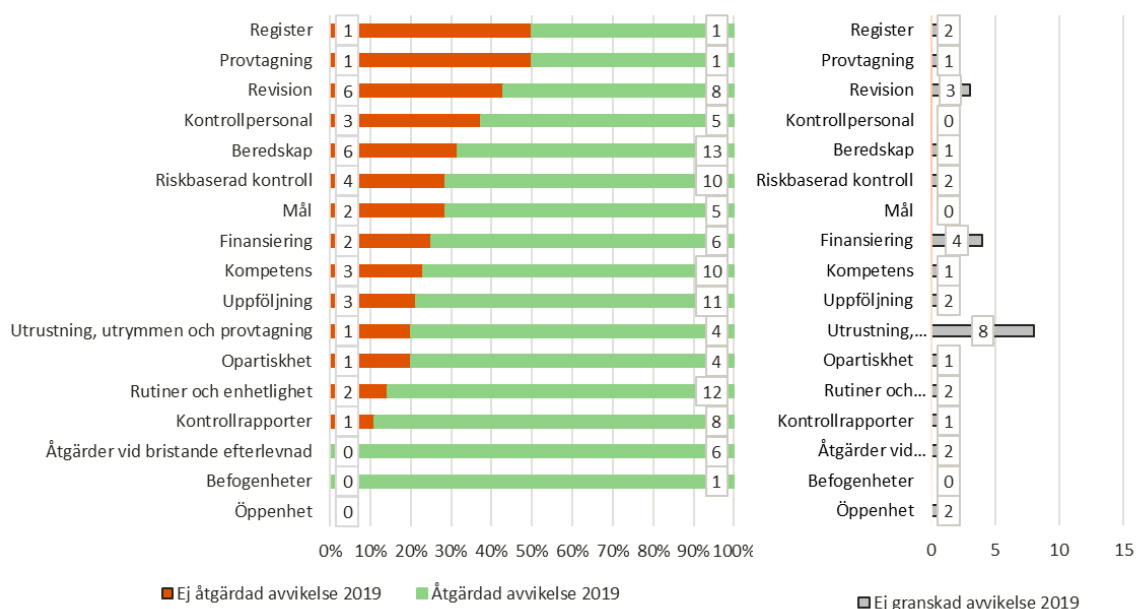


Diagram E. Andelen åtgärdade eller ej åtgärdade avvikelser noterade vid 31 verifierande revisioner, utförda av Livsmedelsverket eller länsstyrelsen. Antalet verifierade åtgärdsplaner anges som en siffra inuti etikett. Dessutom visas antal revisionsområden där åtgärder inte verifierats (ej granskad avvikelse 2019).

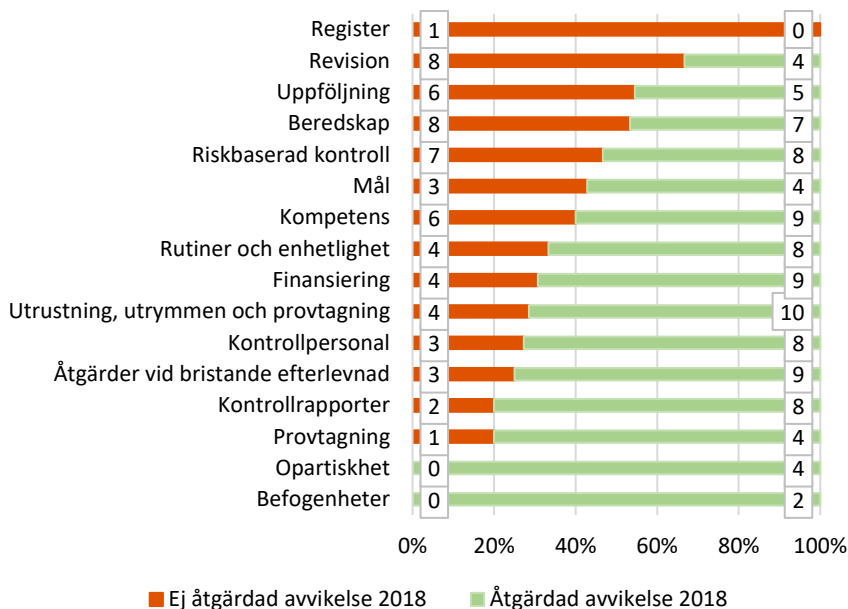


Diagram F. Andelen åtgärdade eller ej åtgärdade avvikelser noterade vid 27 verifierande revisioner, utförda av Livsmedelsverket eller länsstyrelsen. Antalet verifierade åtgärdsplaner anges som en siffra inuti etikett.

