

Revision av Sveriges livsmedelskontroll 2013

– resultat av länsstyrelsernas och Livsmedelsverkets
revisioner av kontrollmyndigheter

av Ann Rydin, Göran Engström och Åsa Eneroth

Innehåll

Sammanfattning	3
Bakgrund och metod	5
Sveriges revisionssystem.....	5
Metod	7
Handbok om revision	9
Resultat.....	10
Revisioner de senaste fem åren	10
Revisioner utförda 2013	10
Reviderade revisionsområden och noterade avvikelser 2013	13
Mål för den offentliga kontrollen.....	15
Opartiskhet och intressekonflikt, inklusive jäv	19
Befogenheter	21
Kontrollpersonal.....	23
Kompetens och utbildning	25
Utrustning.....	28
Finansiering.....	31
Registrering och godkännande av livsmedelsanläggningar, anläggningsförteckning	34
Riskbaserad kontroll – prioritering inom kontrollen.....	37
Rutiner för utförande av kontroll (inklusive enhetlighet)	41
Provtagning och analys	43
Rapportering av kontrollresultat (kontrollrapport).....	45
Öppenhet i kontrollen.....	47
Sanktioner vid bristande efterlevnad.....	49
Uppföljning	51
Revision	54
Synpunkter och förslag från de myndigheter som reviderades av Livsmedelsverket 2013	58
Revisionssystemet	60
Olikheter bland revisorerna.....	60
Utveckling av revisionssystemet.....	60
Nationell revisionsgrupp	61
Revisionsnätverket vid FVO	61
Revisionens effekt på kontrollen.....	62
Åtgärder av avvikelser	62
Länsstyrelsernas återrapportering till Livsmedelsverket.....	63
Reflektioner och slutsatser	64
Måluppfyllelse.....	64
Slutsatser	69
Avsaknad av resurser och beredskapsplaner	70

Ofullständiga register	71
Bilagor.....	72
Bilaga 1	
Reviderade kommuner 2013 av länsstyrelsen respektive Livsmedelsverket.	
Bilaga 2	
Livsmedelsverkets revisioner av länsstyrelsernas kontroll i primärproduktionen 2011-2013, samt planerade 2014.	

Sammanfattning

Denna rapport innehåller Livsmedelsverkets sammanställning av resultatet från 2013 års revisioner av Sveriges livsmedelskontroll. Rapporten bygger på 82 revisioner av kommuners och Livsmedelsverkets livsmedelskontroll, samt länsstyrelsernas kontroll inom primärproduktionen (lantbruk mm). Revisionerna utfördes enligt förordning (EG) nr 882/2004 och kommissionens beslut 2006/677/EG.

Under 2013 reviderades 32 procent av kommunerna, 24 procent av länsstyrelserna och de fem regionala enheterna inom Livsmedelsverkets kontrollavdelning. Detta innebär att en stor andel av Sveriges kontrollmyndigheter reviderats, och att kommissionens rekommendation om att samtliga kontrollmyndigheter bör revideras inom en femårsperiod därmed kan uppfyllas.

Resultatet ger en bild av hur livsmedelskontrollen fungerar i landet och kan ligga till grund för förbättringsarbeten och framtida stöd- och ledningsinsatser.

Stor variation bland kontrollmyndigheterna

Resultaten från 2013 års revisioner bekräftar den bild av hur livsmedelskontrollen i Sverige fungerar som framkom vid sammanställningen av 2012 års revisionsresultat. Många kontrollmyndigheter hade fullständiga register, en planerad verksamhet med goda förutsättningar för att utföra kontroll och den planerade kontrollen genomfördes med personal som hade tillräcklig kompetens. Det var dock stora skillnader mellan kontrollmyndigheterna nästan oavsett vilket revisionsområde som granskades. Det fanns myndigheter som i allt väsentlig uppfyllde kraven, samtidigt som det fanns myndigheter som hade allvarliga brister eller inte utförde någon offentlig kontroll alls. En bidragande orsak till detta är sannolikt att två tredjedelar av de reviderade kontrollmyndigheterna hade brister i finansieringen. Otillräcklig finansiering kan vara en orsak till att det saknas personal, vilket är en förutsättning för att kontroll ska kunna utföras.

Kommunernas uppföljning av kontrollen brister

De flesta kommuner utförde regelbundet en riskbaserad kontroll med personal som hade tillräcklig kompetens. Nio av de reviderade kommunerna utförde dock ingen, eller en mycket begränsad, kontroll. Vid två av kommunerna gällde det specifikt kontrollen av dricksvattenanläggningar. En fjärdedel av kommunerna hade inte kartlagt sitt kompetensbehov och saknade rutiner för att upprätthålla eller höja kompetensen. Två kommuner hade inte tillräcklig kompetens för att göra kontroll på området kosttillskott.

”Uppföljning” var liksom föregående år ett område med stor andel avvikelser. Mer än hälften av de reviderade kommunerna hade brister i uppföljningen. Avvikelserna beskriver bland annat att uppföljning inte skedde av att företagen fått den kontrolltid de betalat för, att livsmedelsföretagaren hade vidtagit åtgärder mot de avvikelser som noterats vid kontrollen eller att målen vid myndigheten hade uppnåtts. Det var även brister i myndigheternas uppföljning av att identifiera brister

i sin egen kontrollverksamhet. Värt att notera är också att flera kommuner saknade ändamålsenlig beredningsplan för livsmedel och dricksvatten.

Uppföljning av kontrollen utvecklas på Livsmedelsverket

Livsmedelsverkets kontrollavdelning har jobbat aktivt med ett verifieringssystem för sin kontrollverksamhet, vilket är en positiv utveckling. De avvikelser som noterades vid revisionerna av Livsmedelsverkets kontroll var att en av enheterna inte genomfört en kompetensbedömningsanalys och att det saknades en utbildningsplan, vid en av enheterna togs inte avgift ut för extra offentlig kontroll, tillgången till lämplig laboratoriekapacitet var inte säkerställd vid någon av enheterna, samt så saknades det uppföljning av om företagen fått den kontrolltid de betalat för vid två av enheterna.

Fortfarande brister i länsstyrelsens kontroll i primärproduktion

Antalet primärproducenter i länsstyrelsernas register hade ökat. Tre av de fem reviderade länsstyrelserna hade dock kännedom om att livsmedelsföretagare bedrev produktion utan att vara registrerade. Länsstyrelserna hade inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att livsmedelsföretagarna skulle avhjälpa denna avvikelse mot lagstiftningen. Ofullständiga register möjliggör ett riskbaserat urval i kontrollplaneringen. Kontrollen inom primärproduktionen bör prioritera de branscher som har störst påverkan på livsmedelssäkerheten, och det går inte om primärproducenterna inte är kända.

Fyra av de reviderade länsstyrelserna utförde kontroll med kompetent personal. Vid två länsstyrelser hade dock ingen kompetensbedömningsanalys utförts och vid den ena länsstyrelsen saknades det en utbildningsplan. En länsstyrelse utförde en begränsad mängd kontroll. Urvalet av anläggningar gjordes framförallt med hänsyn tagen till tvärvillkorskontrollen. Uppföljningen var precis som vid kommunerna bristfällig. Den var inte tillräcklig för att identifiera brister i kontrollverksamheten vid en länsstyrelse och det utfördes överhuvudtaget ingen uppföljning vid en annan länsstyrelse.

Revisionssystemet utvecklas

Revisionssystemet är mer enhetligt med mer likvärdiga bedömningar och med fokus på uppföljningar i större utsträckning än tidigare. Kontakten inom, samt samordningen av, revisionssystemet har förbättrats, bl.a. med hjälp av användandet av den nya handbok för revision som Livsmedelsverket tog fram under 2012

Av revisionsrapporterna framgår att då avvikelse noterats har åtgärdsplaner begärts in för granskning och bedömning. Resultatet av revisionsområde ”Revisioner” visar också en mindre andel avvikelser, vilket tyder på att myndigheterna förbättrar sitt kontrollsystem utifrån revisionsresultatet och att revisionerna ger effekt. Den nationella samrådsgruppen för revision i livsmedelskedjan har blivit en myndighetsgemensam plattform för utveckling av fortsatta förbättringar i revisionssystemet.

Bakgrund och metod

Sveriges revisionssystem

Lagstöd och ansvarsfördelning

I Sverige utförs offentlig kontroll på livsmedelsområdet av flera behöriga myndigheter. Dessa är Livsmedelsverket, länsstyrelserna, de lokala kontrollmyndigheterna (kommunerna) och Generalläkaren (inom Försvarsmakten). Enligt artikel 4.6 i förordning (EG) nr 882/2004¹ ska alla behöriga myndigheter se till att de blir reviderade:²

De behöriga myndigheterna ska utföra interna revisioner eller låta utföra externa revisioner och ska med beaktande av resultaten vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att de uppfyller målen i förordning (EG) nr 882/2004. Dessa revisioner ska bli föremål för oberoende granskning och genomföras på ett sätt som tillåter insyn.

Revisionerna på livsmedelsområdet utförs av Livsmedelsverket och länsstyrelserna enligt en överenskommelse.³ Revisionerna genomförs i enlighet med kommissionens beslut 2006/677/EG⁴.

Länsstyrelserna ska samordna kommunernas kontrollverksamhet och ge dem stöd och vägledning.⁵ Revisioner bidrar till detta genom att ge en bild av hur den offentliga kontrollen i länet fungerar. Enligt regleringsbrev ska länsstyrelserna varje år redovisa uppgifter om bland annat utförda revisioner till Livsmedelsverket.

Livsmedelsverket ska utföra de inspektioner som behövs för att övervaka att Sverige på livsmedelsområdet fullgör de förpliktelser som föranleds av Sveriges medlemskap i EU.⁶ Livsmedelsverket ansvarar även för att leda och samordna revisionssystemet samt verka för en effektiv och likvärdig kontroll i landet. Detta

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnad av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelser om djurhälsa och djurskydd.

² Förordning (EG) nr 882/2004 omfattar inte kontrollen av anläggningar för dricksvatten, snus och tuggtobak. Motsvarande krav på revision finns i dessa fall i 3 d § Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2005:21) om offentlig kontroll av livsmedel.

³ Överenskommelse mellan Livsmedelsverket och länsstyrelserna 2006-10-27, Dnr 2877/06 (Livsmedelsverket), Dnr 281-18948-06 (länsstyrelserna).

⁴ Kommissionens beslut 2006/677/EG av den 29 september 2006 om fastställande av riktlinjer avseende kriterierna för utförande av revisioner enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnad av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelser om djurhälsa och djurskydd.

⁵ 28 § livsmedelsförordningen (2006:813).

⁶ 22 § livsmedelsförordningen (2006:813).

innefattar samordning av länsstyrelsernas återrapportering av revisionsresultat. Livsmedelsverket kan förelägga en kommun som inte fullgör de skyldigheter som följer med dess kontrolluppdrag.⁷

Följande revisioner utförs (se bild 1):

- Länsstyrelsens kommunrevisioner
- Livsmedelsverkets kommunrevisioner
- Livsmedelsverkets länsstyrelserevisioner (revision av länsstyrelsernas kontroll i primärproduktionen)
- Livsmedelsverkets internrevisioner (revision av Livsmedelsverkets egen kontrollverksamhet).
- Livsmedelsverkets revision av Generalläkaren

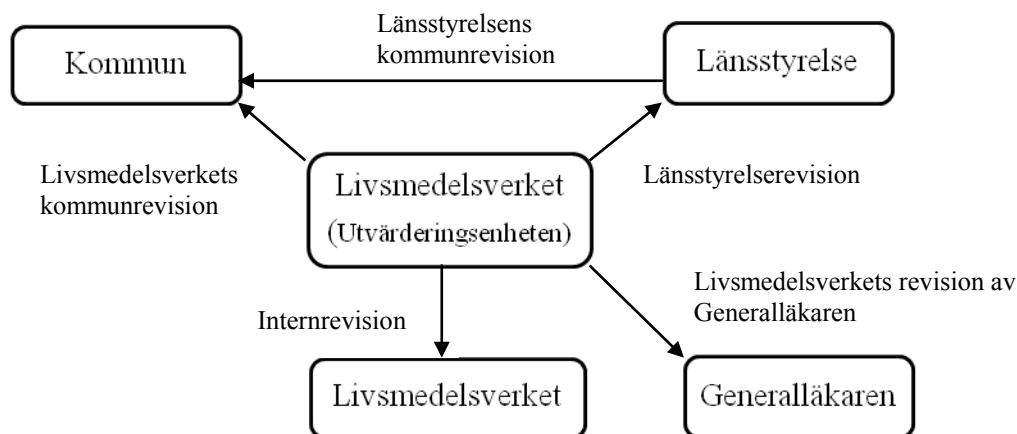


Bild 1. Ansvarsfördelning för revisioner av den offentliga livsmedelskontrollen.

Sveriges livsmedelskontroll, inklusive revisionssystemet, granskas dessutom av kommissionens kontor för livsmedels- och veterinärfrågor, FVO (Food and Veterinary Office).

Syfte

Syftet med revisionerna är att ständigt förbättra livsmedelskontrollen genom att granska och utvärdera om kontrollmyndigheterna uppfyller kraven i förordning (EG) nr 882/2004. Den offentliga kontrollen ska se till att livsmedelsföretagarna uppfyller ansvaret för att livsmedel är säkra och att konsumenter inte vilseleds. Kontrollen ska genomföras regelbundet och så ofta som det är lämpligt. Den ska vara riskbaserad, ändamålsenlig, rättsäker och ge effekt.

⁷ 18 § livsmedelslagen (2006:804).

För att kontrollen ska ge effekt måste den upptäcka eventuella avvikelser⁸ hos livsmedelsföretagarna och ställa krav så att dessa åtgärdas. Vid en revision bedöms om kontrollen upptäcker avvikelser och ser till att de åtgärdas, samt om förutsättningarna för detta finns.

Metod

En revision är en systematisk och oberoende undersökning för att avgöra om verksamheter och resultat från dessa överensstämmer med planerade åtgärder och om åtgärderna har genomförts på ett effektivt sätt och är lämpliga för att nå målen. Detta kan utvecklas till följande vägledande frågor vid en enskild revision:

1. Finns en planerad verksamhet (planer, instruktioner, vägledningar etc.)?
2. Följs planen (hur utförs det praktiska arbetet och ger det resultat)?
3. Är den planerade verksamheten och resultatet ändamålsenliga för att uppfylla lagstiftningens krav?

Ett effektivt revisionsystem behöver planeras, genomföras och följas upp på ett systematiskt sätt.

Planering

Den långsiktiga planeringen, *revisionsprogrammet*⁹, beskriver de revisioner som ska utföras under en femårsperiod¹⁰ och täcker de kontrollmyndigheter som omfattas av revisionsansvaret (till exempel samtliga kommuner i ett län för länsstyrelsen tillsammans med Livsmedelsverket, eller samtliga länsstyrelser för Livsmedelsverket). Revisionsprogrammet är riskbaserat vilket innebär att olika kontrollmyndigheter kan revideras med olika intervall och att revisionerna kan ha olika fokus. Inför en enskild revision, eller en grupp av liknande revisioner, görs en *revisionsplan*¹¹ som består av en kort beskrivning av syftet med revisionen, vilka revisionsområden som ska granskas, datum, plats, dagordning och vilka som ska delta.

Revisionsgrupp

Revisionerna utförs av en revisionsledare och eventuellt ytterligare revisorer eller sakkunniga (tidigare kallad teknisk expertis), vilka tillsammans bildar en revisionsgrupp. En sakkunnig är en person med särskilda kunskaper inom ett visst kontrollområde¹², sakområde eller en viss anläggningstyp.

⁸ Med avvikelse menas bristande efterlevnad av lagstiftningen, artikel 2.10 i förordning (EG) nr 882/2004.

⁹ Avsnitt 3 i kommissionens beslut 2006/677/EG.

¹⁰ Avsnitt 5.1, andra strecksatsen, i kommissionens beslut 2006/677/EG.

¹¹ Avsnitt 3 i kommissionens beslut 2006/677/EG.

¹² se Livsmedelsverkets vägledning Offentlig kontroll av livsmedelsanläggningar

Revision vid kontrollmyndigheten

Revisionen vid kontrollmyndigheten börjar med ett inledande möte och består därefter till stor del av intervjuer och dokumentgranskning. Efter avslutad granskning går revisionsgruppen, vid en enskild överläggning, igenom de iakttagelser som gjorts och bedömer om kontrollmyndigheten uppfyller lagstiftningens krav. Revisionen avslutas med ett möte där kontrollmyndigheten informeras om resultatet och att detta kommer att framgå i en skriftlig rapport.

Till skillnaden från länsstyrelsernas revisioner innehåller Livsmedelsverkets revisioner även ett moment som fokuserar på kontrollen av ett eller flera kontrollområden och ett sakområde eller anläggningstyp (till exempel spårbarhet på ett slakteri, märkning i butik eller temperatur på en restaurang)¹³. Dessa revisioner omfattar en granskning på plats vid en livsmedelsanläggning som kontrollmyndigheten har kontrollansvar för. Granskningen vid anläggningen utförs som en *skuggkontroll* där kontrollmyndighetens personal utför en kontroll, som så långt det är möjligt sker som vilken annan kontroll som helst vad gäller bemanning, tidsåtgång och omfattning. Revisionsgruppen iakttar och kan ibland ställa tekniska eller klagörande frågor. Revisionsgruppen bedömer kontrollen, och inte hur väl livsmedelsföretagaren uppfyller lagstiftningens krav.

Revisionsrapport

Efter en utförd revision skriver revisionsgruppen en revisionsrapport som skickas till den kontrollmyndighet som blivit reviderad. Kontrollmyndigheten har möjlighet att yttra sig över rapporten om den innehåller felaktigheter.

Åtgärdsplan och uppföljning

I de fall avvikelser noterats i revisionsrapporten så ska den kontrollmyndighet som blivit reviderad vidta lämpliga åtgärder. Den myndighet som utfört revisionen ska följa upp att åtgärder verkligen vidtas. Normalt ber revisionsgruppen därför om en åtgärdsplan som redogör för när och hur korrigerande och förebyggande åtgärder kommer att vidtas med hänsyn till avvikelserna. Revisionsgruppen bedömer om åtgärdsplanen är ändamålsenlig i förhållande till avvikelserna och kan be om kompletteringar eller justeringar vid behov.

Uppföljningen fokuserar därefter på att kontrollera att åtgärdsplanen följs. Detta kan göras på olika sätt beroende av avvikelserns art och omfattning. Sker inga frivilliga åtgärder i anslutning till en kommunrevision genomförd av länsstyrelse, eller om bara överksamma åtgärder vidtas, kan länsstyrelsen kontakta Livsmedelsverket för att diskutera vidare handläggning av ärendet. Livsmedelsverket kan fatta beslut om föreläggande eller andra åtgärder.

¹³ Detta moment fanns under 2013 även med vid några av länsstyrelsens revisioner och kommer i framtiden bli vanligare vid alla typer av revisioner.

Utvärdering

Livsmedelsverket sammanställer årligen resultatet från alla utförda revisioner och rapporterar detta vidare till kommissionen samt ger återkoppling till de myndigheter som utför revisioner. Resultatet kan användas för prioriteringar i kommande års revisionsprogram, för förbättringar i kontrollen samt för framtida stöd och ledning.

Handbok om revision

Vid revisionerna har Livsmedelsverkets handbok Revision av lokala kontrollmyndigheters livsmedelskontroll använts som stöd. Denna har även använts vid Livsmedelsverkets internrevisioner och vid revisioner av länsstyrelsernas livsmedelskontroll i primärproduktionen. Handboken ger råd och stöd och syftar till att främja ett enhetligt arbetssätt och likvärdiga bedömningar.

Handboken är indelad i tre delar där del I – Revisionsprocessen beskriver syftet med revisioner, revisionssystemet, ansvarsfördelning, genomförande, rapportering och uppföljning, och del III består av en Rapportmall. Del II delar in lagstiftningens krav på den offentliga kontrollen i följande revisionsområden och ger stöd och hjälp i bedömning av dessa:

- Mål för den offentliga kontrollen
- Organisation
 - Ledning och ansvarsfördelning, samt samordning
 - Opartiskhet och intressekonflikt, inklusive jäv
- Befogenheter och resurser
 - Befogenheter
 - Kontrollpersonal
 - Kompetens och utbildning
 - Utrustning
 - Finansiering
- Utförande av kontrollen
 - Registrering och godkännande av livsmedelsanläggningar, anläggningsförteckning
 - Riskbaserad kontroll - prioritering inom kontrollen
 - Rutiner för utförande av kontroll (*inklusive enhetlighet*)
 - Provtagning och analys
 - Rapportering av kontrollresultat (*kontrollrapport*)
 - Öppenhet i kontrollen
- Sanktioner vid bristande efterlevnad
- Uppföljning och revision
 - Uppföljning
 - Revisioner
- Beredskap

Resultat

Revisioner de senaste fem åren

Under den senaste femårsperioden, 2009-2013, har cirka 97 procent (93 procent 2008-2012) av alla kommuner reviderats, antingen av länsstyrelsen eller av Livsmedelsverket. Resterande kommuner blev reviderade före 2009 och kommer att revideras under 2014.

Livsmedelsverkets revisioner av länsstyrelsernas kontroll i primärproduktionen kom igång under 2011. 72 procent av länsstyrelserna har reviderats sedan dess (*se bilaga 2*). Resterande länsstyrelser kommer att revideras under 2014.

Internrevisioner av Livsmedelsverkets kontrollverksamhet har utförts sedan mer än tio år och omfattat olika många enheter beroende på hur verksamheten varit organiserad. Från och med 2007 har internrevisionerna tydligt baserats på förordning (EG) nr 882/2004 och kommissionens beslut 2006/677/EG. Vissa sakområden har ännu inte täckts, till exempel kontroll av huvudkontor, kontroll inom det ekologiska området, samt stöd och ledningsfunktioner.

Detta innebär att en stor andel av Sveriges kontrollmyndigheter reviderats, och att kommissionens rekommendation om att samtliga kontrollmyndigheter bör revideras inom en femårsperiod kan uppfyllas.

Generalläkarens livsmedelskontroll kommer att revideras av Livsmedelsverket under 2014.

Revisioner utförda 2013

Under 2013 utfördes 87 stycken (108 stycken 2012) revisioner enligt följande fördelning:

- Länsstyrelsens kommunrevisioner – 54 st.
- Livsmedelsverkets kommunrevisioner – 23 st.
- Livsmedelsverkets internrevisioner – 5 st.
- Livsmedelsverkets länsstyrelserrevisioner – 5 st.

Det fanns 22 kommunsamarbeten kring livsmedelskontroll under 2013. Detta innebär att de 290 kommunerna utgjorde 250 lokala kontrollmyndigheter (*se tabell 1*). De lokala kontrollmyndigheterna benämns ”kommuner” i denna rapport. Tillsammans utförde Livsmedelsverket och länsstyrelserna totalt 77 stycken kommunrevisioner (*se bilaga 1*). Således reviderades 31 procent (36 procent 2012) av kommunerna under 2013.

Vid fem av länsstyrelsernas och vid samtliga av Livsmedelsverkets kommunrevisioner ingick en granskning av myndighetens kontroll på plats vid en anläggning. Revisionerna fokuserade på olika sakområden eller anläggningstyper enligt tabell 2. Det var tre olika länsstyrelser som hade med detta moment i någon eller några av sina revisioner.

Tre utav Livsmedelsverkets kommunrevisioner gjordes med anledning av att länsstyrelserna noterat omfattande brister i dessa kommuner vid sina revisioner under 2012.

Livsmedelsverkets fem internrevisioner utfördes vid fem olika enheter vid Kontrollavdelningen. Revisionerna fokuserade på olika sakområden eller anläggningstyper enligt tabell 2. Vid samtliga revisioner ingick en granskning på plats vid en livsmedelsanläggning.

Livsmedelsverkets fem länsstyrelserevisioner fokuserade på olika sakområden enligt tabell 2. Vid samtliga fem revisioner ingick en granskning av länsstyrelsens kontroll på plats hos en primärproducent. Totalt reviderades 24 procent av länsstyrelserna (*se bilaga 2*).

Sammantaget ingick granskning av myndighetens kontroll på plats vid en anläggning i 44 procent (40 procent 2012) av revisionerna.

Tabell 1. Antal lokala kontrollmyndigheter i respektive län, samt hur många av dessa som reviderades under 2013 av länsstyrelsen eller Livsmedelsverket.

Län	Antal lokala kontrollmyndigheter (varav kommunsamarbeten)	Antal reviderade lokala kontrollmyndigheter 2012 av:	
		Länsstyrelsen	Livsmedelsverket
Blekinge	3 (1)	0	0
Dalarna	13 (1)	3	2
Gotland	1	0	0
Gävleborg	9 (1)	0	1
Halland	6	3*	1
Jämtland	8	2	1
Jönköping	12 (1)	0	1
Kalmar	12	2	0
Kronoberg	8	3*	0
Norrbottn	14	1	1
Skåne	27 (2)	9	4
Stockholm	23 (2)	3*	2
Södermanland	9	1	1
Uppsala	7	2	1
Värmland	15 (1)	7	1
Västerbotten	14 (1)	5	1
Västernorrland	7	0	2
Västmanland	8 (3)	2	0
Västra Götaland	35 (6)	7	3
Örebro	7 (2)	2	0
Östergötland	12 (1)	2	1
Totalt	250 (22)	54	23

* resultatet från revisioner saknas, revisionsrapporten var inte klar och inkommen till Livsmedelsverket i tid för att kunna ingå i denna rapport.

Tabell 2. Sakområde/anläggningstyp vid Livsmedelsverkets och länsstyrelsens revisioner 2013 där det ingick en granskning av myndighetens kontroll på plats vid en anläggning.

Länsstyrelsens kommunrevisioner, antal		Livsmedelsverkets kommunrevisioner, antal		Livsmedelsverkets internrevisioner, antal		Livsmedelsverkets Länsstyrelserevisioner, antal	
Butik	2	Restaurang	5	Mjolk	2	Mjolk & Kött	4
Gatukök	1	Mjolk	5	Slakt	3	Kött	1
Skolkök	1	Dricksvatten	5				
Gårdschark	1	Café	3				
		Kosttillskott	5				
Totalt	5		23		5		5

Reviderade revisionsområden och noterade avvikelser 2013

I diagram 1 nedan redovisas det sammanlagda resultatet av 2013 års revisioner. Revisionsrapporter från fem av länsstyrelsernas kommunrevisioner var inte klara och inkomna till Livsmedelsverket i tid för att ingå i denna rapport (*se tabell 1*). Resultatet bygger därför på totalt 82 revisioner (94 procent av samtliga revisioner).

Diagrammet visar andelen avvikelser inom de olika revisionsområdena. Alla revisioner omfattade inte alla revisionsområden och därför redovisas även andelen revisioner där respektive revisionsområde inte granskades.

Resultatet visar att avvikelser noterades inom samtliga revisionsområden, förutom inom området "öppenhet", men olika ofta. Ett revisionsområde som granskades ofta men hade få avvikelser var exempelvis "Register". "Beredskap" granskades däremot sällan, men när det väl granskades fann revisionsgruppen ofta en avvikelse.

Antalet avvikelser per reviderad myndighet redovisas inte i denna rapport eftersom resultaten visar att just antalet avvikelser vid en enskild revision inte alltid speglar hur väl myndighetens kontrollsystem fungerar. Ett revisionsområde omfattar nämligen oftast flera olika lagkrav, och en avvikelse kan därför ha varierande betydelse. För att kunna dra slutsatser om vilka lagkrav som avvikelserna avser så måste de delas in i undergrupper. På följande sidor följer en mer detaljerad genomgång av vilka avvikelser som noterats inom de olika revisionsområdena.

De myndigheter som utfört revisionerna (länsstyrelserna och Livsmedelsverket) skiljde sig något åt vad gällde val av granskade revisionsområden och inom vilka områden avvikelser noterades. Denna skillnad redovisas också för respektive revisionsområde.

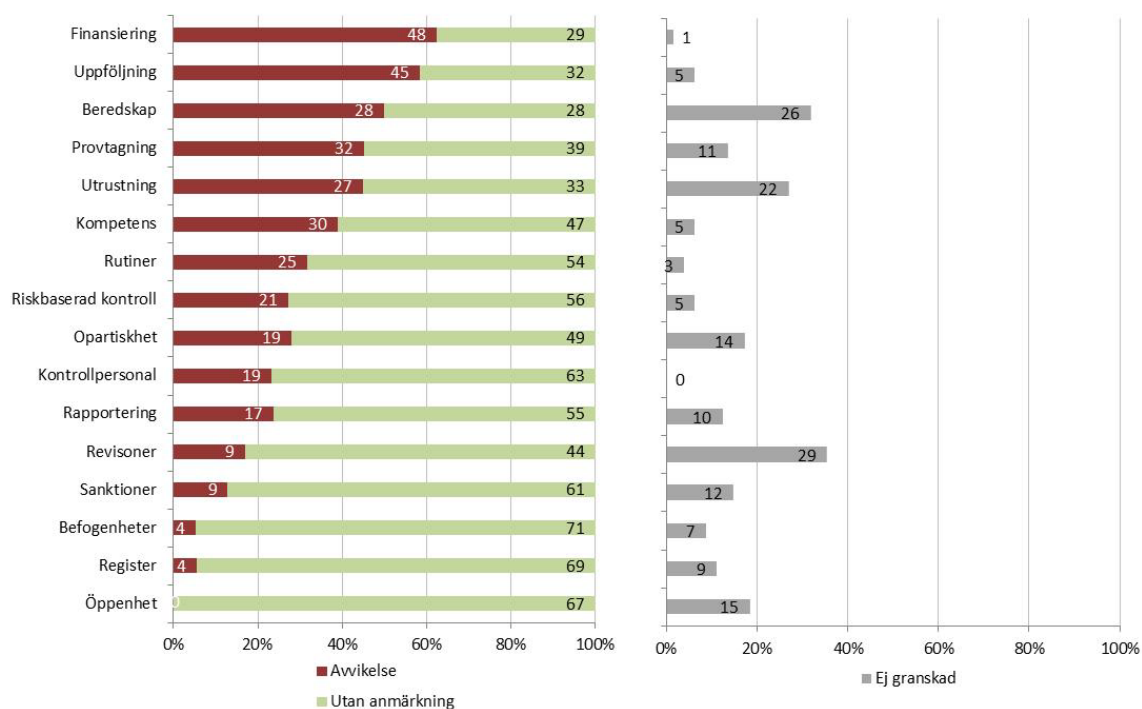


Diagram 1. Andel avvikelser inom de olika granskade revisionsområdena (till vänster). Andel revisioner där de olika revisionsområdena inte granskats (till höger). Antalet revisioner som utfördes anges som en siffra inuti staplarna.

Mål för den offentliga kontrollen

Krav

Kontroll ska genomföras regelbundet och så ofta som det är lämpligt.¹⁴ Den ska vara riskbaserad, ändamålsenlig, rättsäker och ge effekt.¹⁵ Den ska även genomsyras av öppenhet, oberoende och kompetens.¹⁶

Kontrollen ska se till att livsmedelsföretagarna uppfyller sitt ansvar för att livsmedel är säkra och att konsumenter inte vilseleds.¹⁷

Detta revisionsområde var en informations- och diskussionspunkt som ofta inledde revisionen. Avvikelser gavs inte inom detta område.

De övergripande målen för livsmedelskontrollen i krav-rutan ovan finns även beskrivna i den nationella planen för kontroll i livsmedelskedjan (NKP)¹⁸. NKP är ett vägledande dokument som beskriver hur den offentliga kontrollen är organiserad och vilka mål, prioriteringar och strategiska inriktningar som finns för livsmedelskedjans kontrollarbete.

I planen finns även gemensamma mål för den svenska livsmedelskontrollen. Målen visar på områden där det finns generella behov av nationella förbättringar och är tänkta att underlätta och tydliggöra planering, genomförande och utvärdering av kontrollarbetet på respektive kontrollmyndighet, samt bidra till en likvärdig kontroll i hela landet. Det ges även information om kontrollmetoder och strategier för hur kontrollen bör bedrivas, till exempel mer märkningskontroll, mer provtagning och fler oanmälda kontrollbesök. Varje kontrollmyndighet har ansvar att bryta ner de gemensamma målen i NKP till egna mål.

Vid 47 revisioner (65 procent av samtliga revisioner) diskuterades myndighetens mål och dess koppling till de gemensamma målen som presenteras i NKP, se tabell 3.

Tabell 3. Antal revisioner där revisionsområdet diskuterades

Reviderad kontrollmyndighet	Totalt antal revisioner	Antal revisioner då området diskuterades
Kommun	72	47 (65 %)*
Länsstyrelse	5	5 (100 %)
Livsmedelsverket	5	5 (100 %)
Totalt	82	68 (83 %)

* procent av samtliga revisioner på aktuell typ av kontrollmyndighet.

¹⁴ Artikel 3 i förordning (EG) nr 882/2004.

¹⁵ Artikel 3, 4 och 8 i förordning (EG) nr 882/2004.

¹⁶ Artikel 4, 6 och 7 i förordning (EG) nr 882/2004.

¹⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet.

¹⁸ Del 2 i Nationell plan för kontrollen i livsmedelskedjan 2014-2017.

I några av revisionsrapporterna har resultatet av måldiskussionerna dokumenterats, men inte i alla rapporter:

- Vid 23 myndigheter fanns det mål för kontrollverksamheten. De var inte kopplade till målen i NKP och ibland var det mycket generella och gällde hela myndighetens verksamhet, till exempel kompetensutvecklingsmål.
- Vid ytterligare nio myndigheter fanns det mål för kontrollverksamheten, vilka var kopplade till målen i NKP. Ytterligare sju myndigheter kände till målen i NKP.
- Två myndigheter saknade helt dokumenterade mål för sin verksamhet.

Kommentarer

- Det är positivt att myndighetens mål för livsmedelskontrollen diskuterats vid två tredjedelar av alla revisioner. Detta pekar på vikten av att sätta upp mål för sin egen kontrollverksamhet.
- Vid Livsmedelsverket pågår ett arbete med att förtydliga de nationella målen och med att ta fram indikatorer kopplade till målen. Detta kommer att underlätta uppföljningen av målen på alla nivåer. FVO arbetar med att ta fram referensdokument som stöd till medlemslänternas arbete med mål och indikatorer.
- Se även avsnitt nedan om måluppfyllelse där resultat och erfarenheter från årets revisioner kopplas till målen i NKP.

Ledning och ansvarsfördelning, samt samordning

Krav

De behöriga myndigheterna ska se till att den offentliga kontrollen är effektiv och ändamålsenlig.¹⁹ De behöriga myndigheterna ska inrätta förfaranden för att kontrollera att den offentliga kontrollen som de utför är effektiv och se till att korrigerande åtgärder vidtas vid behov.²⁰

En effektiv och ändamålsenlig samordning mellan alla berörda behöriga myndigheter ska säkerställas.²¹

När det inom en behörig myndighet finns mer än en enhet med behörighet att utföra kontroll, ska en effektiv och ändamålsenlig samordning och ett effektivt och ändamålsenligt samarbete mellan dessa olika enheter säkerställas.²²

Detta revisionsområde var också en informations- och diskussionspunkt som ofta inledde revisionen. Avvikelse gavs inte inom detta område.

¹⁹ Artikel 4.2 a i förordning (EG) nr 882/2004.

²⁰ Artikel 8.3 i förordning (EG) nr 882/2004.

²¹ Artikel 4.3 i förordning (EG) nr 882/2004.

²² Artikel 4.5 i förordning (EG) nr 882/2004.

Myndigheten gavs möjlighet att i stora drag beskriva sin organisation, visa organisationsschema, redogöra för ansvarsfördelning och berätta vem som gör vad, samt beskriva arbetet med styrning, ledning och uppföljning.

Krav på en effektiv samordning inom en behörig myndighet är endast aktuellt vid större myndigheter där flera enheter är delaktiga i kontrollverksamheten. Samordning mellan behöriga myndigheter är aktuellt då olika myndigheter i livsmedelskedjan utför kontroll inom samma sakområde; till exempel utförs kontroll av animaliska biprodukter (ABP) av både Jordbruksverket, Livsmedelsverket och kommunerna. Samordning mellan myndigheter är även aktuellt när lokala kontrollmyndigheter samarbetar i någon form, över kommungränserna. Det finns flera möjligheter till samverkan mellan kommuner i myndighetsfrågor, vilka regleras i kommunallagen (1991:900) och i livsmedelslagen²³. SKL har information om detta på sin webbplats.²⁴ Styrning, ledning och uppföljning behandlas mer ingående i revisionsområde ”Uppföljning”, se nedan.

Vid 65 revisioner (78 procent av samtliga revisioner) diskuterades ledning och ansvarsfördelning, samt samordning, se tabell 4.

Tabell 4. Antal revisioner där revisionsområdet diskuterades

Reviderad kontrollmyndighet	Totalt antal revisioner	Antal revisioner då området diskuterades
Kommun	72	55 (76 %)*
Länsstyrelse	5	5 (100 %)
Livsmedelsverket	5	5 (100 %)
Totalt	82	65 (78 %)

* procent av samtliga revisioner på aktuell typ av kontrollmyndighet.

I några av revisionsrapporterna har resultatet av diskussionerna dokumenterats, men inte i alla rapporter. Det framkom bland annat att 20 av de reviderade kommunerna samarbetade på något sätt med en enstaka kommun, ett par kommuner eller ingår i ett lite större nätverk med fem – sju kommuner. Dessa samarbeten var utöver de mer formella samarbeten som nämns i tabell 1. Samarbetet innebar till exempel att

- kontrollpersonal från en kommun lånades in av en annan kommun för att utföra enstaka kontroller, till exempel då intressekonflikt förelåg eller då särskild kompetens behövdes inom ett sakområde eller vid en anläggningstyp
- saminspektioner utfördes, det vill säga en inspektör från en kommun deltog vid en annan kommuns kontroll för erfarenhetsutbyte
- erfarenhetsutbyte skedde genom gemensamma kontrollprojekt eller vid diskussionsmöten.

²³ 14 § i livsmedelslagen (2006:804).

²⁴ www.skl.se.

Kommentarer

- Alla samarbeten är positiva för kompetensutveckling och erfarenhetsutbyte och bör uppmuntras.
- Det är bra att samarbeten mellan kommuner kan lösa eventuella jävssituationer och intressekonflikter som kan uppstå i livsmedelskontrollen.

Opportiskhet och intressekonflikt, inklusive jäv

Lagkrav

Kontrollmyndigheten ska se till att det inte föreligger någon intressekonflikt för den personal som utför den offentliga kontrollen.²⁵ Kontrollmyndigheten ska säkerställa den offentliga kontrollens oportiskhet på alla nivåer.²⁶

Kontrollmyndigheter handlägger ärenden som ofta har stor betydelse för enskilda människor eller företag. Det är en förutsättning att myndigheterna agerar på ett sådant sätt att förtroendet för myndighetens saklighet och oportiskhet inte rubbas. Utöver kraven i förordning (EG) nr 882/2004 som anges i krav-rutan ovan så regleras olika jävssituationer i svensk lagstiftning. I kommunallagen²⁷ regleras också att en kommun inte får vara organiserad så att samma nämnd utövar kontroll över sådan verksamhet som nämnden själv bedriver.

Revisionsområdet granskades vid 68 revisioner (83 procent av samtliga revisioner). Vid 19 av dessa noterades en avvikelse (28 procent av de revisioner då området granskades), se tabell 5.

Skillnader i granskningen av området vid kommunrevisioner

I diagram 2 redovisas hur de myndigheter som utförde kommunrevisioner (länsstyrelserna och Livsmedelsverket) granskat och bedömt revisionsområdet.

Avvikelsebeskrivning

Avvikelseernas innebörd varierade, och vid några myndigheter bestod avvikelsen av flera olika brister på området. Avvikelseerna innebar att:

- Rutiner för att identifiera och hantera en eventuell intressekonflikt, jäv eller oportiskhet saknades vid tolv kommuner.
- Fem kommuner hade inte säkerställt att personalen inte hade bisysslor som kunde innebära intressekonflikt.
- Organisationen hade inte skiljt på ansvaret för drift och kontroll av myndighetens egna verksamheter (bl.a. inom dricksvatten, skola, vård och omsorg) vid två kommuner.
- Risk för intressekonflikt förelåg vid fem kommuner. En eller flera nämndledamöter (eller en nära släkting till dessa) var livsmedelsföretagare, och myndigheten utövade kontroll på dessa livsmedelsanläggningar.

²⁵ Artikel 4.2 b i förordning (EG) nr 882/2004.

²⁶ Artikel 4.4 i förordning (EG) nr 882/2004.

²⁷ 5 § 6 kap kommunallagen (1991:900).

Kommentarer

- Det förelåg en misstänkt intressekonflikt på fem kommuner och det fanns fortfarande kommuner som saknade arbetsätt för att identifiera och hantera eventuella intressekonflikter, jäv eller opartiskhet. Det bör även noteras att två kommuner i sin organisation inte hade skiljt på ansvaret för drift och kontroll av kommunens egna verksamheter. Dock var årets resultat bättre än 2012.

Tabell 5. Antal revisioner där revisionsområdet granskats och där avvikelse noterats.

Reviderad kontrollmyndighet	Totalt antal revisioner	Antal revisioner då området granskades	Antal revisioner där avvikelse på området noterades
Kommun	72	63 (88 %)*	19 (30 %)**
Länsstyrelse	5	1 (20 %)	0
Livsmedelsverket	5	4 (80 %)	0
Totalt	82	68 (83 %)	19 (28 %)

* procent av samtliga revisioner på aktuell typ av kontrollmyndighet.

** procent av de revisioner då revisionsområdet granskats på aktuell typ av kontrollmyndighet.

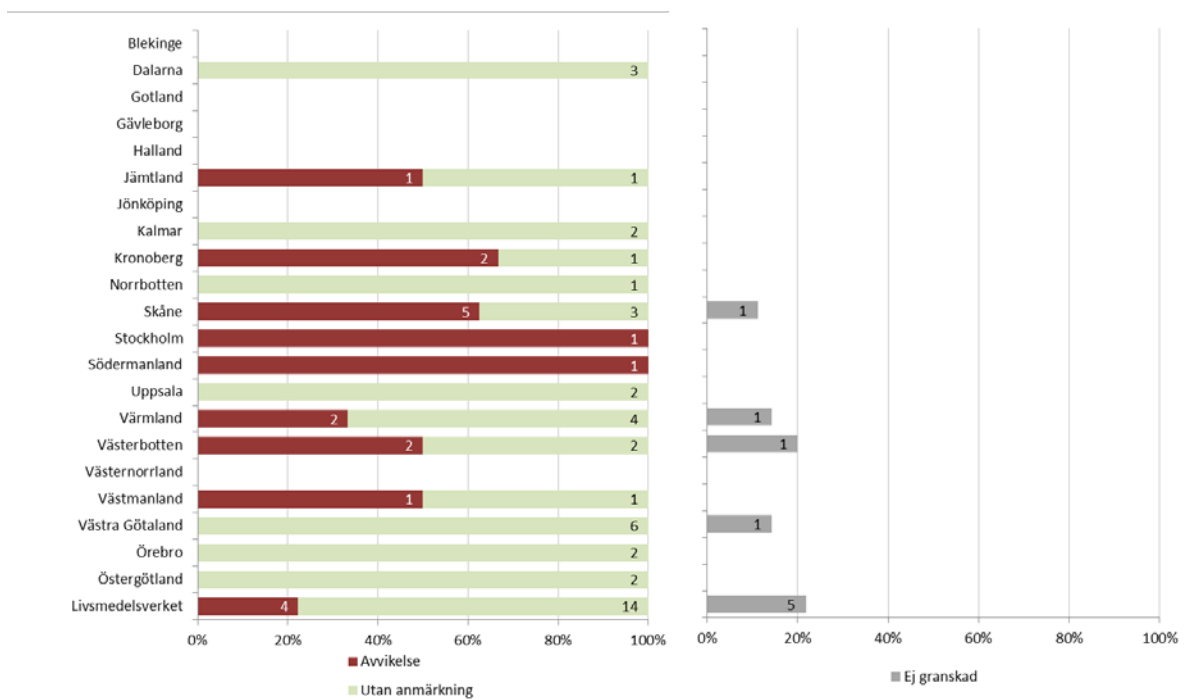


Diagram 2. De myndigheter som utförde kommunrevisioner och deras bedömningar på revisionsområdet Opartiskhet och intressekonflikt, inklusive jäv. Andel kommunrevisioner med avvikelser inom området (till vänster). Andel kommunrevisioner där området inte granskats (till höger). Antalet kommunrevisioner som utfördes anges som en siffra inuti staplarna.

Befogenheter

Lagkrav

Kontrollmyndigheten ska se till att den har de juridiska befogenheter som krävs för att utföra offentliga kontroller och vidta åtgärder²⁸ för att se till att företagen avhjälp situationen då myndigheten konstaterat bristande efterlevnad²⁹.

En kontrollmyndighet ska säkerställa att den vid behov kan fatta beslut omedelbart, även utanför kontorstid, i semestertider eller vid annan frånvaro. Detta är viktigt för att säkerställa att ett livsmedel som vid en kontroll misstänks vara osäkert inte når konsumenten.

Revisionsområdet granskades vid 75 revisioner (91 procent av samtliga revisioner). Vid fyra av dessa noterades en avvikelse (5 procent av de revisioner då området granskades), se tabell 6.

Skillnader i granskningen av området vid kommunrevisioner

I diagram 3 redovisas hur de myndigheter som utförde kommunrevisioner (länsstyrelserna och Livsmedelsverket) granskat och bedömt revisionsområdet.

Avvikelsebeskrivning

Avvikelsernas innebörd varierade, och vid någon myndighet bestod avvikelsen av flera olika brister på området. Avvikelserna innebar att:

- Delegationsordningen saknade hänvisning till relevant lagstiftning vid två kommuner.
- I en kommun omfattade delegationsordning inte beslut om att ta hand om ett icke säkert livsmedel som släppts ut på marknaden.
- Delegationsordningen medgav inte att en kommun omedelbart kunde vidta åtgärder mot livsmedelföretagarna vid behov.
- Beslut hade fattats av en person som inte hade den befogenheten vid en myndighet.

Kommentarer

- Revisionsområdet granskades relativt ofta och andelen avvikelser var få. Det är positivt att de flesta myndigheter hade en långtgående delegationsordning som möjliggjorde att beslut kunde fattas omedelbart och vid behov.

²⁸ Artikel 4.2 e i förordning (EG) nr 882/2004.

²⁹ Artikel 54 i förordning (EG) nr 882/2004.

Tabell 6. Antal revisioner där revisionsområdet granskats och där avvikelse noterats.

Reviderad kontrollmyndighet	Totalt antal revisioner	Antal revisioner då området granskades	Antal revisioner där avvikelse på området noterades
Kommun	72	65 (90 %)*	4 (6 %)**
Länsstyrelse	5	5 (100 %)	0
Livsmedelsverket	5	5 (100 %)	0
Totalt	82	75 (91 %)	4 (5 %)

* procent av samtliga revisioner på aktuell typ av kontrollmyndighet.

** procent av de revisioner då revisionsområdet granskats på aktuell typ av kontrollmyndighet.

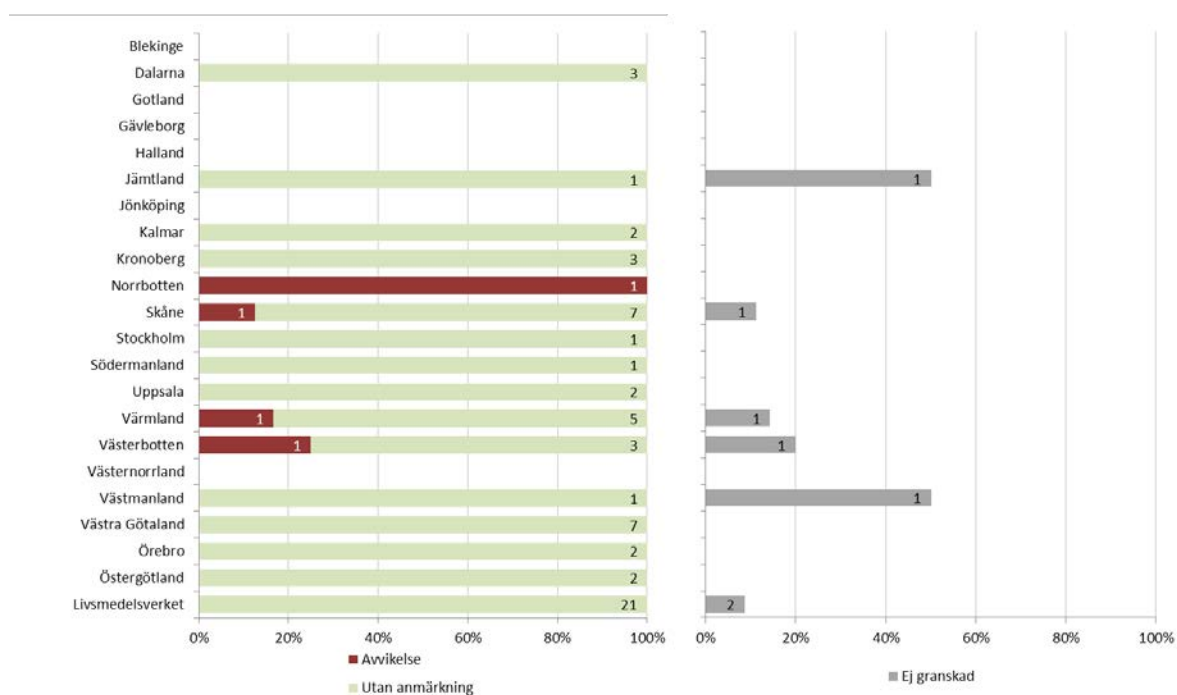


Diagram 3. De myndigheter som utförde kommunrevisioner och deras bedömningar på revisionsområdet Befogenheter. Andel kommunrevisioner med avvikelser inom området (till vänster). Andel kommunrevisioner där området inte granskats (till höger). Antalet kommunrevisioner som utfördes anges som en siffra inuti staplarna.

Kontrollpersonal

Lagkrav

Kontrollmyndigheten ska se till att den har tillgång till en tillräckligt stor personal.³⁰

En kontrollmyndighet ska säkerställa att den har tillräckligt med personal för att kunna utföra den offentliga kontroll som ingår i dess uppdrag.

Revisionsområdet granskades vid samtliga 82 revisioner (100 procent). Vid 19 av dessa noterades en avvikelse (23 procent av de revisioner då området granskades), se tabell 7.

Skillnader i granskningen av området vid kommunrevisioner

I diagram 4 redovisas hur de myndigheter som utförde kommunrevisioner (länsstyrelserna och Livsmedelsverket) granskat och bedömt revisionsområdet.

Avvikelsebeskrivning

Avvikelsernas innebörd varierade, och vid någon myndighet bestod avvikelsen av flera olika brister på området. Avvikelserna innebar att:

- Det var okänt om personalstyrkan var tillräckligt stor i förhållande till kontrolluppdraget vid 14 kommuner. Dessa kommuner hade inte gjort någon behovsinventering, eller så var denna ofullständig, till exempel hade tid för extra offentlig kontroll inte tagits med i beräkningarna.
- Det saknades personal i förhållande till kontrolluppdraget vid nio kommuner, och det saknades en plan för att komma till rätta med personalbristen i två av dessa kommuner.

Kommentarer

- Det är positivt att revisionsområdet granskats vid samtliga utförda revisioner, eftersom tillräcklig personal är en förutsättning för att kontrollen ska kunna utföras. Nästan en tredjedel av kommunerna hade dock en avvikelse på området.
- Den offentliga livsmedelskontrollen i Sverige finansieras av de livsmedelsföretagare som är föremål för kontroll (detta gäller dock inte länsstyrelsernas kontroll i primärproduktionen som är anslagsfinansierad, *se även revisionsområdet "Finansiering"*) och därför är det anmärkningsvärt att nio kommuner helt eller delvis saknade personal.
- SKL (Sveriges kommuner och landsting) har ett verktyg på sin webbplats för fördelning av tid för kontrollpersonal. Detta stöd, och det faktum att personalbehov och befintlig personal är uppgifter som kontrollmyndigheterna ska

³⁰ Artikel 4.2 c i förordning (EG) nr 882/2004.

rapportera till Livsmedelsverket³¹, borde innebära att samtliga myndigheter gjort en behovsinventering. I annat fall blir de rapporterade siffrorna inte tillförlitliga. Vid revisionerna framkom dock att det saknades en fullständig behovsinventering vid 14 kommuner. I myndigheternas rapportering till Livsmedelsverket av livsmedelskontrollen 2013³² uppgav hela 52 procent (53 procent 2012) av kommunerna att de behövde mer personal.

Tabell 7. Antal revisioner där revisionsområdet granskats och där avvikelse noterats.

Reviderad kontrollmyndighet	Totalt antal revisioner	Antal revisioner då området granskades	Antal revisioner där avvikelse på området noterades
Kommun	72	72 (100 %)*	19 (26 %)**
Länsstyrelse	5	5 (100 %)	0
Livsmedelsverket	5	5 (100 %)	0
Totalt	82	82 (100 %)	19 (23 %)

* procent av samtliga revisioner på aktuell typ av kontrollmyndighet.

** procent av de revisioner då revisionsområdet granskats på aktuell typ av kontrollmyndighet.

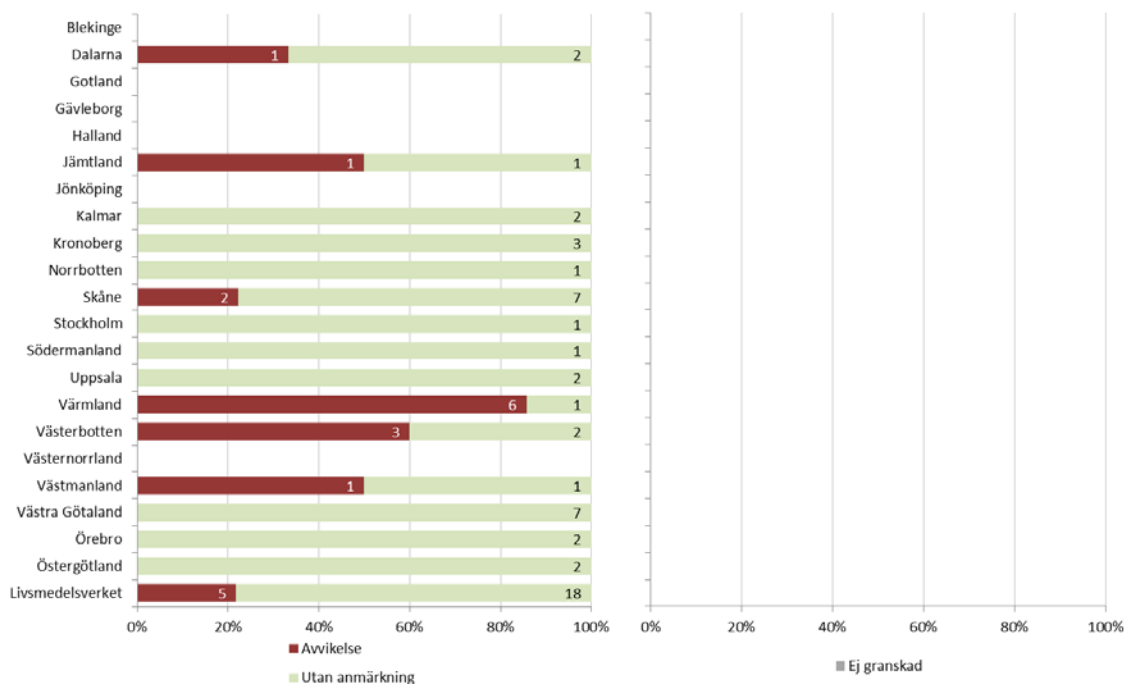


Diagram 4. De myndigheter som utförde kommunrevisioner och deras bedömningar på revisionsområdet Kontrollpersonal. Andel kommunrevisioner med avvikelser inom området (till vänster). Andel kommunrevisioner där området inte granskats (till höger). Antalet kommunrevisioner som utfördes anges som en siffra inuti staplarna.

³¹ Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2009:13) om rapporteringsskyldigheter för kontrollmyndigheter, och Livsmedelsverkets anvisningar till rapportering av livsmedelskontrollen.

³² Livsmedelsverkets rapport -2013, Kommuners och Livsmedelsverkets rapportering av livsmedelskontrollen 2012.

Kompetens och utbildning

Lagkrav

Kontrollmyndigheten ska ha tillgång till väl kvalificerad och erfaren personal i förhållande till dess uppdrag.³³

Personalen som utför offentlig kontroll ska få den utbildning som är lämplig för deras kompetensområde och hålla sig uppdaterade på sina respektive kompetensområden.³⁴

Livsmedelslagstiftningen möjliggör för livsmedelsföretagarna att välja olika arbetssätt för att säkerställa en säker produktion och en säker produkt. Kontrollmyndigheternas personal behöver därför vara väl insatta i de olika leden i produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan och de eventuella risker för människors hälsa som kan finnas eller uppstå under processen och i produkten.

Kompetens inom olika kontrollmetoder (till exempel revision, inspektion och provtagning) är också viktigt, så att rätt metod väljs för att bedöma om lagkraven är uppfyllda. Rätt kompetens är en förutsättning för att göra riskbaserade bedömningar och upptäcka eventuella avvikelser vid en kontroll.

Revisionsområdet granskades vid 77 revisioner (94 procent av samtliga revisioner). Vid 30 av dessa noterades en avvikelse (39 procent av de revisioner då området granskades), se tabell 8.

Skillnader i granskningen av området vid kommunrevisioner

I diagram 5 redovisas hur de myndigheter som utförde kommunrevisioner (länsstyrelserna och Livsmedelsverket) granskat och bedömt revisionsområdet.

Avvikelsebeskrivning

Avvikelsebörd varierade, och vid några myndigheter bestod avvikelsen av flera olika brister på området. Avvikelsebörd innebar att:

- Kompetensbehovet var inte kartlagt vid 17 myndigheter (kommuner, länsstyrelse och Livsmedelsverket) och dessa var därmed inte medvetna om vilken kompetens som eventuellt saknades. En länsstyrelse kände inte till vilka kompetenskrav som fanns i lagstiftningen.
- Det saknades rutiner för att upprätthålla och höja kompetensen vid 23 myndigheter. Dessa saknade en kompetensförsörjningsplan för myndigheten och utbildningsplan för personalen.

³³ Artikel 4.2 c i förordning (EG) nr 882/2004.

³⁴ Artikel 6 i förordning (EG) nr 882/2004.

- Kunskap om processer vid framställning av mjölkprodukter var bristfällig i en kommun. Detta ledde till att granskningen av kontrollområdet HACCP inte skedde med fokus på relevanta faror. I en kommun saknades kompetens för att bedöma rengöringens effekt på en anläggning.
- Två kommuner hade inte tillräcklig kompetens för att göra kontroll på området kosttillskott.

Kommentarer

- Revisionsområdet granskades vid nästan alla revisioner och det är allvarligt att mer än en tredjedel av myndigheterna hade en avvikelse.
- Majoriteten av avvikelserna berör myndigheternas medvetenhet om vilken kompetens som krävs och hur den upprätthålls. En säkerställd kompetensbrist hos kontrollpersonalen, det vill säga en oförmåga hos personalen att göra korrekta bedömningar i en kontrollsituation, kan endast identifieras om revisorerna deltar vid en kontroll. Livsmedelsverkets revisioner omfattar en skuggkontroll (*se avsnittet "Metod"*) på plats vid en livsmedelsanläggning (*se tabell 2*). Vid två av fem revisioner inom sakområdet "Kosttillskott" noterades brister i kontrollpersonalens kompetens. Detta resultat visar på att det behövs mer stöd för kontroll inom detta område.
- Livsmedelsverket erbjuder kurser inom olika områden för att höja kompetensen, men det finns också andra sätt. Vid revisionerna har det framkommit att många kommuner samarbetar med andra myndigheter, se avsnittet "ledning och ansvarsfördelning, samt samordning. Erfarenheter byts vid länsmöten, gemensamma kontroller och i diskussionsgrupper (fysiska eller webbaserade), vilket är positivt.

Tabell 8. Antal revisioner där revisionsområdet granskats och där avvikelser noterats.

Reviderad kontrollmyndighet	Totalt antal revisioner	Antal revisioner då området granskades	Antal revisioner där avvikelser på området noterades
Kommun	72	67 (93 %)*	27 (40 %)**
Länsstyrelse	5	5 (100 %)	2 (40 %)
Livsmedelsverket	5	5 (100 %)	1 (20 %)
Totalt	82	77 (94 %)	30 (39 %)

* procent av samtliga revisioner på aktuell typ av kontrollmyndighet.

** procent av de revisioner då revisionsområdet granskats på aktuell typ av kontrollmyndighet.

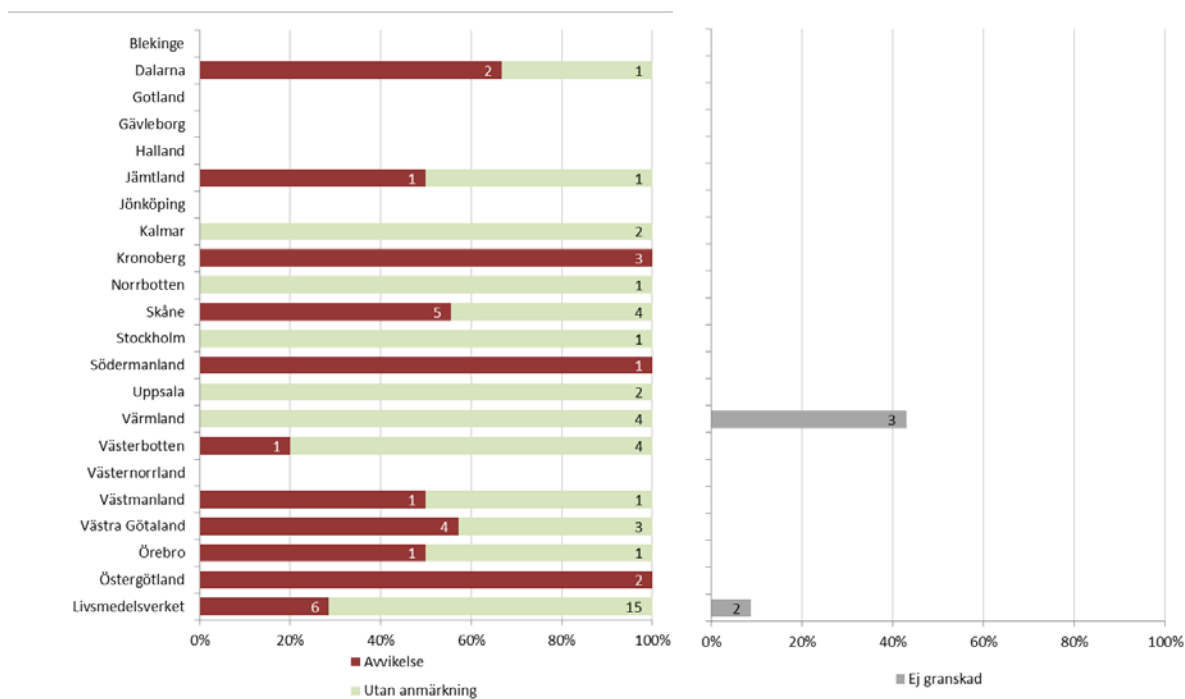


Diagram 5. De myndigheter som utförde kommunrevisioner och deras bedömningar på revisionsområdet Kompetens och utbildning. Andel kommunrevisioner med avvikelser inom området (till vänster). Andel kommunrevisioner där området inte granskats (till höger). Antalet kommunrevisioner som utfördes anges som en siffra inuti staplarna.

Utrustning

Lagkrav

Kontrollmyndigheten ska ha lämpliga och väl underhållna utrymmen och utrustning.³⁵

Myndigheten ska kontrollera och dokumentera att provtagnings- och analysmetoder och andra mätningar är ändamålsenliga.³⁶

Kontrollmyndigheterna ska ha tillgång till skyddskläder, provtagningsutrustning och lämpliga kyl- och frysutrymmen för förvaring av livsmedelsprover och beslagtagna livsmedel. Temperaturgivare och andra mätinstrument som används i kontrollen ska vara kalibrerade.

Revisionsområdet granskades vid 60 revisioner (76 procent av samtliga revisioner). Vid 27 av dessa noterades en avvikelse (45 procent av de revisioner då området granskades), se tabell 9.

Skillnader i granskningen av området vid kommunrevisioner

I diagram 6 redovisas hur de myndigheter som utförde kommunrevisioner (länsstyrelserna och Livsmedelsverket) granskat och bedömt revisionsområdet.

Avvikelsebeskrivning

Avvikelsernas innebörd varierade, och vid några myndigheter bestod avvikelsen av flera olika brister på området. Avvikelserna innebar att:

- Det saknades tillgång till lämpliga utrymmen eller annan rutin för förvaring av beslagtagna livsmedel vid nio kommuner.
- Det saknades tillgång till kylförvaring av livsmedelsprover vid tre kommuner.
- Det saknades tillgång till provtagningsutrustning vid en kommun.
- Det saknades rutiner för kalibrering av termometrar vid 14 kommuner, och dessa hade därmed inte tillgång till en kalibrerad termometer. Vid ytterligare sex kommuner var termometrarna inte kalibrerade.
- Det fanns inte tillräckligt med skyddskläder vid två myndigheter. En kommun hade inte tagit ställning till hur ofta skyddskläderna behövde tvättas.

Kommentar

- Det är anmärkningsvärt att 20 kommuner saknade tillgång till kalibrerad termometer. Det är allvarligt om temperaturmätningarna inte är tillförlitliga eftersom termometrar ofta används i kontrollen för att göra avvikelsebedömningar.

³⁵ Artikel 4.2 d i förordning (EG) nr 882/2004.

³⁶ Artikel 8.1 och kapitel II i bilaga II till förordning (EG) nr 882/2004.

- Det är även anmärkningsvärt att nio myndigheter saknade tillgång till lämpliga utrymmen för förvaring av beslagtagna livsmedel, eller annan rutin för hantering av beslagtagna livsmedel. Beslag eller omhändertagande av livsmedel är ibland en nödvändig åtgärd om det finns risk för att ett osäkert livsmedel släppts ut på marknaden³⁷.
- Ibland är det nödvändigt att ta prover i kontrollen (*se revisionsområdet "Provtagning och analys"*) och då är det en förutsättning att det finns provtagningsutrustning och möjlighet till kylförvaring av uttagna prover. Det är positivt att detta fanns på de flesta myndigheterna.

³⁷ 24 § livsmedelslagen (2006:804).

Tabell 9. Antal revisioner där revisionsområdet granskats och där avvikelse noterats.

Reviderad kontrollmyndighet	Totalt antal revisioner	Antal revisioner då området granskades	Antal revisioner där avvikelse på området noterades
Kommun	72	55 (76 %)*	27 (49 %)**
Länsstyrelse	5	2 (40 %)	0
Livsmedelsverket	5	3 (60 %)	0
Totalt	82	60 (73 %)	27 (45 %)

* procent av samtliga revisioner på aktuell typ av kontrollmyndighet.

** procent av de revisioner då revisionsområdet granskats på aktuell typ av kontrollmyndighet.

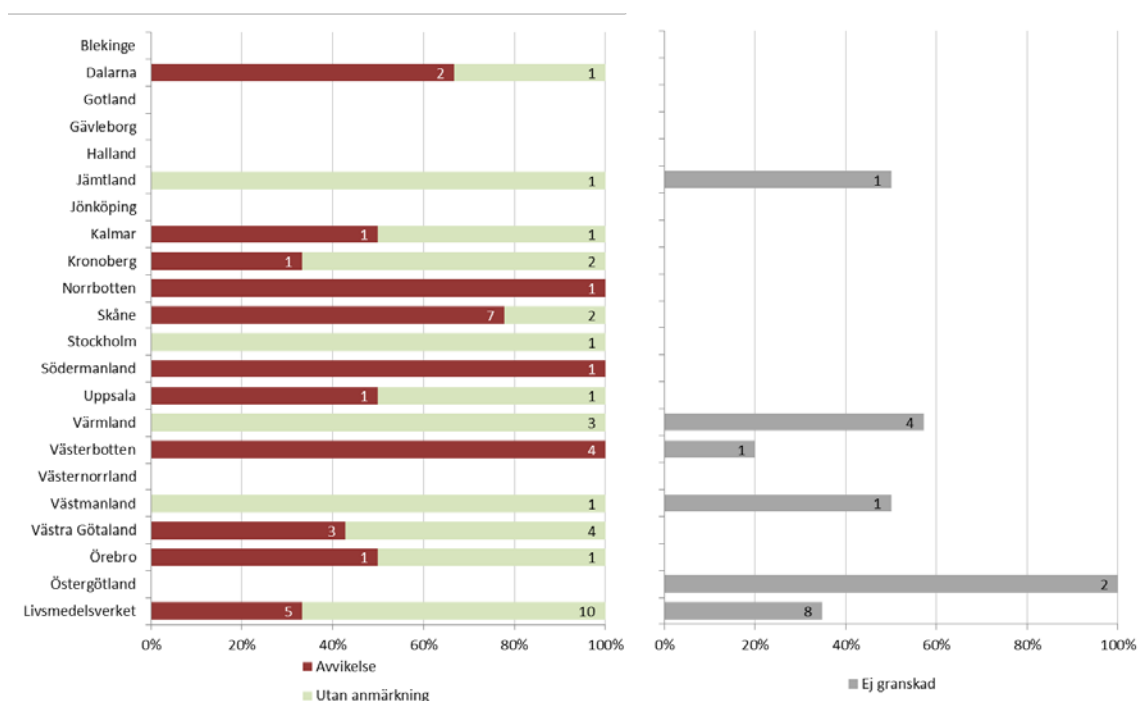


Diagram 6. De myndigheter som utförde kommunrevisioner och deras bedömningar på revisionsområdet Utrustning. Andel kommunrevisioner med avvikelser inom området (till vänster). Andel kommunrevisioner där området inte granskats (till höger). Antalet kommunrevisioner som utfördes anges som en siffra inuti staplarna.

Finansiering

Lagkrav

Medlemsstaterna ska se till att finansiella resurser finns tillgängliga för att tillhandahålla nödvändig personal och andra resurser för offentlig kontroll.³⁸ Medlemsstaterna får ta ut avgifter för att täcka kostnaderna för den offentliga kontrollen, men de får inte vara högre än de kostnader den behöriga myndigheten har för kontrollen.³⁹ Avgifter får inte återbetalas förutom i de fall då de uttagits felaktigt.⁴⁰

Länsstyrelsens kontroll i primärproduktionen finansieras genom anslag. Detta gäller även dess kostnader för registreringar. Avgift för extra offentlig kontroll ska dock tas ut.

I Sverige har det bestämts att livsmedelskontrollen ska finansieras med avgifter, och att varje kontrollmyndighet är skyldig att ta ut en årlig kontrollavgift av de livsmedelsföretagare som ska kontrolleras. Avgiften ska ge full kostnadstäckning.⁴¹

I normalfallet delar myndigheterna in livsmedelsföretagen enligt en riskklassningsmodell⁴² som genererar ett visst antal kontrolltimmar. Den årliga kontrollavgiften beräknas sedan genom att dessa kontrolltimmar multipliceras med en beslutad timtaxa (detta gäller inte länsstyrelsernas kontroll i primärproduktionen som är anslagsfinansierad). Eftersom avgiften inte får återbetalas, utom i de fall då den tagits ut felaktigt, kan en eventuell kontrollskuld (kontroll som debiterats men inte utförts) inte betalas tillbaka med pengar utan enbart i form av kontroll.

Avgifter ska också tas ut för godkännande och registrering av en livsmedelsanläggning,⁴³ samt för extra offentlig kontroll⁴⁴ (dvs. kontroll som krävs för att utreda eller följa upp en avvikelse och som går utöver myndighetens planerade kontroll). Vid extra offentlig kontroll ska livsmedelsföretagaren debiteras för alla kostnader som den extra kontrollen ger upphov till.

Revisionsområdet granskades vid 77 revisioner (94 procent av samtliga revisioner). Vid 48 av dessa noterades en avvikelse (62 procent av de revisioner då området granskades), se tabell 10.

³⁸ Artikel 26 i förordning (EG) nr 882/2004.

³⁹ Artikel 27 och bilaga VI till förordning (EG) nr 882/2004.

⁴⁰ Artikel 27.9 i förordning (EG) nr 882/2004.

⁴¹ Förordning (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel.

⁴² se Livsmedelsverkets vägledning Riskklassning av livsmedelsanläggningar och beräkning av kontrolltid, www.livsmedelverket.se.

⁴³ 14 § förordning (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel.

⁴⁴ Artikel 28 i förordning (EG) nr 882/2004, och 11 § förordning (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel.

Skillnader i granskningen av området vid kommunrevisioner

I diagram 7 redovisas hur de myndigheter som utförde kommunrevisioner (länsstyrelserna och Livsmedelsverket) granskat och bedömt revisionsområdet.

Avvikelsebeskrivning

Avvikelseernas innebörd varierade, och vid några myndigheter bestod avvikelsen av flera olika brister på området. Avvikelseerna innebar att:

- Det gick inte att visa att de kontrollavgifter som togs in motsvarade kostnaden för kontrollen vid 21 kommuner.
- Den planerade kontrollen var inte fullt finansierad vid 15 kommuner.
- Det togs inte ut några avgifter för extra offentlig kontroll vid tolv kommuner och vid en av kontrollenheterna vid Livsmedelsverket.
- Timtaxan var baserad på bristfälliga underlag vid fem kommuner.
- Intäkterna från kontrollavgifter var vid nio kommuner större än kostnaden för kontrollen. Vid en kommun misstänktes kontrollavgifter ha använts till annan verksamhet än livsmedelskontroll.
- Fem kommuner hade inte tagit ut kontrollavgift från samtliga de anläggningar de hade kontrollansvar för.
- I en kommun hade nedsättning av den årliga kontrollavgiften skett på felaktig grund.
- I en kommun innehöll beslutet om avgift en felaktig laghänvisning.
- En kommun hade återbetalat kontrollavgifter då kontrollen inte hade utförts.

Kommentarer

- Området granskades vid nästan samtliga revisioner och andelen avvikelser var mycket hög. Det är positivt att området granskades ofta eftersom finansiering av exempelvis personal, kompetensutveckling, lokaler, provtagning och utrustning är nödvändig för att kontrollen ska fungera.
- Det är allvarligt att två tredjedelar av de reviderade myndigheterna hade en avvikelse inom området. Avvikelseerna indikerar dessutom att det är vanligt att antingen finansiera kontrollen med andra medel än kontrollavgifter (till exempel skattemedel), vilket inte är tillåtet, eller motsatt, att livsmedelsföretagarnas kontrollavgifter finansierar annan kommunal verksamhet än just livsmedelskontroll.
- SKL⁴⁵ har tagit fram ett beräkningsverktyg som ger stöd vid beräkning av timtaxa. Detta har varit till hjälp för många myndigheter. Avvikelseerna antyder dock att flera myndigheter ändå inte kan visa att intäkterna täcker kostnaderna.
- Myndigheterna har en skyldighet att utföra kontroll, och de kontrolltimmar som debiteras via den årliga kontrollavgiften ska levereras till respektive före-

⁴⁵ Sveriges kommuner och landsting.

tag. Det är inte förenligt med lagstiftningen att återbetala icke använd kontrollavgift. Det är dock möjligt att samla ihop kontrolltid för en anläggning som har ett fåtal årliga kontrolltimmar, exempelvis en till två timmar, och utföra dessa vartannat eller vart tredje år. Myndigheten måste då säkerställa finansieringen, till exempel genom att föra över avgiftsintäkterna till kommande år.

Finansieringen är även viktig att säkerställa då myndigheten av någon anledning byggt upp en kontrollskuld ett år, som sedan ska levereras kommande år.

Tabell 10. Antal revisioner där revisionsområdet granskats och där avvikelser noterats.

Reviderad kontrollmyndighet	Totalt antal revisioner	Antal revisioner då området granskades	Antal revisioner där avvikelse på området noterades
Kommun	72	71 (99 %)*	47 (66 %) **
Länsstyrelse	5	1 (20 %)	0
Livsmedelsverket	5	5 (100 %)	1 (20 %)
Totalt	82	77 (94 %)	48 (62 %)

* procent av samtliga revisioner på aktuell typ av kontrollmyndighet.

** procent av de revisioner då revisionsområdet granskats på aktuell typ av kontrollmyndighet.

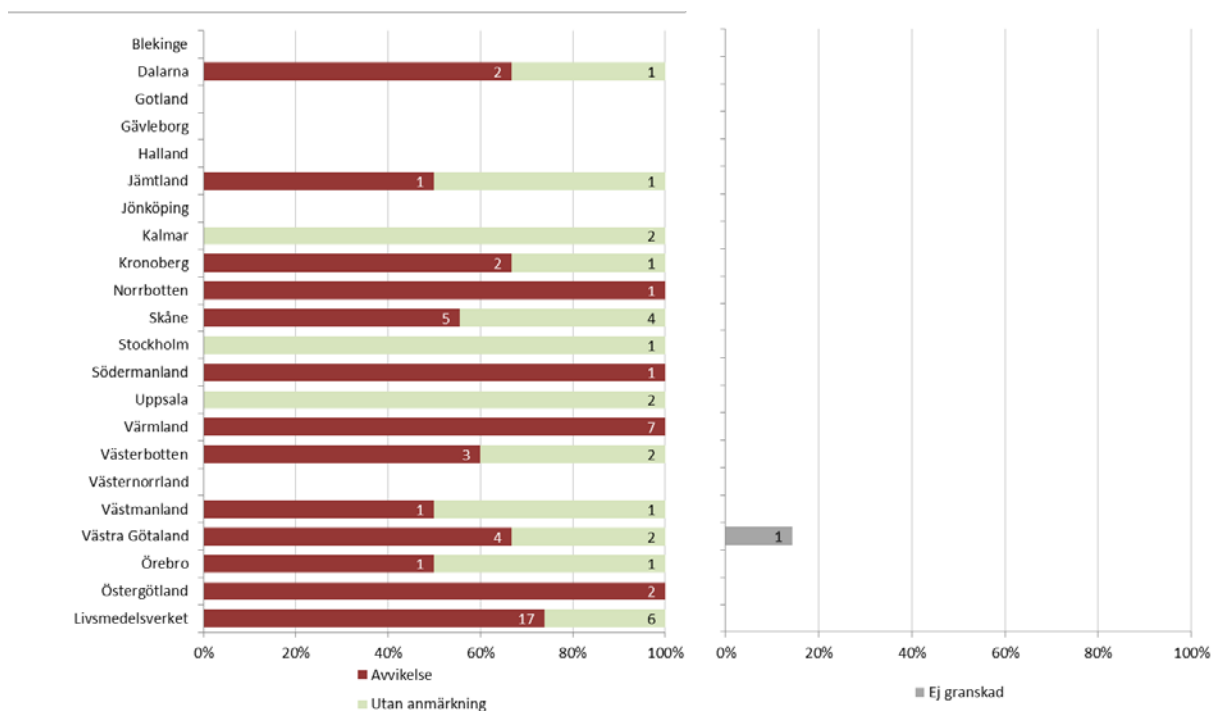


Diagram 7. De myndigheter som utförde kommunrevisioner och deras bedömningar på revisionsområdet Finansiering. Andel kommunrevisioner med avvikelser inom området (till vänster). Andel kommunrevisioner där området inte granskats (till höger). Antalet kommunrevisioner som utfördes anges som en siffra inuti staplarna.

Registrering och godkännande av livsmedelsanläggningar, anläggningsförteckning

Lagkrav

Kontrollmyndigheten ska upprätthålla aktuella förteckningar över registrerade och godkända livsmedelsföretagare/anläggningar.⁴⁶

Livsmedelsföretagare är skyldiga att meddela sin kontrollmyndighet om vilken typ av verksamhet de bedriver eller kommer att bedriva. Livsmedelsföretagarna ska också se till att kontrollmyndigheten alltid har aktuell information och informera om förändringar eller nedläggning.⁴⁷

Kontrollmyndigheter som känner till att det finns livsmedelsföretagare som inte är registrerade eller godkända ska vidta åtgärder mot detta.

Det är viktigt att kontrollmyndigheten känner till vilka livsmedelsföretag som ingår i dess kontrollansvar eftersom myndighetens planering bygger på detta. Antal och typ av livsmedelsföretag samt den kontrolltid som tilldelas respektive anläggning avgör exempelvis personal- och kompetensbehov samt timtaxa. Revisionsområdet granskades vid 73 revisioner (89 procent av samtliga revisioner). Vid fyra av dessa noterades en avvikelse (5 procent av de revisioner då området granskades), se tabell 11.

Skillnader i granskningen av området vid kommunrevisioner

I diagram 8 redovisas hur de myndigheter som utförde kommunrevisioner (länsstyrelserna och Livsmedelsverket) granskat och bedömt revisionsområdet.

Avvikelsebeskrivning

Avvikelserna varierade mellan kontrollmyndigheterna och innebar att:

- Det fanns kännedom om livsmedelsföretagare som bedrev primärproduktion utan att vara registrerade vid tre länsstyrelser. Länsstyrelserna hade inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att se till att dessa registrerades.
- Registret var inte fullständigt vid en kommun.

Kommentar

- Området granskades förhållandevis ofta och andelen avvikelser var låg bland kommunerna. Det är positivt att majoriteten av myndigheterna hade fullständiga register och därmed vetskap om vilka livsmedelsföretagare som ingick i deras kontrollansvar.

⁴⁶ Artikel 31 i förordning (EG) nr 882/2004.

⁴⁷ Artikel 6 i förordning (EG) nr 852/2004.

- Länsstyrelserna utmärkte sig även detta år negativt. Mer än hälften av de reviderade länsstyrelserna visste att det fanns primärproducenter som inte var registrerade vid myndigheten. Liknande resultat noterades vid revisionerna under 2012. Totalt finns det ca 80 000 primärproducenter i landet och det uppskattas att endast knappt 25 procent av dessa är registrerade som livsmedelsföretagare.⁴⁸ Under 2013 nyregistrerades cirka 1 800 primärproducenter.
- Ofullständiga register får följdverkningar vad gäller länsstyrelsernas möjligheter att uppskatta till exempel personal- och kompetensbehov. Av samma skäl blir det svårt att vid revisionerna bedöma om myndigheten har tillräckliga resurser. Det omöjliggör också ett riskbaserat urval i kontrollplaneringen. Kontrollen inom primärproduktionen bör prioritera de branscher som har störst påverkan på livsmedelssäkerheten, och det går inte om primärproducenterna inte är kända. Livsmedelsverket, som utförde revisionerna på länsstyrelserna, valde oftast att sätta en avvikelse på detta område istället för att även sätta avvikelse på alla de områden som är följdverkningar av typen som nyss nämnts. Därmed kan frånvaron av avvikelser på andra områden vad gäller länsstyrelserna verka missvisande. Avvikelsen på detta område har alltså stor betydelse vad gäller länsstyrelserna.
- Några länsstyrelser har meddelat att några större insatser för att uppdatera registret inte kommer att göras förrän det nya länsstyrelsegemensamma systemet med register och handläggarsöd är i drift. Detta förväntas ske under 2014.

⁴⁸ Se Rapport om Sveriges kontroll i livsmedelskedjan, 2013.

Tabell 11. Antal revisioner där revisionsområdet granskats och där avvikelser noterats.

Reviderad kontrollmyndighet	Totalt antal revisioner	Antal revisioner då området granskades	Antal revisioner där avvikelser på området noterades
Kommun	72	63 (88 %)*	1 (2 %)**
Länsstyrelse	5	5 (100 %)	3 (60 %)
Livsmedelsverket	5	5 (100 %)	0
Totalt	82	73 (89 %)	4 (5 %)

* procent av samtliga revisioner på aktuell typ av kontrollmyndighet.

** procent av de revisioner då revisionsområdet granskats på aktuell typ av kontrollmyndighet.

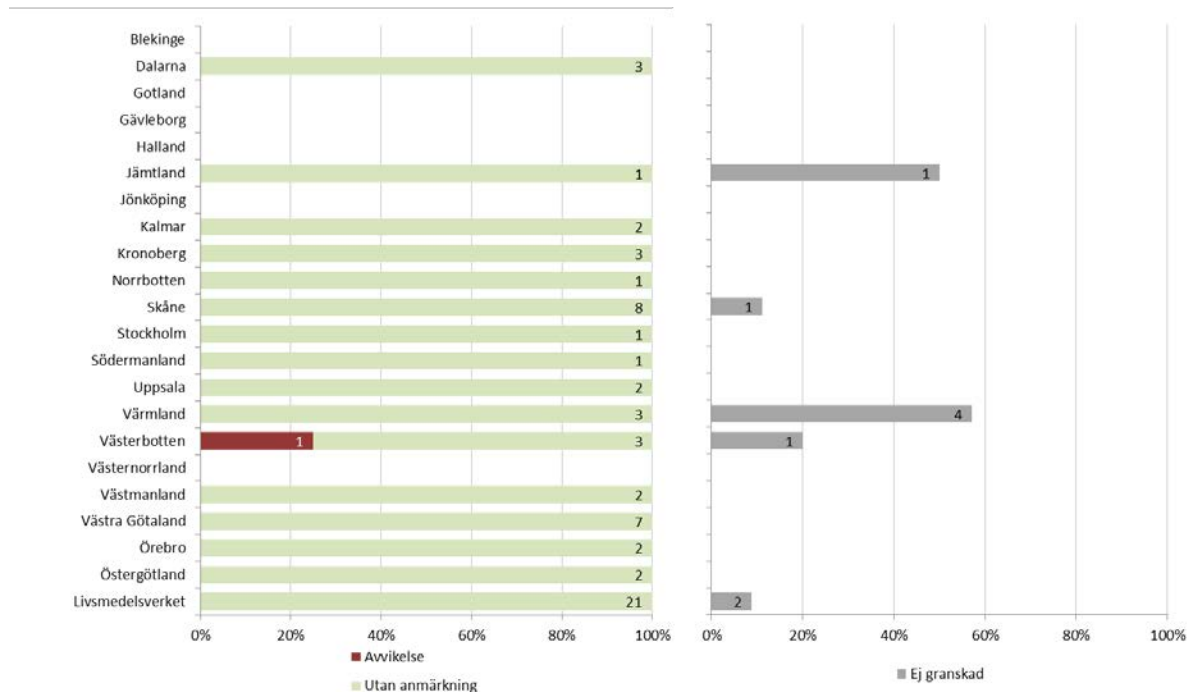


Diagram 8. De myndigheter som utförde kommunrevisioner och deras bedömningar på revisionsområdet Registrering och godkännande av livsmedelsanläggningar, anläggningsförteckning. Andel kommunrevisioner med avvikelser inom området (till vänster). Andel kommunrevisioner där området inte granskats (till höger). Antalet kommunrevisioner som utfördes anges som en siffra inuti staplarna.

Riskbaserad kontroll – prioritering inom kontrollen

Lagkrav

Riskbaserad kontroll ska genomföras regelbundet och så ofta som är lämpligt med hänsyn till klarlagda risker, erfarenhet från kontrollen och information som kan tyda på bristande efterlevnad.⁴⁹

Den offentliga kontrollen ska granska relevanta kontrollområden med lämpliga kontrollmetoder och kontrolltekniker såsom kartläggning, övervakning, verifiering, revision, inspektion, provtagning och analys.⁵⁰

En riskbaserad, ändamålsenlig och effektiv kontroll innebär att rätt kontroll ska utföras vid rätt tillfälle, så att den ger effekt. Begreppet effektiv kontroll syftar i första hand på en verkningsfull kontroll – det vill säga att myndigheten genom att tänka riskbaserat fokuserar sin kontroll på rätt saker för att upptäcka relevanta avvikelser, och vidta de åtgärder som är nödvändiga för att livsmedelsföretagaren ska åtgärda avvikelserna. I detta ingår en riskbaserad prioritering av anläggningar och kontrollområden, samt val av lämplig kontrollmetod och frekvens.

Revisionsområdet granskades vid 77 revisioner (94 procent av samtliga revisioner). Vid 21 av dessa noterades en avvikelse (27 procent av de revisioner då området granskades), se tabell 12.

Skillnader i granskningen av området vid kommunrevisioner

I diagram 9 redovisas hur de myndigheter som utförde kommunrevisioner (länsstyrelserna och Livsmedelsverket) granskat och bedömt revisionsområdet.

Avvikelsebeskrivning

Avvikelsebörd varierade, och vid några myndigheter bestod avvikelsen av flera olika brister på området. Avvikelsebörd innebar att:

- Det utfördes ingen, eller mycket begränsad, kontroll i nio kommuner. Vid två av kommunerna gällde det specifikt kontrollen av dricksvattenanläggningar.
- Det saknades en plan för kontrollen vid sex kommuner.
- Vid fyra kommuner hade det inte tagits hänsyn till kontrollskulden vid planeringen.
- Hänsyn hade inte tagits till kontrollområden och kontrollmetoder i två kommuners planering

⁴⁹ Artikel 3 i förordning (EG) nr 882/2004.

⁵⁰ Artikel 10 i förordning (EG) nr 882/2004.

- Vid en kommun genomfördes det kontroll, men inte av hur väl kraven i förordning (EG) nr 853/2004 uppfylldes på de anläggningar där detta var relevant.
- Tre kommuner hade inte tagit hänsyn till tidigare erfarenheter då anläggningarna riskklassificerats och tilldelats kontrolltid, dvs. erfarenhetsklassning.
- En länsstyrelse utförde inte riskbaserad kontroll i tillräcklig omfattning.

Kommentarer

- Området granskades vid nästan alla revisioner, vilket är positivt. En tredjedel av myndigheterna hade en avvikelse på området. Det är mycket allvarligt att nio av de 72 reviderade kommunerna inte utförde några, eller mycket få, kontroller, och att en av fem länsstyrelser inte utförde tillräcklig kontroll i primärproduktionen. Det är dock positivt att de flesta myndigheterna hade en plan för sin kontroll, även om undantag fanns.
- Under 2013 genomfördes 882 livsmedelskontroller i primärproduktionen⁵¹. Av dessa var 608 planerade tvärvillkorskontroller⁵². Antalet kontroller hade ökat något sedan 2012 (771 stycken). Andelen tvärvillkorskontroller var 69 procent, vilket är något mindre än 2012 (74 procent). Tvärvillkoren omfattar inte alla branscher i primärproduktionen och inte alla krav i lagstiftningen på livsmedelsområdet. Det går därför att dra slutsatsen att livsmedelskontrollen inte är helt riskbaserad när tvärvillkoren styr. Livsmedelsverket och Jordbruksverket har gemensamt utarbetat en vägledning⁵³ som beskriver hur urvalet för kontroll bör ske i primärproduktionen. Vid revisionerna framkom att denna vägledning i begränsad omfattning, följdes av länsstyrelserna när de planerade sin kontroll.
- Enligt myndigheternas rapportering av kontroll på dricksvattenområdet kontrollerade kommunerna endast 30 procent av dricksvattenanläggningarna 2013⁵⁴ (29 procent 2012). Många dricksvattenanläggningar är små och har endast en eller två timmars tilldelad kontrolltid, vilket innebär att de normalt inte kontrolleras varje år, utan kanske vart annat eller vart tredje år. De större anläggningarna som placerats i de högsta riskklasserna⁵⁵ bör dock få en eller flera kontroller per år. Detta resultat, tillsammans med revisionsresultaten, indikerar att kontrollen på dricksvattenområdet fortsatt är bristfällig.
- Myndigheterna bör i sin planering av kontrollen säkerställa att alla relevanta kontrollområden kontrolleras vid respektive företag inom en viss tid. Olika

⁵¹ Se Rapport om Sveriges kontroll i livsmedelskedjan, 2012.

⁵² Tvärvillkoren är ett begränsat antal regler inom olika lagstiftningsområden, bl.a. inom foder- och livsmedelssäkerhet, som primärproducenter måste följa för att få full utbetalning av jordbruksstöd.

⁵³ Se Vägledning Riskklassificering av livsmedelsföretag och foderföretag inom primärproduktionen.

⁵⁴ Se Rapport om Sveriges kontroll i livsmedelskedjan, 2012.

⁵⁵ Se Livsmedelsverkets vägledning Riskklassning av livsmedelsanläggningar och beräkning av kontrolltid

kontrollområden är olika relevanta för olika anläggningar och alla kontrollområden behöver inte granskas vid varje kontrolltillfälle. Det är därför viktigt att ha ett syfte med varje enskild kontroll. Vid revisionerna framgick att det istället var vanligt att listan över rapporteringspunkter⁵⁶ styrde kommunernas kontroll och användes som checklista, på motsvarande sätt som tvärvillkoren styrde länsstyrelsernas kontroller i primärproduktionen. Det framgick också att det var ovanligt att myndigheterna hade en planering kring vilken kontrollmetod som var lämpligast vid en enskild kontroll, och det hörde ihop med att det ofta saknades ett syfte med kontrollen. Metoden provtagning användes exempelvis nästan enbart i samband med en anmälan om misstänkt matföroftning, och mycket sällan i samband med planerad kontroll.

⁵⁶ Se Livsmedelsverkets anvisningar till rapportering av livsmedelskontrollen.

Tabell 12. Antal revisioner där revisionsområdet granskats och där avvikelser noterats.

Reviderad kontrollmyndighet	Totalt antal revisioner	Antal revisioner då området granskades	Antal revisioner där avvikelser på området noterades
Kommun	72	67 (93 %)*	20 (30 %)**
Länsstyrelse	5	5 (100 %)	1 (20 %)
Livsmedelsverket	5	5 (100 %)	0
Totalt	82	77 (94 %)	21 (27 %)

* procent av samtliga revisioner på aktuell typ av kontrollmyndighet.

** procent av de revisioner då revisionsområdet granskats på aktuell typ av kontrollmyndighet.

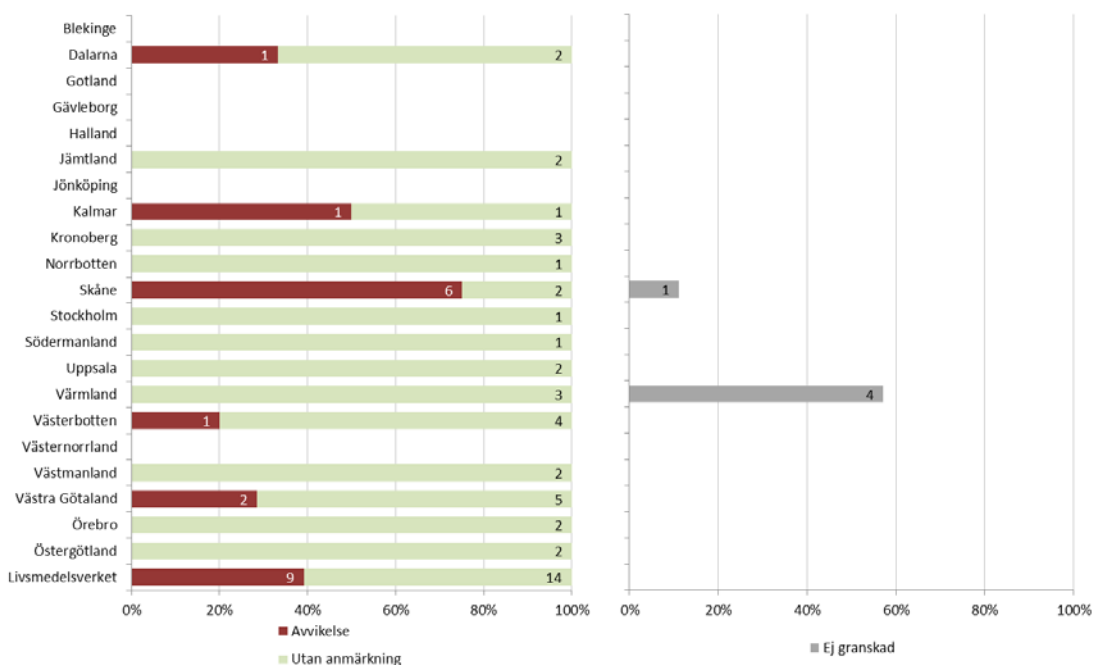


Diagram 9. De myndigheter som utförde kommunrevisioner och deras bedömningar på revisionsområdet Riskbaserad kontroll – prioritering inom kontrollen. Andel kommunrevisioner med avvikelser inom området (till vänster). Andel kommunrevisioner där området inte granskades (till höger). Antalet kommunrevisioner som utfördes anges som en siffra inuti staplarna.

Rutiner för utförande av kontroll (inklusive enhetlighet)

Lagkrav

Kontrollmyndigheten ska utföra offentlig kontroll i enlighet med dokumenterade rutiner. Dessa rutiner ska hållas uppdaterade.⁵⁷

Kontrollmyndigheten ska säkerställa den offentliga kontrollens kvalitet och enhetlighet på alla nivåer.⁵⁸

Behovet av dokumenterade rutiner kan variera mellan olika myndigheter beroende av organisation, verksamhet och storlek. En stor myndighet med många anställda har ett större behov än en liten myndighet med endast en inspektör om enhetlighet ska uppnås. På vissa områden kräver dock lagstiftningen dokumenterade rutiner, exempelvis vad gäller mål, personalens uppgifter, ansvar och skyldigheter, provtagningsrutiner, kontrollmetoder, tolkning av resultat, åtgärder till följd av kontroll, beslut, samarbeten, kontroll av provtagnings- och analysmetoder och andra mätningar, samt annan verksamhet eller information som krävs för att kontrollen ska fungera effektivt. Det sistnämnda beror alltså på hur myndigheten ser ut och fungerar.

Revisionsområdet granskades vid 79 revisioner (96 procent av samtliga revisioner). Vid 25 av dessa noterades en avvikelse (32 procent av de revisioner då området granskades), se tabell 13.

Skillnader i granskningen av området vid kommunrevisioner

I diagram 10 redovisas hur de myndigheter som utförde kommunrevisioner (länsstyrelserna och Livsmedelsverket) granskat och bedömt revisionsområdet.

Avvikelsebeskrivning

Avvikelserna varierade mellan kontrollmyndigheterna och innebar att:

- Det saknades dokumenterade rutiner för samtliga eller för några av de områden som föreskrivs i lagstiftningen vid 20 kommuner.
- Vid två kommuner följde inte kontrollpersonalen rutinerna som fanns.
- Det fanns rutiner som var i behov av uppdatering vid en kommun.
- Det saknades system för uppdatering av rutiner vid en annan kommun.
- Rutin för fastställande av undersökningsprogram för dricksvattenanläggningar följde inte kraven i lagstiftningen i en kommun. I samma kommun var det brister i instruktionen för kontroll av dricksvattenanläggningar.

⁵⁷ Artikel 8.1 och 8.3 b, samt kapitel II i bilaga II till förordning (EG) nr 882/2004.

⁵⁸ Artikel 4.4 i förordning (EG) nr 882/2004.

Kommentarer

- Området granskades vid i princip alla revisioner. En knapp tredjedel av myndigheterna saknade de rutiner som krävs, vilket är anmärkningsvärt. Det är svårt att uppnå enhetlighet och kvalitet i kontrollen utan gemensamma arbets sätt. Myndigheterna kan i många fall använda sig av Livsmedelsverkets vägledningar som finns tillgängliga på olika områden och anpassa dessa till sin egen verksamhet.
- Även myndigheter med en ensam kontrollpersonal har nytta av dokumenterade rutiner för att bland annat minska sårbarheten och underlätta kompetensöverföring vid personalbyten.

Tabell 13. Antal revisioner där revisionsområdet granskats och där avvikelse noterats.

Reviderad kontrollmyndighet	Totalt antal revisioner	Antal revisioner då området granskades	Antal revisioner där avvikelse på området noterades
Kommun	72	69 (96 %)*	25 (36 %)**
Länsstyrelse	5	5 (100 %)	0
Livsmedelsverket	5	5 (100 %)	0
Totalt	82	79 (96 %)	25 (32 %)

* procent av samtliga revisioner på aktuell typ av kontrollmyndighet.

** procent av de revisioner då revisionsområdet granskats på aktuell typ av kontrollmyndighet.

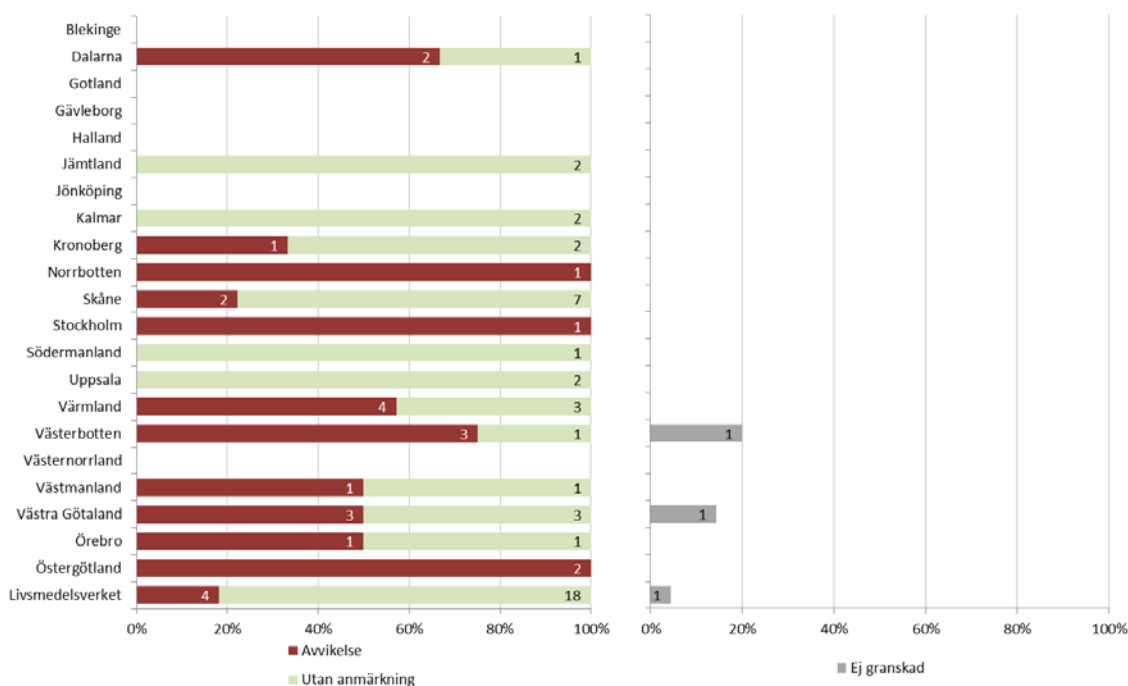


Diagram 10. De myndigheter som utförde kommunrevisioner och deras bedömningar på revisionsområdet Rutiner för utförande av kontroll (inklusive enhetlighet). Andel kommunrevisioner med avvikelser inom området (till vänster). Andel kommunrevisioner där området inte granskats (till höger). Antalet kommunrevisioner som utfördes anges som en siffra inuti staplarna.

Provtagning och analys

Lagkrav

Kontrollmyndigheten ska ha tillgång till lämplig laboratoriekapacitet.⁵⁹ Kontrollmyndigheten ska utse ackrediterade laboratorier som får analysera prover som tagits ut vid offentlig provtagning.⁶⁰

Livsmedelsföretagaren vars produkter är föremål för provtagning har rätt att begära ett kompletterande expertutlåtande. Kontrollmyndigheten ska därför, om det inte är omöjligt, se till att företagaren får ett tillräckligt antal prov för detta ändamål.⁶¹

Revisionsområdet granskades vid 72 revisioner (84 procent av samtliga revisioner). Vid 33 av dessa noterades en avvikelse (46 procent av de revisioner då området granskades), se tabell 14.

Skillnader i granskningen av området vid kommunrevisioner

I diagram 11 redovisas hur de myndigheter som utförde kommunrevisioner (länsstyrelserna och Livsmedelsverket) granskat och bedömt revisionsområdet.

Avvikelsebeskrivning

Avvikelsebörd varierade, och vid några myndigheter bestod avvikelsen av flera olika brister på området. Avvikelsebörd innebar att:

- Det saknades en ändamålsenlig rutin för provtagning vid 15 kommuner. Vid ytterligare en kommun följde rutinen för provtagning av dricksvatten inte lagstiftningens krav.
- Det saknades instruktioner i provtagningsrutinen för att säkerställa livsmedelsföretagarens rätt till referensprov i samband med provtagning vid 13 kommuner.
- Tillgången till lämplig laboratoriekapacitet var inte säkerställd vid Livsmedelsverkets enheter som utför kontroll, samt vid fem kommuner.
- Aktuellt undersökningsprogram för dricksvattenanläggningar var inte fastställt vid tre kommuner.

Kommentarer

- Området granskades relativt ofta och andelen avvikelser var hög. Det är anmärkningsvärt att så många myndigheter saknade en ändamålsenlig provtag-

⁵⁹ Artikel 4.2c i förordning (EG) nr 882/2004.

⁶⁰ Artikel 12 i förordning (EG) nr 882/2004.

⁶¹ Artikel 11.5-11.7 i förordning (EG) nr 882/2004.

ningsrutin och tillgång till laboratoriekapacitet, då provtagning kan vara nödvändigt för att utreda orsaken vid exempelvis matförgiftningsutbrott.

- Provtagning kan användas i olika syften, bland annat för att utreda matförgiftningsutbrott, men även för att verifiera livsmedelsföretagarens efterlevnad av de mikrobiologiska kriterierna⁶², eller för att kontrollera hållbarhet och märkningsuppgifter (till exempel receptkontroll, djurslag eller närvaro av allergener). Kontrollmetoden provtagning användes trots detta mycket sällan i den planerade kontrollen.

Tabell 14. Antal revisioner där revisionsområdet granskats och där avvikelser noterats.

Reviderad kontrollmyndighet	Totalt antal revisioner	Antal revisioner då området granskades	Antal revisioner där avvikelser på området noterades
Kommun	72	62 (86 %)*	28 (45 %)**
Länsstyrelse	5	5 (100 %)	0
Livsmedelsverket	5	5 (100 %)	5 (100 %)
Totalt	82	72 (84 %)	33 (46 %)

* procent av samtliga revisioner på aktuell typ av kontrollmyndighet.

** procent av de revisioner då revisionsområdet granskats på aktuell typ av kontrollmyndighet.

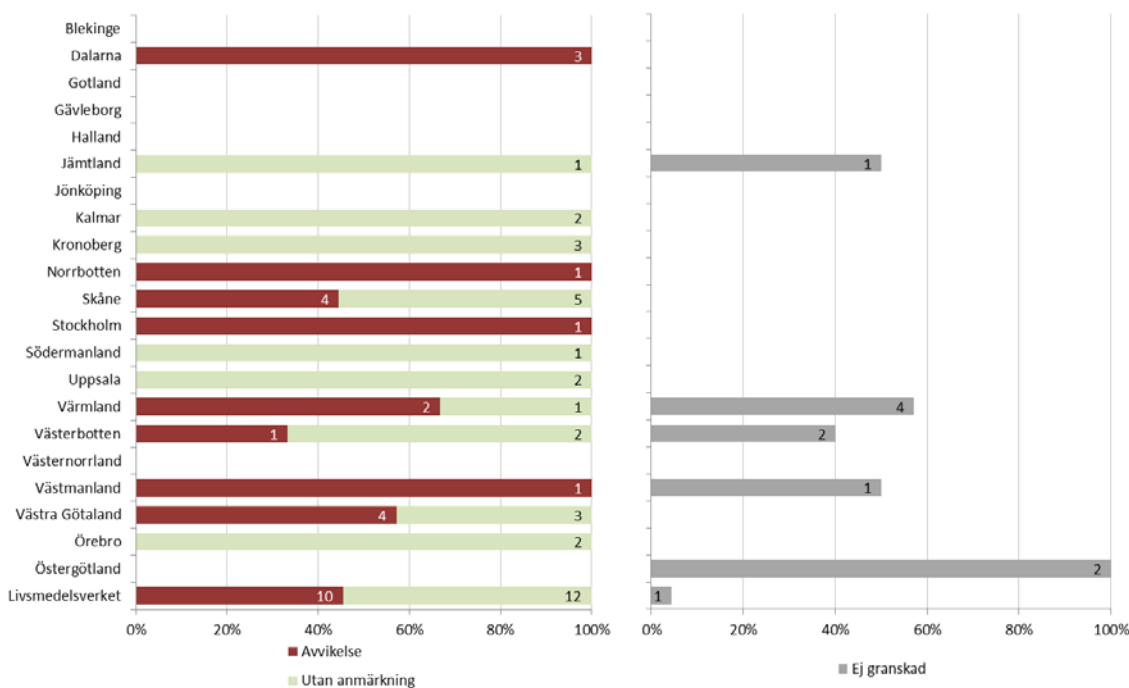


Diagram 11. De myndigheter som utförde kommunrevisioner och deras bedömningar på revisionsområdet Provtagning och analys. Andel kommunrevisioner med avvikelser inom området (till vänster). Andel kommunrevisioner där området inte granskats (till höger). Antalet kommunrevisioner som utfördes anges som en siffra inuti staplarna.

⁶² Se förordning (EG) nr 2073/2005 om mikrobiologiska kriterier för livsmedel.

Rapportering av kontrollresultat (kontrollrapport)

Lagkrav

Kontrollmyndigheten ska upprätta en rapport efter utförd kontroll. Rapporten ska överlämnas till livsmedelsföretagaren åtminstone vid bristande efterlevnad.

Rapporten ska innehålla en beskrivning av syftet med kontrollen, vilken kontrollmetod som används, resultatet av kontrollen och i förekommande fall vilka åtgärder som ska vidtas av den berörda livsmedelsföretagaren.⁶³

Revisionsområdet granskades vid 72 revisioner (88 procent av samtliga revisioner). Vid 28 av dessa noterades en avvikelse (39 procent av de revisioner då området granskades), se tabell 15.

Skillnader i granskningen av området vid kommunrevisioner

I diagram 12 redovisas hur de myndigheter som utförde kommunrevisioner (länsstyrelserna och Livsmedelsverket) granskat och bedömt revisionsområdet.

Avvikelsebeskrivning

Avvikelsernas innebörd varierade, och vid några myndigheter bestod avvikelsen av flera olika brister på området. Avvikelserna innebar att:

- Det upprättades inte kontrollrapport efter utförd kontroll vid tre kommuner.
- Resultatet, dvs. vad som var en avvikelse mot krav i lagstiftningen, var ottydligt i kontrollrapporterna vid fem kommuner
- Det ställdes krav på åtgärder i kontrollrapporterna, och inte i form av beslut med möjlighet till överklagan, vid tio kommuner.
- Kontrollrapporterna vid fem kommuner innehöll inte alla föreskrivna uppgifter (syfte, kontrollmetod och resultat).

Kommentarer

- Området granskades relativt ofta och nästan hälften av kommunerna hade en avvikelse på området. De flesta av myndigheterna både upprättade och överlämnade kontrollrapport till berörd företagare.
- Om kontrollen ska ha effekt så att företagaren åtgärdar eventuella brister är det viktigt att kommunikationen är tydlig och begriplig. Det måste vara klart vad som är en avvikelse mot lagstiftningen och inte.
- I de fall myndigheten kräver en åtgärd av företagaren för att rätta till en avvikelse, så ska detta vara formulerat som ett beslut, som innehåller en motivering, lagstöd, och möjlighet för företagaren att överklaga (*se revisionsom-*

⁶³ Artikel 9 i förordning (EG) nr 882/2004.

rådet ”Sanktioner vid bristande efterlevnad”). Det är allvarligt ur ett rättssäkerhetsperspektiv att sex myndigheter hade formulerat sina kontrollrapporter så att de kunde uppfattas som beslut, med krav på åtgärder utan möjlighet till överklagan.

Tabell 15. Antal revisioner där revisionsområdet granskats och där avvikelse noterats.

Reviderad kontrollmyndighet	Totalt antal revisioner	Antal revisioner då området granskades	Antal revisioner där avvikelse på området noterades
Kommun	72	62 (86 %)*	28 (45 %)**
Länsstyrelse	5	5 (100 %)	0
Livsmedelsverket	5	5 (100 %)	0
Totalt	82	72 (88 %)	28 (39 %)

* procent av samtliga revisioner på aktuell typ av kontrollmyndighet.

** procent av de revisioner då revisionsområdet granskats på aktuell typ av kontrollmyndighet.

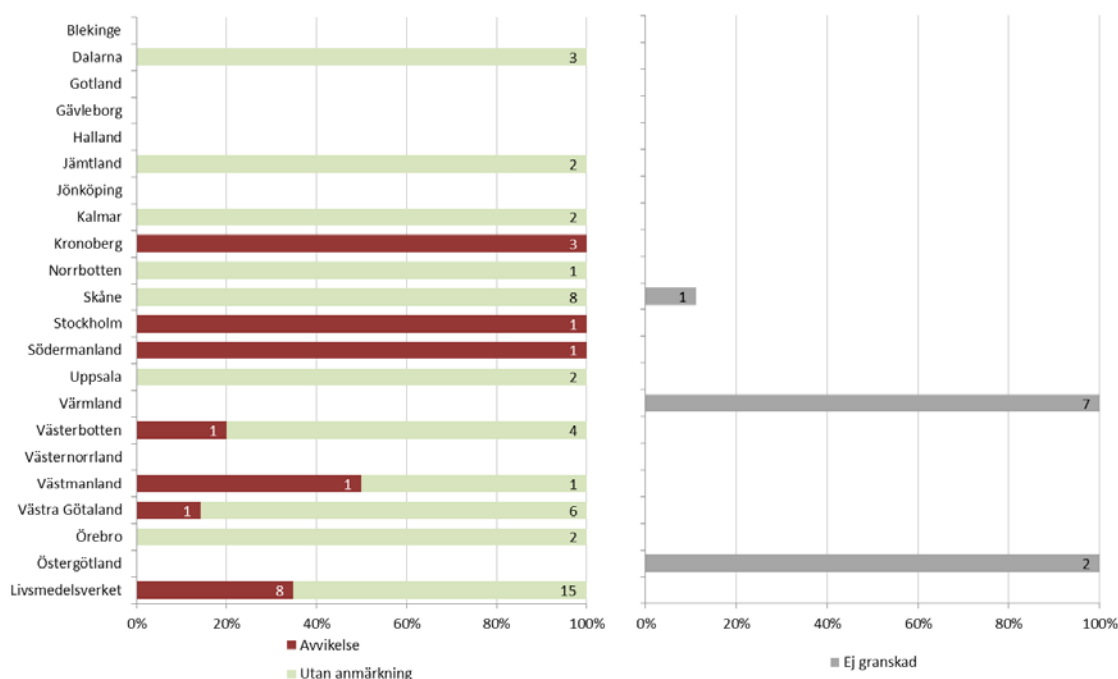


Diagram 12. De myndigheter som utförde kommunrevisioner och deras bedömningar på revisionsområdet Rapportering av kontrollresultat (kontrollrapport). Andel kommunrevisioner med avvikelser inom området (till vänster). Andel kommunrevisioner där området inte granskats (till höger). Antalet kommunrevisioner som utfördes anges som en siffra inuti staplarna.

Öppenhet i kontrollen

Lagkrav

Kontrollmyndigheten ska säkerställa en hög grad av insyn när den bedriver sin verksamhet. För detta ändamål ska relevant information som innehas av myndigheten göras tillgänglig för allmänheten snarast möjlig. Hänsyn ska tas till eventuella krav på sekretess.⁶⁴

Revisionsområdet granskades vid 67 revisioner (82 procent av samtliga revisioner). Inga avvikelser noterades, se tabell 16.

Skillnader i granskningen av området vid kommunrevisioner

I diagram 13 redovisas hur de myndigheter som utförde kommunrevisioner (länsstyrelserna och Livsmedelsverket) granskat och bedömt revisionsområdet.

Kommentar

- Erfarenheter från årets och tidigare år revisioner visar att myndigheterna i allmänhet uppfyller kraven på öppenhet genom att allmänna handlingar samlas i ett diarium och finns därmed tillgängliga för allmänheten.

⁶⁴ Artikel 7 i förordning (EG) nr 882/2004.

Tabell 16. Antal revisioner där revisionsområdet granskats och där avvikelser noterats.

Reviderad kontrollmyndighet	Totalt antal revisioner	Antal revisioner då området granskades	Antal revisioner där avvikelser på området noterades
Kommun	72	57 (79 %)*	0
Länsstyrelse	5	5 (100 %)	0
Livsmedelsverket	5	5 (100 %)	0
Totalt	82	67 (82 %)	0

* procent av samtliga revisioner på aktuell typ av kontrollmyndighet.

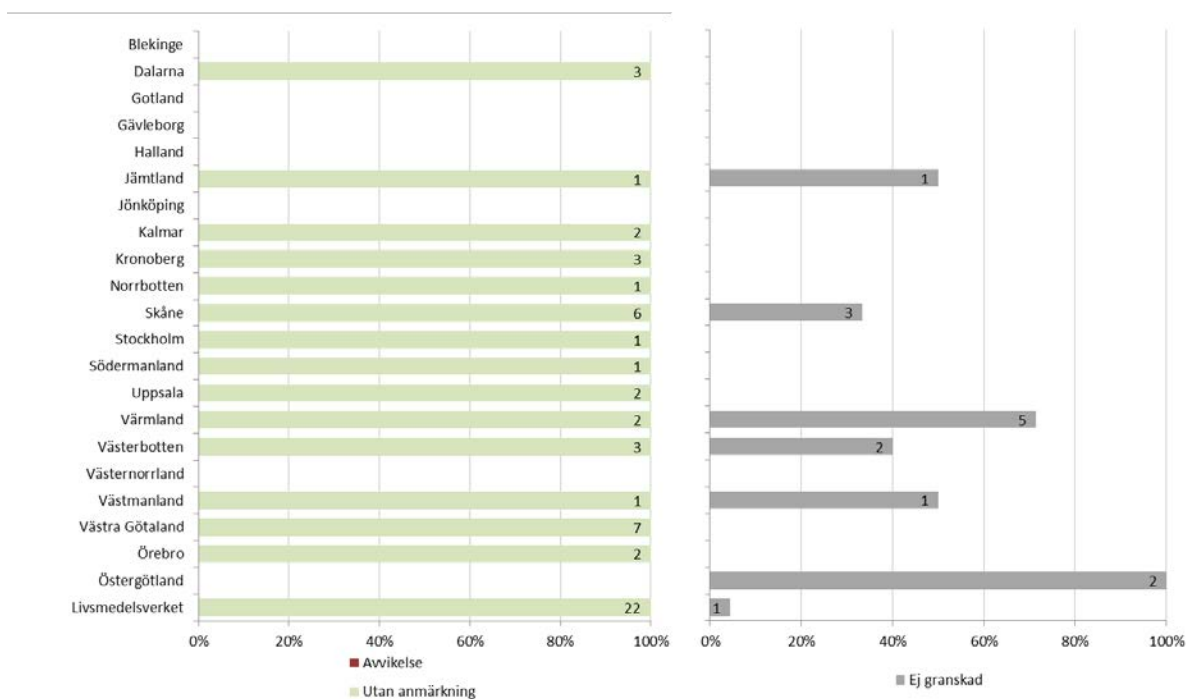


Diagram 13. De myndigheter som utförde kommunrevisioner och deras bedömningar på revisionsområdet Öppenhet i kontrollen. Andel kommunrevisioner med avvikelser inom området (till vänster). Andel kommunrevisioner där området inte granskades (till höger). Antalet kommunrevisioner som utfördes anges som en siffra inuti staplarna.

Sanktioner vid bristande efterlevnad

Lagkrav

Om kontrollmyndigheten konstaterar bristande efterlevnad, ska den vidta åtgärder för att se till att företagaren avhjälper situationen. Sanktioner som föreskrivs ska vara effektiva, proportionerliga och avskräckande.⁶⁵

Kontrollmyndigheten ska, till den berörda företagaren eller dess företrädare, överlämna en skriftlig underrättelse om sitt beslut om vilka åtgärder som ska vidtas och skälen till beslutet, samt information om hur beslutet kan överklagas och de tidsfrister som gäller.⁶⁶

För att kontrollen ska ge effekt är det viktigt att vid behov ställa krav på att avvikelser åtgärdas av livsmedelsföretagaren. Detta kan innebära ett beslut om sanktion som ska vara utformat enligt förvaltningsrätten, innehålla tidsfrister, vara överklagningsbart, motiverat, och ställt till livsmedelsföretagaren.

Revisionsområdet granskades vid 60 revisioner (83 procent av samtliga revisioner). Vid nio av dessa noterades en avvikelse (13 procent av de revisioner då området granskades), se tabell 17.

Skillnader i granskningen av området vid kommunrevisioner

I diagram 14 redovisas hur de myndigheter som utförde kommunrevisioner (länsstyrelserna och Livsmedelsverket) granskat och bedömt revisionsområdet.

Avvikelsebeskrivning

Avvikelserna varierade mellan kontrollmyndigheterna och innebar att:

- Besluten uppfyllde inte lagstiftningens krav vid två kommuner vad gäller tydlighet respektive möjlighet till överklagan.
- Felaktigt lagstöd angavs i beslut vid tre kommuner.
- Sanktioner hade inte använts vid behov för att se till att företagarna vidtog åtgärder mot avvikelser vid fyra kommuner.

Kommentarer

- Området granskades vid två tredjedelar av revisionerna och det framkom att sättet att använda sanktioner varierar mycket mellan olika myndigheter. Det fanns myndigheter som inte fattat beslut på flera år och det fanns myndigheter som fattade beslut vid varje avvikelse. Proportionalitet i sanktionerna hade i dessa fall ändå uppnåtts genom att ge olika tidsfrister och olika påföljder beroende av avvikelsens allvarlighetsgrad.

⁶⁵ Artikel 54 och 55 i förordning (EG) nr 882/2004.

⁶⁶ Artikel 54.3 i förordning (EG) nr 882/2004.

- Flera myndigheter, tio kommuner, ställde krav i kontrollrapporten utan möjlighet till överklagan (se revisionsområde "Rapportering av kontrollresultat"). Detta i kombination med att många myndigheter aldrig, eller mycket sällan, fattade några formella beslut är allvarligt ur ett rättsakerhetsperspektiv.

Tabell 17. Antal revisioner där revisionsområdet granskats och där avvikelse noterats.

Reviderad kontrollmyndighet	Totalt antal revisioner	Antal revisioner då området granskades	Antal revisioner där avvikelse på området noterades
Kommun	72	60 (83 %)*	9 (15 %)**
Länsstyrelse	5	5 (100 %)	0
Livsmedelsverket	5	5 (100 %)	0
Totalt	82	70 (85 %)	9 (13 %)

* procent av samtliga revisioner på aktuell typ av kontrollmyndighet.

** procent av de revisioner då revisionsområdet granskats på aktuell typ av kontrollmyndighet.

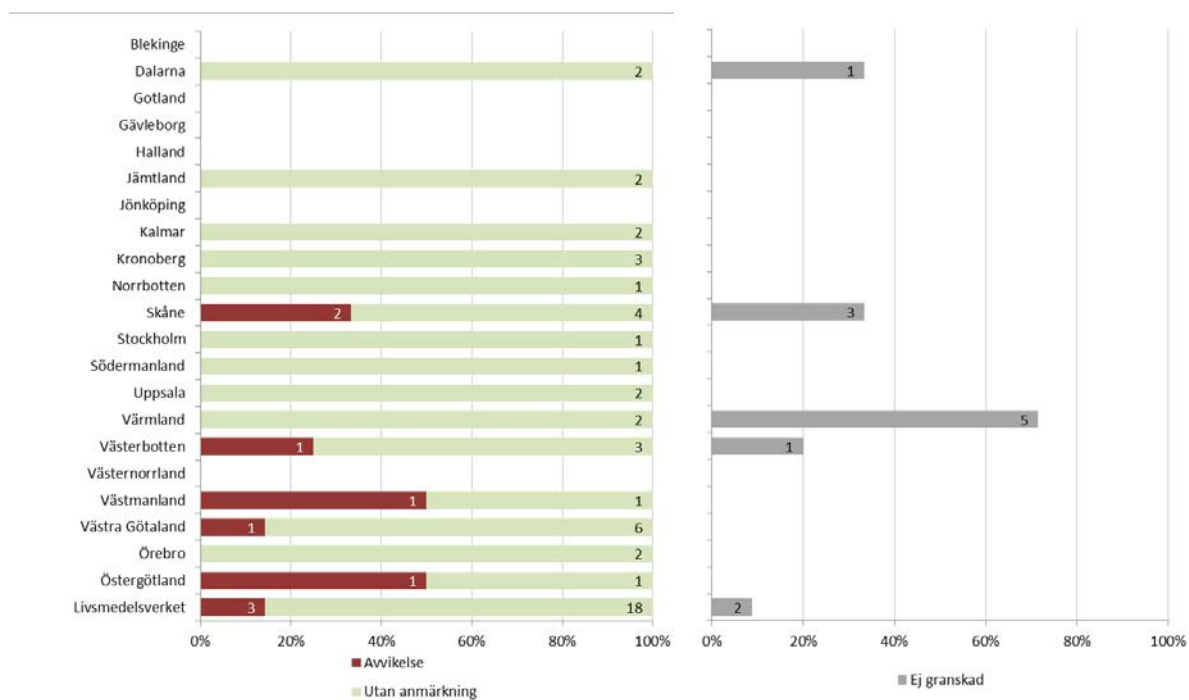


Diagram 14. De myndigheter som utförde kommunrevisioner och deras bedömningar på revisionsområdet Sanktioner vid bristande efterlevnad. Andel kommunrevisioner med avvikelser inom området (till vänster). Andel kommunrevisioner där området inte granskats (till höger). Antalet kommunrevisioner som utfördes anges som en siffra inuti staplarna.

Uppföljning

Lagkrav

Kontrollmyndigheten ska se till att den offentliga kontrollen är effektiv och ändamålsenlig.⁶⁷

Kontrollmyndigheten ska ha inrättat förfaranden för att kontrollera att den offentliga kontrollen utför är effektiv, och se till att åtgärder vidtas vid behov.⁶⁸

Varje kontrollmyndighets ledning har ett ansvar för verksamhetsstyrning. Delar av uppföljningsarbetet kan delegeras nedåt, men ansvaret för att det fungerar kan inte delegeras bort. Myndigheten ska vidta åtgärder om deras kontrollverksamhet inte fungerar som den ska, och då krävs ett verifieringssystem som upptäcker de eventuella brister som finns i verksamheten.

Det handlar dels om att verifiera att den planerade verksamheten efterlevs (till exempel att rutiner och arbetssätt följs och att planerade kontroller utförs), och dels om att verifiera att kontrollen har effekt (till exempel att avvikelser på företagen upptäcks av kontrollen, att verksamhetens mål uppnås och att dessa mål bidrar till lagstiftningens mål). Det finns många olika verktyg för verifiering och utformningen kan och bör variera beroende av myndighetens organisation, storlek och arbetsuppgifter. Exempel kan vara indikatorer och kontrolldata av olika slag, avstämning mot planerade aktiviteter, kontroller där chefen deltar som observatör, genomläsning av kontrollrapporter av chefen, genomgång av avvikelser som upptäckts och om dessa åtgärdats, normering av bedömningar genom gemensamma kontroller för kontrollpersonal, diskussionsmöten kring svåra bedömningar eller granskning av andras kontrollrapporter.

Korrigerande och förebyggande åtgärder ska vidtas av myndigheten när brister i verksamheten upptäcks av verifieringssystemet.

Revisionsområdet granskades vid 77 revisioner (94 procent av samtliga revisioner). Vid 45 av dessa noterades en avvikelse (58 procent av de revisioner då området granskades), se tabell 18.

Skillnader i granskningen av området vid kommunrevisioner

I diagram 15 redovisas hur de myndigheter som utförde kommunrevisioner (länsstyrelserna och Livsmedelsverket) granskat och bedömt revisionsområdet.

⁶⁷ Artikel 4.2 a i förordning (EG) nr 882/2004.

⁶⁸ Artikel 8.3 i förordning (EG) nr 882/2004.

Avvikelsebeskrivning

Avvikelsernas innebörd varierade, och vid några myndigheter bestod avvikelsen av flera olika brister på området. Avvikelserna innebar att:

- Det saknades en uppföljning av om företagen fått den kontrolltid de betalat för vid 26 kommuner och vid två av Livsmedelsverkets kontrollenheter.
- Uppföljningen var inte tillräcklig för att identifiera brister i kontrollverksamheten, dvs att kontrollen sker enligt myndighetens rutiner, vid sju kommuner och vid en länsstyrelse.
- I åtta kommuner vidtogs inga åtgärder mot identifierade brister i sin kontrollverksamhet, till exempel en uppbyggd kontrollskuld och resursbrist.
- Det saknades en uppföljning av om livsmedelsföretagarna hade vidtagit åtgärder mot de avvikelser som noterats vid kontroller vid åtta kommuner.
- Det saknades en uppföljning av myndighetens mål för livsmedelskontrollen vid elva kommuner.
- Det utfördes ingen uppföljning alls på kontrollverksamheten i två kommuner och vid en länsstyrelse.

Kommentarer

- Området granskades vid nästan alla revisioner och mer än hälften av myndigheterna hade en avvikelse. Detta gör "Uppföljning" till ett av de revisionsområden med störst andel avvikelser av alla.
- En fungerande uppföljning och ett fungerande verifieringssystem utgör grunden för att verksamheten fungerar. Vid revisionerna framkom att de myndigheter, Livsmedelsverket och några kommuner, som hade ett fungerande uppföljningssystem oftare hade en väl fungerande verksamhet i övrigt. Den höga andelen avvikelser på området är allvarlig eftersom brister i kontrollverksamheten inte upptäcks och åtgärdas när det saknas ett uppföljningssystem.
- Även FVO⁶⁹ har noterat brister på området efter att ha reviderat Sverige. De har till följd av detta rekommenderat Sverige att: *"Bygga på systemen för övervakning och verifiering av att de nuvarande kontrollerna är effektiva, i enlighet med artikel 8 i förordning (EG) nr 882/2004, och sprida systemen till alla behöriga myndigheter."*⁷⁰ Detta är en av två stora horisontella rekommendationer till Sverige.
- Vid Livsmedelsverket pågår ett arbete med att ta fram stödande dokument för myndigheternas arbete med verifieringssystem.

⁶⁹ Kommissionens kontor för livsmedels- och veterinärfrågor (Food and Veterinary Office).

⁷⁰ Rekommendation 2010-8723-1.

Tabell 18. Antal revisioner där revisionsområdet granskats och där avvikelser noterats.

Reviderad kontrollmyndighet	Totalt antal revisioner	Antal revisioner då området granskades	Antal revisioner där avvikelser på området noterades
Kommun	72	67 (93 %)*	41 (61 %)**
Länsstyrelse	5	5 (100 %)	2 (40 %)
Livsmedelsverket	5	5 (100 %)	2 (40 %)
Totalt	82	77 (94 %)	45 (58 %)

* procent av samtliga revisioner på aktuell typ av kontrollmyndighet.

** procent av de revisioner då revisionsområdet granskats på aktuell typ av kontrollmyndighet.

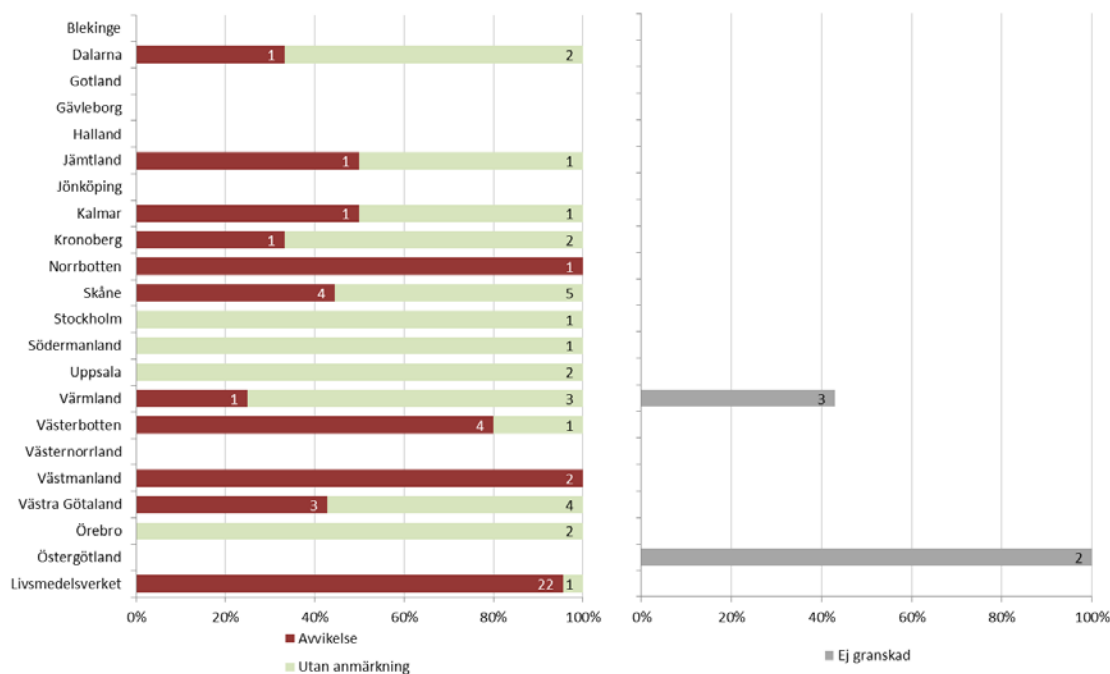


Diagram 15. De myndigheter som utförde kommunrevisioner och deras bedömningar på revisionsområdet Uppföljning. Andel kommunrevisioner med avvikelser inom området (till vänster). Andel kommunrevisioner där området inte granskats (till höger). Antalet kommunrevisioner som utfördes anges som en siffra inuti staplarna.

Revision

Lagkrav

Kontrollmyndigheten ska utföra interna revisioner eller låta utföra externa revisioner och ska med beaktande av resultatet vidta lämpliga åtgärder för att uppnå målen i förordning (EG) nr 882/2004.⁷¹

Revisionsområdet granskades vid 53 revisioner (65 procent av samtliga revisioner). Vid nio av dessa noterades en avvikelse (17 procent av de revisioner då området granskades), se tabell 19.

Skillnader i granskningen av området vid kommunrevisioner

I diagram 16 redovisas hur de myndigheter som utförde kommunrevisioner (länsstyrelserna och Livsmedelsverket) granskat och bedömt revisionsområdet.

Avvikelsebeskrivning

Avvikelserna innebar att:

- Det hade inte vidtagits åtgärder mot samtliga avvikelser som noterats vid föregående revision vid nio myndigheter.

Kommentar

- Detta revisionsområde är ett nytt område i den handbok som under 2013 började användas som stöd vid revisionerna. Därför har granskningsfrekvensen ökat rejält jämfört med 2012, vilket ger bekräftelse på att handboken har implementerats i revisionsverksamheten.
- Det var både vid rena uppföljande revisioner som detta område granskades, och vid ordinarie revisioner enligt revisionsprogrammet. Revisionssystemet är nu inne på ”andra omgången” vid många myndigheter.
- Den relativt låga andelen avvikelser inom detta revisionsområde visar att myndigheterna vidtar åtgärder mot de avvikelser som noteras vid revisionerna. Revisionerna ger effekt och bidrar till en positiv utveckling av livsmedelskontrollen i Sverige.

⁷¹ Artikel 4.6 i förordning (EG) nr 882/2004.

Tabell 19. Antal revisioner där revisionsområdet granskats och där avvikelser noterats.

Reviderad kontrollmyndighet	Totalt antal revisioner	Antal revisioner då området granskades	Antal revisioner där avvikelser på området noterades
Kommun	72	46 (64 %)*	9 (20 %)**
Länsstyrelse	5	2 (40 %)	0
Livsmedelsverket	5	5 (100 %)	0
Totalt	82	53 (65 %)	9 (17 %)

* procent av samtliga revisioner på aktuell typ av kontrollmyndighet.

** procent av de revisioner då revisionsområdet granskats på aktuell typ av kontrollmyndighet.

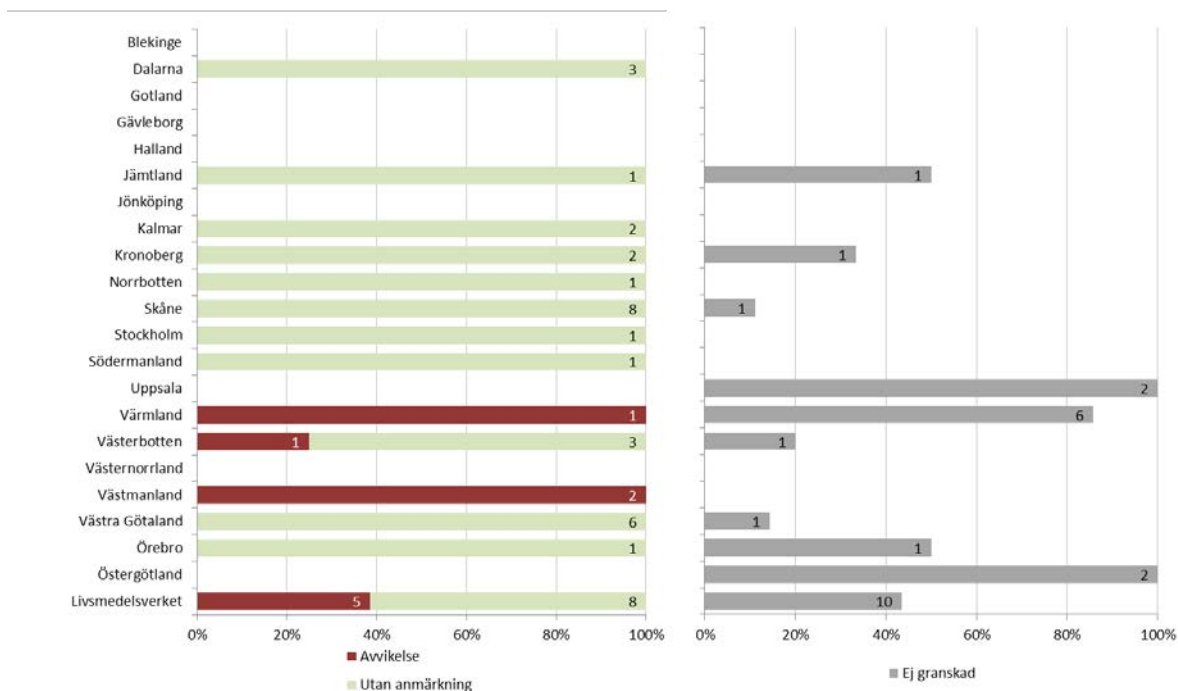


Diagram 16. De myndigheter som utförde kommunrevisioner och deras bedömningar på revisionsområdet Revision. Andel kommunrevisioner med avvikelser inom området (till vänster). Andel kommunrevisioner där området inte granskats (till höger). Antalet kommunrevisioner som utfördes anges som en siffra inuti staplarna.

Beredskap

Lagkrav

De behöriga myndigheterna ska se till att de har beredskapsplaner och ska vara beredda att genomföra sådana planer i nödsituationer.⁷²

I beredskapsplanerna ska det anges vilka myndigheter som ska medverka, deras befogenheter och ansvarsområden samt kanaler och förfaranden för informationsutbyte.⁷³

Beredskapsplaner krävs för att åtgärder omedelbart ska kunna vidtas om dricksvatten eller livsmedel visar sig utgöra en allvarlig risk för konsumenten. Myndigheten ska agera så att smittan eller föroreningen kan spåras och så att en spridning förhindras. Myndigheten ska också kommunicera relevant information till berörda aktörer, allmänhet och media. Det är viktigt att i förväg identifiera tänkbara risker och med hjälp av detta upprätta handlingsplaner för hur man ska agera i olika typer av kriser.

Revisionsområdet granskades vid 56 revisioner (68 procent av samtliga revisioner). Vid 28 av dessa noterades en avvikelse (50 procent av de revisioner då området granskades), se tabell 20.

Skilnader i granskningen av området vid kommunrevisioner

I diagram 17 redovisas hur de myndigheter som utförde kommunrevisioner (länsstyrelserna och Livsmedelsverket) granskat och bedömt revisionsområdet.

Avvikelsebeskrivning

Avvikelserna innebar att:

- Det saknades beredskapsplaner på livsmedels- och/eller dricksvattenområdet vid 26 kommuner.
- Vid två kommuner fanns det ett uppdateringsbehov av beredskapsplanen och vid den ena av dessa kommuner var planen inte känd för alla som kan beröras.

Kommentarer

- Även ”Beredskap” var ett nytt revisionsområde för 2013 och det har granskats betydligt oftare än året innan.
- Andelen avvikelser var högt, topp-tre, vilket indikerar att flera myndigheter saknar ändamålsenlig beredskapsplan. Livsmedelsverket har publicerat stödmaterial för framtagande av beredskapsplaner på Livsteck.net.

⁷² Artikel 4.2 f i förordning (EG) nr 882/2004, respektive 3 d § Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2005:21) om offentlig kontroll av livsmedel (för vattenverk).

⁷³ Artikel 13 i förordning (EG) nr 882/2004.

Tabell 20. Antal revisioner där revisionsområdet granskats och där avvikelser noterats.

Reviderad kontrollmyndighet	Totalt antal revisioner	Antal revisioner då området granskades	Antal revisioner där avvikelser på området noterades
Kommun	72	52 (72 %)*	28 (54 %)**
Länsstyrelse	5	0	0
Livsmedelsverket	5	4 (80 %)	0
Totalt	82	56 (68 %)	28 (50 %)

* procent av samtliga revisioner på aktuell typ av kontrollmyndighet.

** procent av de revisioner då revisionsområdet granskats på aktuell typ av kontrollmyndighet.

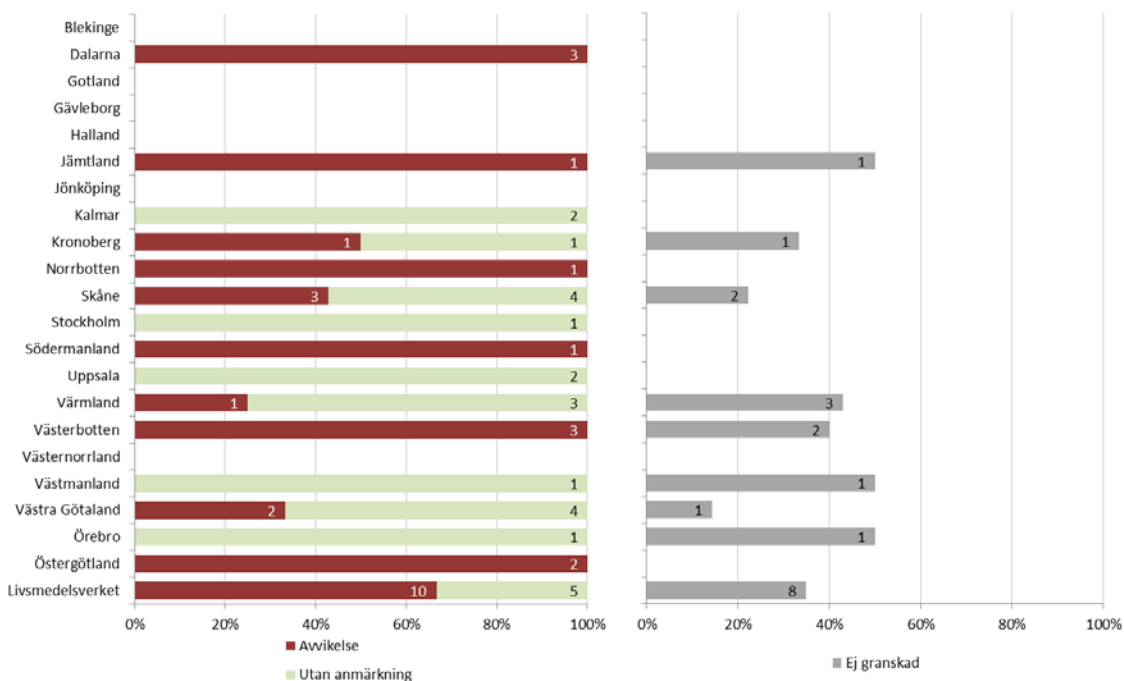


Diagram 17. De myndigheter som utförde kommunrevisioner och deras bedömningar på revisionsområdet Beredskap. Andel kommunrevisioner med avvikelser inom området (till vänster). Andel kommunrevisioner där området inte granskats (till höger). Antalet kommunrevisioner som utfördes anges som en siffra inuti staplarna.

Synpunkter och förslag från de myndigheter som reviderades av Livsmedelsverket 2013

Livsmedelsverket brukar i slutet av varje revision be den reviderade myndigheten om synpunkter och förbättringsförslag på livsmedelsområdet. Under 2013 fångades följande åsikter upp:

Inspektören framförde att Livsmedelsverkets kontrollstöd var lätt att komma i kontakt med – något som är uppskattat när man är ensam inspektör.

Livsteck.net var ett uppskattat forum bland inspektörerna och många upplevde att Livsteck.net blivit bättre de senaste åren. Ibland besvarar andra kommuner en in-skickad fråga och i dessa fall var det svårt att veta om svaret granskats av Livsmedelsverket eller inte. Sökmotorn bör utvecklas eftersom det ofta kan vara svårt att hitta det man letar efter. Även Livsmedelsverkets hemsida var uppskattad. Vissa saker som man letar efter på Livsteck.net ligger istället på den stora hemsidan, till exempel bland frågor och svar. Myndigheten tyckte generellt att Livsmedelsverket var en bra källa till information och stöd.

Myndigheten uppskattade de satsningar på utbildningspaket, dvs. en kontrollhandbok i kombination med en utbildning, som Livsmedelsverket gjort på senare tid. Ibland upplevdes kurserna dock lite för breda och ofta var antalet deltagare för stort. Generellt önskades fler kurstillfällen och fler platser på de kurser som är kopplade till kontrollhandböckerna. Informationen från Livsmedelsverket om kommande kurser har förbättrats och det är lättare att planera för kompetensutveckling nu när kurserna återkommer.

Personalen tyckte generellt att Livsmedelsverkets utbildningar var bra och att de även gav möjlighet att träffa kollegor som man inte träffar i andra sammanhang. Dock är utbildningarna ganska dyra och ibland ger föreläsarna motsägelsefulla budskap. Några av Livsmedelsverkets kurser har varit alltför grundläggande. Föreläsare med specialistkompetens önskades, så att man kan ställa frågor och få väl underbyggda svar.

Myndigheten efterlyste fler, bättre och konkretare utbildningar i livsmedelskontroll. Myndigheten önskade också kurser i livsmedelskontroll på engelska, för att få en bättre kommunikation med alla livsmedelsföretagare. På dricksvattenområdet hade man uppskattat mer stöd och fler utbildningar.

Vid valår borde Livsmedelsverket ta fram utbildningsmaterial (till exempel power point-presentationer), eftersom alla kommuner har samma behov då. Materialet kan presenteras av respektive förvaltning på plats i kommunen. Mer material, såsom nyhetsbrev, anpassat för chefer önskades. Från nämndens sida fanns önskemål om webb-utbildningar och man tipsade Livsmedelsverket om att Boverkets satsning på området varit mycket lyckad.

Det vore bra om Livsmedelsverket kunde ställa upp med föreläsare efter önskemål vid regionala satsningar på olika områden, såsom provtagning och rapport-skrivning. Myndigheten föreslog att Livsmedelsverket borde sprida goda exempel.

Det finns säkert bra lösningar på vanliga problem vid olika kommuner ute i landet, och Livsmedelsverket som har en överblick borde därför belysa dessa för att öka enhetligheten. Vad gäller kosttillskott framfördes att det i vissa fall finns behov av att Livsmedelsverket ska kunna sätta nationella saluförbud, eftersom de är problematiskt för enskilda kommuner i dessa situationer.

Myndigheten framförde önskemål om normerande kontroller (de gemensamma kontroller som utfördes i utbildningssyfte) från Livsmedelsverket som stöd och utbildningsinsats.

Myndigheten önskade bättre stöd från Livsmedelsverket vad gäller till exempel avvikelshantering, hur ett tidredovisningssystem kan se ut och hur man bäst kan arbeta med verifiering och följa upp kontrollens effekt med mål etc. – i dagsläget får alla kommuner uppfinna sina egna system vilket inte främjar enhetlighet. Myndigheten föreslog att nationella riktlinjer kring vad som är avvikelser, hur de ska hanteras, riskbedömning osv. skulle underlätta för kommunerna. Färdiga lösningar på vanliga problem och fler styrande dokument efterfrågades. Det påpekades också att SKL skulle kunna bidra med detta.

Det framfördes också att Livsmedelsverket ofta byter åsikt och att det ibland är svårt att hänga med; som ett exempel angavs att Livsmedelsverket tidigare sagt att man inte behöver ägna sig så mycket åt provtagning men att man nu verkar ha svängt i frågan. Myndigheten framförde kritik mot att Livsmedelsverkets Kontrollstöd (dit kontrolmyndigheter vänder sig) och Upplysning (dit företag vänder sig) ibland ger helt olika svar och att detta i några fall försvårat myndighetens arbete.

Gällande området dricksvatten framförde myndigheten kritik mot att det idag nästan enbart pratas om allmänna vattenverk, och att det är för lite fokus på kommersiella dricksvattenanläggningar. Det behövs tydligare riktlinjer kring kontroll och bedömning av dricksvattenanläggningar generellt, men framförallt kring skillnaden mellan de olika typerna av dricksvattenanläggningar (allmänna och kommersiella). Det behövs också en förstärkt och förtydligad koppling mellan kontrollen och vattenskyddsområden.

Gällande fusk på livsmedelsområdet framförde myndigheten att olika former av samverkan måste utarbetas mellan myndigheter, inte minst med polis och åklagare. Arbetet med fusk behöver utökas och de olika kontrollmyndigheterna samarbeta mera. Livsmedelsverket bör ta en aktiv och ledande roll i det arbetet.

Myndigheten upplevde att det kan vara svårt att upprätthålla kompetensen på svåra områden och att riskklassningsmodellen ibland ger för lite tid på svåra objekt. Myndigheten föreslog riksprojekt om exempelvis kosttillskott eller liknande svåra områden där det behövs mer kompetens i landet. På området provtagning önskade myndigheten fler riksprojekt, kartläggningsprojekt och kurser.

I vissa fall ansåg myndigheten att riskklassningsmodellen inte genererar tillräckligt med tid till alla typer av anläggningar, såsom hälsokostbutiker och mindre dricksvattenanläggningar

Myndigheten framförde att en nationell bemanningspool med kontrollpersonal vore bra. Ur denna skulle kontrollmyndigheter kunna hyra personal under en begränsad tid för att genomföra kontroller och åtgärda eventuella kontrollskulder.

Myndigheten föreslog slutligen att Livsmedelsverket gärna får komma med förslag på beredskapsövningar som kan genomföras på livsmedelsområdet.

Revisionssystemet

Olikheter bland revisorerna

De myndigheter som utförde kommunrevisioner (dvs. Livsmedelsverket och länsstyrelserna) bedömde i vissa fall de olika revisionsområdena olika, se diagram 2-17 under respektive revisionsområde ovan. De skillnader som syns i diagrammen kan dels bero på vilka kommuner som granskats och eventuella regionala skillnader bland dessa, men det kan också bero på att revisorerna har olika syn, erfarenhet och kunskap på revisionsområdet, eller olika preferenser för hur djupt området ska granskas. Sammanlagt kan 2013 års revisioner utförts av ca 20 olika revisionsledare. Vid Livsmedelsverket utfördes revisionerna av tre olika revisionsledare. Vid de 21 länsstyrelserna fanns en till två revisionsledare på respektive länsstyrelse. Handboken Revision av lokala kontrollmyndigheters livsmedelskontroll med gemensamma bedömningsgrunder ska bidra till en enhetlig bedömning vid revisionerna.

Ett revisionsområde kan ha prioriterats bort vid exempelvis tidsbrist. Vid vissa revisioner har revisorn medvetet planerat att inte granska vissa områden, till förmån för en djupare granskning av andra. Vid uppföljningar till exempel, så granskas normalt endast de områden som tidigare genererat en avvikelse.

Utveckling av revisionssystemet

Handboken Revision av lokala kontrollmyndigheters livsmedelskontroll togs i bruk under 2013. Framtagandet av den nya handboken (*se avsnitt "Ny handbok om revision"*) var ett led i att skapa ett mer enhetligt revisionssystem. Livsmedelsverket har verifierat att handboken används genom att de revisionsrapporter för 2013 som länsstyrelserna skickat in till Livsmedelsverket ofta har skrivits i den nya rapportmallen, att noterade avvikelser stämmer överens med de gemensamma bedömningsgrunderna, samt att de nya revisionsområdena, bland annat "Revision" och "Beredskap" granskats i högre omfattning 2013 än under 2012.

Länsstyrelsernas revisorer blir alltid inbjudna att delta vid Livsmedelsverkets kommunrevisioner i respektive län, vilket syftar till att öka samsynen. Vid 16 av Livsmedelsverkets 23 kommunrevisioner (70 procent) var länsstyrelsen representerad. Totalt omfattade detta erfarenhetsutbyte 12 av de 21 länsstyrelserna (57 procent).

I slutet av 2013 höll Livsmedelsverket en workshop med länsstyrelserna för att skapa samsyn i revisionsprocessen och i bedömningsgrunderna, vilka beskrivs i handboken. 22 revisorer från 15 länsstyrelser och åtta medarbetare från Livsmedelsverket deltog. Under dagen diskuterades resultat från 2012 års revisioner, riskbaserad planering, vikten av uppföljning, mål för kontrollen, jäv och opartiskhet, beredskap, samt finansiering. Dagen uppskattades av alla deltagare.

Internt på Livsmedelsverket, i Livsmedelsverkets revisionsgrupp, läser revisorerna varandras rapporter för att skapa samsyn och bedöma om brister upptäcks och rättas till. Även Utvärderingsenhetens chef läser rapporterna i samma syfte.

Sverige deltog med revisorer från länsstyrelserna i BTSF⁷⁴-kurserna om revision (två personer i kurs A och en person i kurs B).

Nationell revisionsgrupp

Den nationella samrådsgruppen för revision består av representanter från berörda kontrollmyndigheter på lokal, regional och central nivå, det vill säga Livsmedelsverket, Jordbruksverket, Generalläkaren samt länsstyrelserna och kommunerna. Gruppen ger stöd och råd till de kontrollmyndigheter som utför eller låter utföra revisioner av offentlig kontroll.

Under året har gruppen aktivt arbetat med frågan om ett heltäckande revisionssystem. Arbetet har resulterat i en överenskommelse mellan Generalläkaren och Livsmedelsverket om att Livsmedelsverket från 2014 genomför revisioner av Generalläkarens livsmedelskontroll. Gruppen har också inlett ett samarbete mellan myndigheterna för att skapa en pool med sakkunniga inom livsmedelskedjans olika områden. Dessa sakkunniga ska stödja revisionsledarna vid revisioner, särskilt vid revision av kontrollen på plats vid ett företag. Vidare har gruppen uppmuntrat till deltagande i Kommissionens BTSF-kurser om revision av myndigheter.

Revisionsnätverket vid FVO

Revisionsnätverket vid FVO består av representanter för alla medlemsländer och ofta representation från till exempel Norge och Schweiz.

Nätverket träffas regelbundet för att utbyta erfarenheter om tillämpningen av revisioner enligt förordningen (EG) nr 882/2004. Under mötena identifieras principer för bra arbetssätt. För att denna information ska få en vidare spridning skrivs referensdokument som inte är bindande, men som kan användas som vägledning i kontrollmyndigheternas arbete. Nätverket har hittills fastställt tre referensdokument;

- Riskbaserad planering av revisioner
- Oberoende och oberoende granskning
- Revision av kontrollens effekt

För närvarande arbetar nätverket med referensdokument om mål och indikatorer.

Nätverket följer och uppmuntrar medlemsstaternas deltagande i Kommissionens kurser om revision (BTSF), vilka till stor del bygger på nätverkets dokument och diskussioner. Vid nätverksmötena informerar ofta FVO om både sitt arbetssätt och om viktigare erfarenheter från revisioner av medlemsstaterna.

⁷⁴ BTSF = Better Training for Safer Food

Revisionens effekt på kontrollen

Åtgärder av avvikelser

Resonemanget kring att livsmedelskontrollen ger effekt om den upptäcker eventuella avvikelser hos livsmedelsföretagarna och ställer krav så att dessa åtgärdas, kan överföras till revisionssystemet. En revision kan alltså anses ha effekt om den upptäcker eventuella avvikelser vid en kontrollmyndighet och följer upp att dessa avvikelser åtgärdas.

Av tabell 21 framgår det att avvikelser vid kontrollmyndigheterna upptäckts vid revisionerna. Tabellen visar även hur många åtgärdsplaner som begärts in efter de olika typerna av revision. Åtgärdsplaner begärdes in efter nästan 80 procent av de revisioner då avvikelser noterades under 2013. Detta är en ökning jämfört med 2012 då åtgärdsplaner begärdes in efter 58 procent av revisionerna. Detta en positiv utveckling mot ett ökat fokus på uppföljning och att avvikelser åtgärdas.

Vid tre av länsstyrelsens kommunrevisioner åtgärdades inte avvikelserna på ett tillfredställande sätt av kommunen. Dessa ärenden lämnades över till Livsmedelsverket för vidare hantering. Livsmedelsverket har som en första åtgärd tagit hänsyn till detta i 2014 års revisionsprogram och utför revisioner på dessa kommuner.

Många av de avvikelser som noterades vid Livsmedelsverkets internrevisioner på enskilda enheter kommer att åtgärdas på avdelningsnivå och får därmed genomslag i hela Livsmedelsverkets kontrollverksamhet.

Till följd av en mer systematisk uppföljning av revisionsresultatet har många kommuner utvecklats positivt, främst vad gäller grundläggande förutsättningar för kontroll. Detta har gjort att revisionerna i sin tur nu kan utvecklas mot fokus på genomförande och uppföljning av kontrollen.

I framtiden kommer det att finnas bättre sifferunderlag för i vilken utsträckning avvikelser åtgärdas, och det kommer att gå att följa utvecklingen över tid.

Det totala intrycket är att revisionerna har effekt på hur kontrollen planeras, utförs och följs upp vid kontrollmyndigheterna. Intrycket grundar sig på resultatet från 2012 och 2013 års revisioner och då särskilt revisionsområde ”Revisioner”, på länsstyrelsernas åiterrapportering till Livsmedelsverket (*se följande avsnitt*) och på revisionsgruppen vid Livsmedelsverkets erfarenheter. Enligt länsstyrelsernas åiterrapportering anses revisionerna vara en bidragande orsak till en i stort fungerande kontroll och en positiv utveckling av denna.

Tabell 21. Åtgärdsplaner som begärts in vid olika typer av revisioner.

Revisionstyp	Totalt antal utförda revisioner	Antal revisioner med avvikelser	Antal revisioner där åtgärdsplan begärts in
Länsstyrelsens kommunrevisioner	49	45 (92 %)*	28 (62 %)**
Livsmedelsverkets kommunrevisioner	23	23 (100 %)	23 (100 %)
Livsmedelsverkets länsstyrelserevisioner	5	5 (100 %)	4 (80 %)
Livsmedelsverkets internrevisioner	5	5 (100 %)	5 (100 %)
Totalt	82	78 (95 %)	60 (77 %)

* procent av samtliga revisioner av respektive revisionstyp

** procent av revisioner med avvikelse av respektive revisionstyp

Länsstyrelsernas återrapportering till Livsmedelsverket

Enligt Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende länsstyrelserna skulle de återrapportera uppgifter om livsmedelskontrollen i länet till Livsmedelsverket.

Nästan alla länsstyrelser har genom att utföra revisioner och granska kontrollplaner bedömt livsmedelskontrollen i länet. Majoriteten av länsstyrelserna uppger att livsmedelskontrollen i stort fungera väl och att den fortsätter att utvecklas i en positiv riktning. Betydande förbättringar har skett och revisorernas rekommendationer har beaktats. Revisioner anses vara en starkt bidragande orsak till detta och konstruktiva diskussioner vid revisionerna leder ofta fram till förbättringsförslag och åtgärder.

Exempel på positiv utveckling är att brister visat sig åtgärdade vid uppföljande revisioner, samt att intresset för och kunskapen om livsmedelskontrollen ökat bland nämndledamöter. Ett ökat intresse för att utveckla samarbetet mellan kommunerna har märkts, vilket underlättar för små kommuner att uppfylla lagstiftningens krav bland annat då det gäller kontrollpersonalens kompetens.

Länsstyrelserna bedömer att det är positivt att fler och fler kontrollmyndigheter använde sig av den mall för kontrollplan som Livsmedelsverket och Jordbruksverket utvecklat. Den har blivit mer genomarbetad och tydlig under åren. I de fall då kontrollmyndigheten inte använde sig av mallen så fanns det oftast flera olika dokument som tillsammans uppfyllde de krav som kan ställas på en kontrollplan.

Reflektioner och slutsatser

Måluppfyllelse

Den nationella planen för kontroll i livsmedelskedjan (NKP) är ett gemensamt dokument som beskriver hur den offentliga kontrollen är organiserad i livsmedelskedjan i Sverige samt vilka mål, prioriteringar och strategiska inriktningar som finns för kontrollarbetet. I del 2 i NKP 2014-2017 finns gemensamma mål för livsmedelskontrollen. Målen visar på områden där det finns generella behov av förbättringar och ska underlätta planering, genomförande och utvärdering på respektive kontrollmyndighet, samt bidra till en likvärdig kontroll i landet.

Målen på livsmedelsområdet utgår från de övergripande och visionära målen för hela livsmedelskedjan som syftar till att den offentliga kontrollen utförs i samverkan så att:

- ▶ *konsumenterna* får säkra livsmedel och inte blir lurade. Konsumenterna känner trygghet i att livsmedlen producerats på ett för dem acceptabelt sätt och de upplever att informationen om livsmedlen är tillräcklig och enkel att förstå.
- ▶ *intressenterna* (företagen) får en likvärdig, rättssäker, effektiv och ändamålsenlig kontroll med helhetssyn. Detta bidrar till att stärka förtroendet för deras produkter.
- ▶ *de samverkande myndigheterna* tar ett gemensamt ansvar för kontrollen i hela livsmedelskedjan, utnyttjar kompetenser och resurser på ett optimalt sätt och därmed kan effektiviteten öka. Samverkan betyder att det finns en samsyn på väsentliga aspekter i kontrollen, men att kontrollmyndigheterna tar ansvar inom sina respektive ansvarsområden.

Här anges de inriktningsmål (•) och strategiska mål (-) som utarbetats för livsmedelskontrollen för 2013-2016, tillsammans med en kommentar om måluppfyllelsen. Bedömningen har gjorts utifrån resultatet och erfarenheter från revisionerna. Under vissa mål finns det även specifika och tidsatta mål. Dessa kommenteras också i viss mån, även om de inte anges i sin helhet.

► Konsumenterna har förtroende för kontrollen.

Kommentar

- Revisionsresultatet indikerar att det finns risk för att inriktningsmålet inte är uppfyllt. För att konsumenternas förtroende för myndigheternas saklighet och opartiskhet inte ska rubbas krävs bland annat att kontrollens opartiskhet säkerställs och att myndigheterna identifierar och hanterar eventuella situationer där jäv och intressekonflikt kan råda. Nästan en tredjedel av de reviderade myndigheterna hade brister inom detta område. I övrigt är det svårt att dra slutsatser eller kommentera detta mål utifrån revisionsresultatet. Det finns inga underliggande strategiska mål till detta inriktningsmål.

► Företagen har förtroende för kontrollen.

- Alla företag kontrolleras i enlighet med beslutad kontrolltid.
 - Kontrollen kännetecknas av en god dialog mellan kontrollmyndigheten och företagen.
 - Företagen uppfattar inspektören som professionell.
-

Kommentarer

- Revisionsresultatet indikerar att inriktningsmålet endast delvis är uppfyllt. För att företagens förtroende för myndighetens saklighet och opartiskhet inte ska rubbas krävs bland annat att kontrollens opartiskhet säkerställs och att myndigheten identifierar och hanterar eventuella situationer där jäv och intressekonflikt kan råda. Nästan en tredjedel av de reviderade myndigheterna hade brister inom detta område.
- Det första strategiska målet anses inte vara uppfyllt. Det fanns kommuner där ingen, eller mycket begränsad kontroll utfördes, och en länsstyrelse utförde inte riskbaserad kontroll i tillräcklig omfattning. Kontrollen av dricksvattenanläggningar var mindre regelbunden än kontrollen av övriga livsmedelsanläggningar. Det finns ett specifikt mål om att alla kontrollmyndigheter ska kunna verifiera att den levererade kontrolltiden per anläggning motsvarar den beslutade kontrolltiden senast den 31 december 2016. Detta kommer att kräva en tydlig planering och uppföljning från myndigheternas ledning. Vid revisionerna framgick att en stor andel av myndigheterna, inklusive Livsmedelsverket, inte följde upp att företagen fått den kontrolltid de betalat för.

- Det andra strategiska målet fann revisorerna positiva exempel på. Vid majoriteten av de skuggkontroller som Livsmedelsverket deltog vid var kommunikationen god mellan kontrollpersonalen och livsmedelsföretaget. Detta gällde för alla revisionstyper.
- Slutsatser om det tredje strategiska målet kan inte dras utifrån revisionsresultaten.

-
- ▶ Alla led i kedjan och alla relevanta krav i livsmedelslagstiftningen kontrolleras regelbundet, både avseende säkerhet och redlighet.
 - Alla kontrollmyndigheter har en plan för livsmedelskontrollen som omfattar alla led och alla relevanta krav.
 - Den uppsatta planen för livsmedelskontrollen följs.
-

Kommentarer

- Revisionsresultatet indikerar att inriktningsmålet endast delvis är uppfyllt.
 - Det första strategiska målet anses inte helt uppfyllt. De flesta myndigheterna hade en plan för sin kontroll, men det fanns undantag. Vid ett par myndigheter hade inte hänsyn tagits till kontrollområden⁷⁵ och kontrollmetoder i sin planering, vilket behövs för att säkerställa att alla relevanta krav kontrolleras på respektive livsmedelsanläggning. De flesta av myndigheterna hade fullständiga register och därmed vetskap om de livsmedelsföretagare som ingick i deras kontrollansvar. Dock saknade länsstyrelserna fullständiga register, vilket omöjliggjorde att alla livsmedelsföretagare eller branscher kontrollerades regelbundet.
 - Det andra strategiska målet anses endast delvis uppfyllt (*se kommentarer ovan till det strategiska målet "alla företag kontrolleras i enlighet med beslutad kontrolltid"*). Eftersom en stor andel av myndigheterna saknade ett uppföljningssystem var det få myndigheter som fullt ut visste om den planerade kontrollen utfördes eller inte. Om de specifika tidsatta målen framöver ska kunna mätas är det en förutsättning att myndigheterna själva kan verifiera sin kontroll.

-
- ▶ Kontrollen är riskbaserad både när det gäller säkerhet och redlighet.
 - Mer omfattande kontroll utförs på anläggningar där riskerna är större.
 - Kontroll utförs med fokus på de största hälsoriskerna.
 - Kontroll utförs med fokus på det som på ett avgörande sätt kan vara vilseledande.
-

⁷⁵ Se Livsmedelsverkets vägledning Offentlig kontroll av livsmedelsanläggningar.

Kommentarer

- Revisionsresultatet indikerar att inriktningsmålet inte är uppfyllt.
 - Det första strategiska målet anses inte helt uppfyllt. Anläggningar med högre risk hade normalt fler tilldelade kontrolltimmar, men den planerade kontrollen utfördes inte alltid (*se kommentarer ovan till det strategiska målet "alla företag kontrolleras i enlighet med beslutad kontrolltid"*).
 - Det andra och tredje strategiska målet anses inte uppfyllda. Det enskilda kontrollbesöket var ofta inte riskbaserat då planeringen sällan omfattade kontrollområden och kontrollmetod. De kontrollområden som var mest relevanta att kontrollera på en viss typ av anläggning hade inte alltid valts ut och det saknades ofta ett syfte med det enskilda kontrollbesöket. Valet av kontrollmetod blev därmed inte heller genomtänkt. Det var istället vanligt att rapporteringspunkterna och tvärvillkoren styrde kontrollen (*se kommentarer under revisionsområdet "Riskbaserad kontroll"*). Det finns ett specifikt mål om att alla kända livsmedelsanläggningar i primärproduktionen ska vara registrerade och riskklassificeras, samt att majoriteten av kontrollerna ska genomföras i den högsta riskklassen senast den 31 december 2016. Detta mål är inte uppfyllt. Några länsstyrelser har meddelat att några större insatser för att uppdatera registret inte kommer att göras förrän det nya länsstyrelsegemensamma systemet med register och handläggarstöd är i drift. Detta förväntas ske under 2014.

▮ Avvikelser upptäcks.

- Rätt kompetens finns för att upptäcka avvikelser och bedöma dess risker.
 - Kontroll utförs med lämplig kontrollmetod för att upptäcka avvikelser inom relevanta kontrollområden.
-

Kommentarer

- Revisionsresultatet indikerar att inriktningsmålet endast delvis är uppfyllt.
 - Det första strategiska målet anses inte helt uppfyllt. Nästan en tredjedel av de reviderade myndigheterna har någon avvikelse som rör kompetens. Kunskap om processer vid framställning av mjölkprodukter var bristfällig i en kommun. Detta ledde till att granskningen av kontrollområdet HACCP inte skedde med fokus på relevanta faror. I en kommun saknades kompetens för att bedöma rengöringens effekt på en anläggning. Två kommuner hade inte tillräcklig kompetens för att göra kontroll på området kosttillskott. Vid flera av revisionerna har det framkommit att kontrollpersonalen deltar i de kurser och utbildningar Livsmedelsverket ordnar och är väl insatta i det stödmaterial, i form av vägledningar och handböcker, som publicerats. Det finns ett specifikt mål om att kontrollen ska ha tagit del av kurser och stödmaterial, och detta mål bör kunna vara uppfyllt till den 31 december 2016.
 - Det andra strategiska målet anses inte heller helt uppfyllt (*se kommentarer ovan till bland annat de strategiska målen "Kontroll utförs med fokus på*

de största hälsoriskerna och på det som på ett avgörande sätt kan vara vilseledande”). Kontrollmetoden provtagning är ibland den mest ändamålsenliga kontrollmetoden för att bedöma vissa lagkrav, men vid revisionerna framkom att provtagning användes ytterst sällan.

-
- Avvikelse följs upp för att säkerställa att bristerna har åtgärdats.
 - Avvikelse kommuniceras så att företagen förstår innebörden och kan vidta lämpliga åtgärder.
 - Uppföljning görs för att säkerställa att orsaken till avvikelsen undanröjs inom uppsatta tidsramar.
 - Sanktioner används enligt myndighetens egna instruktioner.
-

Kommentarer

- Revisionsresultatet indikerar att inriktningsmålet endast delvis är uppfyllt.
 - Det första strategiska målet anses inte helt uppfyllt. Det upprättades nästan alltid en kontrollrapport som överlämnades till livsmedelsföretagaren efter utförd kontroll, vilket är positivt. Rapporternas utformning var dock mycket varierande och tydligheten gällande vad som var en avvikelse mot vilket lagkrav kunde förbättras. Många kontrollrapporter innehöll ”tyckanden” eller ”goda råd” från kontrollpersonalen, vilka kan uppfattas som krav. Dessutom ställdes det ibland formella krav på åtgärder i kontrollrapporten, och inte i form av beslut som går att överklaga.
 - Det andra strategiska målet anses inte heller helt uppfyllt. Ofta fanns ett system för avvikelseuppföljning bland kontrollpersonalen, men ledningen följde mycket sällan upp om myndigheten säkerställt att avvikelser åtgärdats av företagen. Variationen var även på detta område mycket stor. Arbetet med uppföljning var generellt bristfälligt (*se även kommentarer under revisionsområdet ”Uppföljning” tidigare i rapporten*).
 - Det är svårt att dra slutsatser om det tredje strategiska målet eftersom myndigheternas ”egna instruktioner” varierade mycket och ibland saknades helt. Revisionerna bedömer istället om sanktioner används vid behov. Resultatet visade att variationen var mycket stor gällande användandet av sanktioner. Många av de myndigheter som aldrig använde sig av sanktioner utförde istället upprepade extra offentliga kontroller, ställde krav i kontrollrapporterna eller saknade avvikelseuppföljning. Slutsatsen är därför att det är tveksamt om sanktioner används när det behövs av alla myndigheter. De flesta myndigheter hade dock en långtgående delegationsordning som möjliggjorde att beslut kunde fattas omedelbart vid behov, vilket är positivt.

Slutsatser

Resultaten från 2013 års revisioner bekräftar den bild av hur livsmedelskontrollen i Sverige fungerar som framkom vid sammanställningen av 2012 års revisionsresultat. Många kontrollmyndigheter hade fullständiga register, en planerad verksamhet med goda förutsättningar för att utföra kontroll och den planerade kontrollen genomfördes med personal som hade tillräcklig kompetens. Det var dock stora skillnader mellan kontrollmyndigheterna nästan oavsett vilket revisionsområde som granskades. Det fanns myndigheter som i allt väsentlig uppfyllde kraven, samtidigt som det fanns myndigheter som hade allvarliga brister eller inte utförde någon offentlig kontroll alls.

Flertalet av myndigheterna kände till de nationella målen för livsmedelskontrollen som finns beskrivna i NKP⁷⁶ och några hade brutit ned dessa till egna mål. Flera kommuner samarbetade på något sätt med en enskild kommun, ett par kommuner eller ingår i ett större nätverk med fem till sju kommuner. Dessa samarbeten var utöver de formella kommunsamarbetena med t.ex. en gemensam nämnd. Alla samarbeten är positiva för kompetensutveckling och erfarenhetsutbyte.

Långtgående delegationer fanns vid de flesta myndigheter som möjliggjorde att beslut kunde fattas omedelbart vid behov och kontrollrapporter skrevs och överlämnades till livsmedelsföretagaren.

Det är svårt att dra någon slutsats om att kontrollen blivit bättre under 2013 utifrån revisionsresultatet. En bidragande orsak är att urvalet av myndigheter är riskbaserat och inte slumpmässigt. Därmed blir en jämförelse mellan år svår att göra. På den enskilda myndigheten som har blivit reviderade och där uppföljning skett av att noterade avvikelser åtgärdas, har en förbättring skett.

Det tar lång tid att se de verkliga effekterna av de insatser Livsmedelsverket genomfört för att stödja och leda kontrollen. En stor satsning gjordes under åren 2011 och 2012 med en kontrollkonferens för att skapa en gemensam bild av kontrolluppdraget för chefer, politiker och kontrollpersonal. Planeringskurser och andra informationsdagar riktade till chefer har erbjudits under de senaste åren, liksom kurser för kontrollpersonalen om bemötande, professionella samtal, kontrollmetodik, och kontroll inom specifika branscher. Interaktiva kurser har erbjudits för personal på länsstyrelsen som utför kontroller i primärproduktionen. Livsmedelsverkets kontrollpersonal får regelbunden kompetenshöjning. Under revisionerna har flera kontrollmyndigheter hänvisat till innehållet i kurserna och att innehållet varit ett stöd i deras kontrollverksamhet, men det tar tid innan det får genomslag i myndigheternas kontrollsystem och i revisionsresultatet.

Det krävs fortsatta insatser på alla nivåer för att målen i NKP ska uppnås inom uppsatta tidsramar. För att höja den lägsta nivån i landet behövs ett nationellt

⁷⁶ Den nationella planen för kontroll i livsmedelskedjan 2014-2017, www.livsmedelsverket.se.

system som fångar upp de myndigheter som är svagast. Arbetet med detta har påbörjats på Livsmedelsverket.

Revisionsfunktionen vill lyfta fram följande områden där bristerna är stora, samt att revisionssystemet har utvecklats i mycket positiv riktning:

Bristande uppföljning

”Uppföljning” var liksom föregående år ett område med stor andel avvikelser. Mer än hälften av de reviderade kontrollmyndigheterna hade brister i uppföljningen. Avvikelserna beskriver bland annat att uppföljning inte skedde av att företagen fått den kontrolltid de betalat för, att livsmedelsföretagaren hade vidtagit åtgärder mot de avvikelser som noterats vid kontrollen eller att målen vid myndigheten hade uppnåtts. Det var även brister i myndigheternas uppföljning av att identifiera brister i sin egen kontrollverksamhet. En svag uppföljning av kontrollens effekt är också ett problem i många andra medlemsstater i EU.

Vid revisionerna framkom att de myndigheter som hade ett fungerande uppföljnings- och verifieringssystem oftare hade en väl fungerande verksamhet i övrigt. Det finns ett stort behov av kompetens, stöd och riktlinjer kring hur ett verifieringssystem kan byggas. Livsmedelsverket har påbörjat detta arbete.

Avsaknad av resurser och beredskapsplaner

”Finansiering” var det område med störst andel avvikelser. Nästan två tredjedelar av de reviderade kontrollmyndigheterna hade brister i finansieringen. Avvikelserna beskriver bland annat att kontrollavgifterna inte täckte kostnaden för kontrollen, att myndigheten inte visste om de hade full kostnadstäckning och att avgift för extra offentlig kontroll inte togs ut.

Otillräcklig finansiering kan vara en orsak till att det saknas personal, vilket är allvarligt då personalen är en förutsättning för att kontroll ska kunna utföras. Vid påfallande många kommuner saknades det personal, eller kunskap om hur stort personalbehovet var.

Kompetens är en förutsättning för att säkerställa att eventuella avvikelser upptäcks vid livsmedelsföretagen. En fjärdedel av kommunerna, samt en av Livsmedelsverkets kontrollenheter var dock inte medvetna om sitt kompetensbehov och om det förelåg en kompetensbrist.

Revisionsområdet ”Beredskap” kom topp-tre i avvikelserligan, vilket innebär att flertalet myndigheter saknade ändamålsenlig beredskapsplan för livsmedel och dricksvatten. Livsmedelsverket har publicerat stödmaterial för framtagande av beredskapsplaner på Livsteck.net vilket borde öka antal myndigheter med ändamålsenlig beredskap så att åtgärder omedelbart ska kunna vidtas om livsmedel visar sig utgöra en allvarlig risk.

Ofullständiga register

Länsstyrelserna utmärkte sig även detta år negativt då det gäller register över de anläggningar som ingår i deras kontrollansvar. Mer än hälften av de reviderade länsstyrelserna visste att det fanns primärproducenter som inte var registrerade vid myndigheten. Ofullständiga register får följdverkningar vad gäller länsstyrelsernas möjligheter att uppskatta till exempel personal- och kompetensbehov. Det omöjliggör också ett riskbaserat urval i kontrollplaneringen. Kontrollen inom primärproduktionen bör prioritera de branscher som har störst påverkan på livsmedelssäkerheten, och det går inte om primärproducenterna inte är kända.

Få kontroller inom dricksvatten- och primärproduktionsområdet

Några myndigheter saknade en plan för kontrollen eller följde inte den plan som fanns. Nio kommuner utförde ingen, eller en mycket begränsad, kontroll, och då särskilt inom dricksvattenområdet. En länsstyrelse utförde inte riskbaserad kontroll i tillräcklig omfattning. Det finns fortsatt ett behov av insatser för att stärka dricksvatten- och primärproduktionsområdet.

Utvecklat revisionssystem

Även om resultatet från 2013 års revisioner liknar resultatet från året före och det är svårt att identifiera en tydlig förbättring i kontrollen så har revisionssystemet utvecklats i en positiv riktning. Revisionssystemet är mer enhetligt med mer likvärdiga bedömningar och med fokus på uppföljningar i större utsträckning än tidigare. Kontakten inom, samt samordningen av, revisionssystemet har förbättrats.

Handboken Revision av lokala kontrollmyndigheters livsmedelskontroll med tillhörande rapportmall har använts vid revisionerna under 2013. De avvikelser som noterats vid kommunrevisionerna och som återges i revisionsrapporterna följer de bedömningsgrunder som beskrivs i handboken. Då avvikelse noterades har åtgärdsplaner begärts in för granskning och bedömning. Resultatet av revisionsområde ”Revisioner” visar en mindre andel avvikelser, vilket tyder på att myndigheterna förbättrar sitt kontrollsystem utifrån revisionsresultatet och att revisionerna ger effekt.

Revisionssystemet kommer att utvecklas ytterligare under kommande år. Generalläkarens livsmedelskontroll kommer att revideras av Livsmedelsverket under 2014. Under året kommer även en pool med sakkunniga att byggas upp med hjälp av kontrollpersonal från kommuner, länsstyrelser och Livsmedelsverket. Syftet med denna pool är att öka antalet revisioner som omfattar momentet ”skuggkontroll”, dvs. revision av kontrollen på plats ute på en anläggning. När sakkunniga deltar förstärks kompetensen i både revisionssystem och livsmedelskontroll genom kunskapsutbyte. Detta bidrar till en likvärdig kontroll i hela landet.

Dialog sker med Jordbruksverket för att skapa ett heltäckande revisionssystem för kontrollen i hela livsmedelskedjan.

Bilaga 1.**Reviderade kommuner 2013 av länsstyrelsen respektive Livsmedelsverket.**

Län	Reviderade kontrollmyndigheter 2013 av:	
	Länsstyrelsen	Livsmedelsverket
Blekinge	-	-
Dalarna	Mora-Orsa MN, Smedjebacken, Vansbro	Malung-Sälen, Rättvik
Gotland	-	-
Gävleborg	-	Söderhamn
Halland	Falkenberg*, Halmstad*, Hylte*	Varberg
Jämtland	Strömsund, Åre	Ragunda
Jönköping	-	Aneby
Kalmar	Nybro, Torsås	-
Kronoberg	Ljungby, Markaryd*, Växjö	-
Norrbottn	Kiruna	Jokkmokk
Skåne	Helsingborg, Höganäs, Hörby, Höör, Landskrona, Skurup, Svedala, Söderåsen, Ängelholm	Kävlinge, Lund, Ystad-Österlen-regionens MF, Östra Göinge
Stockholm	Lidingö*, Nacka, Södertälje	Salem, Upplands Väsby
Södermanland	Vingåker	Eskilstuna
Uppsala	Uppsala, Östhammar	Knivsta
Värmland	Arvika, Eda, Hagfors, Karlstad, MBN för Forshaga och Munkfors, Sunne, Årjäng	Storfors
Västerbotten	Nordmaling, Sorsele, Storuman, Vindeln, Åsele	Vilhelmina
Västernorrland	-	Sollefteå, Ånge
Västmanland	Köping, Skinnskatteberg	-
Västra Götaland	Bollebygd, Lerum, Mölndal, Skara, Tidaholm, Vårgårda, Åmål	MN i mellersta Bohuslän, Partille, Trollhättan
Örebro	Degerfors, Kumla	-
Östergötland	Vadstena, Ödeshög	Kinda
Totalt	54	23

* resultatet från revisionen saknas, revisionsrapporten var inte klar och inkommen till Livsmedelsverket i tid för att kunna ingå i denna rapport.

Bilaga 2.**Livsmedelsverkets revisioner av länsstyrelsernas kontroll i primärproduktionen 2011 - 2013, samt planerade 2014.**

År	Reviderad länsstyrelse
2011	Gävleborg, Kronoberg, Skåne, Västerbotten, Västmanland
2012	Blekinge, Gotland, Jämtland, Södermanland, Örebro
2013	Kalmar, Norrbotten, Uppsala, Västernorrland, Västra Götaland
2014 (plan)	<i>Dalarna, Halland, Jönköping, Stockholm, Värmland, Östergötland</i>
Totalt antal	5 (2013), 21 (2011-2014)

1. Contaminants and minerals in foods for infants and young children – analytical results, Part 1, by V Öhrvik, J Engman, B Kollander and B Sundström.
Contaminants and minerals in foods for infants and young children – risk and benefit assessment, Part 2 by G Concha, H Eneroth, H Hallström and S Sand.
Tungmetaller och mineraler i livsmedel för spädbarn och småbarn. Del 3 Risk- och nyttohantering av R Bjerselius, E Halldin Ankarberg, A Jansson, I Lindeberg, J Sanner Färnstrand och C Wanhainen.
Contaminants and minerals in foods for infants and young children – risk and benefit management, Part 3 by R Bjerselius, E Halldin Ankarberg, A Jansson, I Lindeberg, J Sanner Färnstrand and C Wanhainen.
2. Bedömning och dokumentation av näringsriktiga skolluncher – hanteringsrapport av A-K Quetel.
3. Gluten i maltdrycker av Y Sjögren och M Hallgren.
4. Kontroll av bekämpningsmedelsrester i livsmedel 2010 av A Wannberg, A Jansson och B-G Ericsson.
5. Kompetensprovning: Mikrobiologi – Livsmedel, Januari 2013 av L Nachin, C Normark och I Boriak.
6. Från jord till bord – risk- och sårbarhetsanalys. Rapport från nationellt seminarium i Stockholm november 2012.
7. Cryptosporidium i dricksvatten – riskvärdering av R Lindqvist, M Egervärn och T Lindberg.
8. Kompetensprovning: Mikrobiologi – Livsmedel, April 2013 av L Nachin, C Normark, I Boriak och I Tillander.
9. Kompetensprovning: Mikrobiologi – Dricksvatten, 2013:1, mars av T Šlapokas och K Mykkänen.
10. Grönsaker och rotfrukter – analys av näringsämnen av M Pearson, J Engman, B Rundberg, A von Malmborg, S Wretling och V Öhrvik. 11. Riskvärdering av perfluorerade alkylsyror i livsmedel och dricksvatten av A Glynn, T Cantilana och H Bjeremo.
12. Kommuners och Livsmedelsverkets rapportering av livsmedelskontrollen 2012 av L Eskilsson.
13. Kontroll av rests substanser i levande djur och animaliska livsmedel. Resultat 2011 av I Nordlander, B Aspenström-Fagerlund, A Glynn, I Nilsson, A Törnkvist, A Johansson, T Cantillana, K Neil Persson Livsmedelsverket och K Girma, Jordbruksverket.
14. Norovirus i frysta hallon – riskhantering och vetenskapligt underlag av C Lantz, R Bjerselius, M Lindblad och M Simonsson.
15. Riksprojekt 2012 – Uppföljning av de svensk salmonellagarantierna vid införsel av kött från nöt, gris och fjäderfä samt hönsägg från andra EU-länder av A Brådenmark, Å Kjellgren och M Lindblad.
16. Trends in Cadmium and Certain Other Metal in Swedish Household Wheat and Rye Flours 1983-2009 by L Jorhem, B Sundström and J Engman.
17. Miljöpåverkan från animalieprodukter – kött, mjölk och ägg av M Wallman, M Berglund och C Cederberg, SIK.
18. Matlagningsfettets och bordsfettets betydelse för kostens fettkvalitet och vitamin D-innehåll av A Svensson, E Warensjö Lemming, E Amcoff, C Nälsén och A K Lindroos.
19. Mikrobiologiska risker vid dricksvattendistribution – översikt av händelser, driftstörningar, problem och rutiner av M Säve-Söderbergh, A Malm, R Dryselius och J Toljander.
20. Mikrobiologiska dricksvattenrisker. Behovsanalys för svensk dricksvattenförsörjning – sammanställning av intervjuer och workshop av M Säve-Söderbergh, R Dryselius, M Simonsson och J Toljander.
21. Risk and Benefit Assessment of Herring and Salmonid Fish from the Baltic Sea Area by A Glynn, S Sand and W Becker.
22. Synen på bra matvanor och kostråd – en utvärdering av Livsmedelsverkets råd av H Enghardt Barbieri.
23. Revision av Sveriges livsmedelskontroll 2012 – resultat av länsstyrelsernas och Livsmedelsverkets revisioner av kontrollmyndighete av A Rydin, G Engström och Å Eneroth.
24. Kött – analys av näringsämnen: hjort, lamm, nötdjur, ren, rådjur, vildsvin och kalkon av V Öhrvik.
25. Akrylamid i svenska livsmedel – en riktad undersökning 2011 och 2012 av Av K-E Hellenäs, P Foghberg, U Fäger, L Busk, L Abramsson Zetterberg, C Ionescu, J Sanner Färnstrand.
26. Kompetensprovning: Mikrobiologi – Livsmedel, oktober 2013 av L Nachin, C Normark och I Boriak.
27. Kompetensprovning: Mikrobiologi – Dricksvatten, september 2013 av T Šlapokas och K Mykkänen.
28. Sammanställning av analysresultat 2008-2013. Halt av polycykliska aromatiska kolväten (PAH) i livsmedel – matfetter, spannmålsprodukter, kosttillskott, choklad, grillat kött och grönsaker av S Wretling, A Eriksson och L Abramsson Zetterberg.

1. Exponeringsuppskattningar av kemiska ämnen och mikrobiologiska agens – översikt samt rekommendationer om arbetsgång och strategi av S Sand, H Eneroth, B-G Ericsson och M Lindblad.
2. Fusariumsvampar och dess toxiner i svenskodlad vete och havre – rapport från kartlägningsstudie 2009-2011 av E Fredlund och M Lindblad.
3. Colorectal cancer incidence in relation to consumption of red or processed meat by PO Darnerud and N-G Ilbäck.
4. Kommunala myndigheters kontroll av dricksvattenanläggningar 2012 av C Svärd, C Forslund och M Eberhardson.
5. Kontroll av bekämpningsmedelsrester i livsmedel 2011 och 2012 av P Fohgelberg, A Jansson och H Omberg.
6. Vad är det som slängs vid utgången hållbarhetsdatum? – en mikrobiologisk kartläggning av utvalda kylvaror av Å Rosengren.
7. Länsstyrelsernas rapportering av livsmedelskontrollen inom primärproduktionen 2012 av L Eskilson och S Sylvén.
8. Riksmaten – vuxna 2010-2011, Livsmedels- och näringsintag bland vuxna i Sverige av E Amcoff, A Edberg, H Enghart Barbieri, A K Lindroos, C Nälsén, M Pearson och E Warensjö Lemming.
9. Matfett och oljor – analys av fettsyror och vitaminer av V Öhrvik, R Grönholm, A Staffas och S Wretling.
10. Revision av Sveriges livsmedelskontroll 2013 – resultat av länsstyrelsernas och Livsmedelsverkets revisioner av kontrollmyndighete av A Rydin, G Engström och Å Eneroth.