

Revision av Sveriges livsmedelskontroll 2018

Resultat av länsstyrelsernas och Livsmedelsverkets
revisioner av kontrollmyndigheter



Denna titel kan laddas ner från: www.livsmedelsverket.se/bestall-ladda-ner-material/.

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

© Livsmedelsverket, 2019.

Författare:

Ann Rydin och Susanne Sylvén.

Rekommenderad citering:

Livsmedelsverket. Rydin, A och Sylvén, S. 2019. L 2019 nr 07: Revision av Sveriges livsmedelskontroll 2018.

Livsmedelsverkets rapportserie. Uppsala.

L 2019 nr 07

ISSN 1104-7089

Omslag: Livsmedelsverket

Förord

I Sverige utförs livsmedelskontroll av flera myndigheter. Dessa är Livsmedelsverket, länsstyrelser, lokala kontrollmyndigheter (kommuner) och Försvarsinspektören för hälsa och miljö. EU-lagstiftning anger att alla myndigheter som utför offentlig livsmedelskontroll ska bli reviderade. Motsvarande krav för kontroll av dricksvatten finns i nationell lagstiftning. Sveriges livsmedelskontroll och revisioner blir i sin tur granskade av EU-kommissionen. En väl fungerande revision och livsmedelskontroll är av grundläggande betydelse för den svenska livsmedelsproduktionens trovärdighet i ett internationellt perspektiv.

Syftet med en revision är att granska och utvärdera om myndigheten har en planerad verksamhet, om planerna följs, samt om utförandet är verkningsfullt och lämpligt för att nå målen i den EU-förordning som reglerar offentlig livsmedelskontroll. Syftet är också att ständigt förbättra livsmedelskontrollen genom att identifiera förbättringsområden, både vid enskilda myndigheter och i landet som helhet.

Revisionerna på livsmedelsområdet utförs av Livsmedelsverket och länsstyrelserna. Livsmedelsverket samordnar också revisionssystemet och länsstyrelsernas återrapportering av revisionsresultat. I denna rapport har resultaten för 2018 sammanställts. De samlade revisionsresultaten ger en bild av hur väl livsmedelskontrollen i Sverige presterar och kan, om resultaten beaktas, bidra till en positiv utveckling av livsmedelskontrollen.

Syftet med denna rapport är att:

- öka kännedomen om hur väl Sveriges livsmedelskontroll uppfyller lagstiftningens krav
- underlätta lokala, regionala och centrala myndigheters användande av resultaten till insatser som utvecklar livsmedelskontrollen.

Rapporten vänder sig främst till de myndigheter som utför revisioner och de som blir reviderade, samt intressenter som på något vis arbetar med att stödja och utveckla livsmedelskontrollen. Andra målgrupper är berörda departement, politiker på olika nivåer, allmänheten och media.

Ansvariga för rapportens innehåll är Ann Rydin och Susanne Sylvén, Utvärderingsavdelningen vid Livsmedelsverket. Ann har skrivit rapporten och Susanne har sammanställt rapporterat revisionsresultat.

Rapporten har faktagranskats av Göran Engström och Åsa Hogmark på Utvärderingsavdelningen vid Livsmedelsverket.

Cecilia Svärd, Avdelningschef Utvärderingsavdelningen

April 2019

Innehåll

| | |
|---|----|
| Förord..... | 3 |
| Sammanfattning..... | 7 |
| Stora skillnader mellan myndigheterna | 7 |
| Brister i finansieringen | 7 |
| Kontrollen var inte alltid riskbaserad | 7 |
| Skillnader och brister i avvikelshantering..... | 8 |
| Oklart om livsmedelskontrollen hade effekt..... | 8 |
| LIVSFS 2005:21 hade inte implementerats fullt ut..... | 8 |
| Revisionssystemet utvecklades | 8 |
| Samsyn i revisionssystemet och förändrade arbetsätt..... | 9 |
| Revisionerna hade inte alltid effekt | 9 |
| Summary | 10 |
| Big differences between authorities | 10 |
| Lack in funding..... | 10 |
| The official controls were not always risk based | 10 |
| Variations and shortcomings in the handling of non-compliances..... | 11 |
| Uncertain if the food controls were effective | 11 |
| LIVSFS 2005: 21 had not been fully implemented | 11 |
| The audit system has progressed..... | 12 |
| Consensus in the audit system and changed working methods | 12 |
| The audits were not always effective..... | 12 |
| Bakgrund | 13 |
| Syfte..... | 14 |
| Metod | 15 |
| Handbok om revision | 15 |
| Resultat..... | 16 |
| Revisioner de senaste femårsperioderna..... | 16 |
| Revisioner 2018..... | 18 |
| Skuggkontroller 2018 | 19 |
| Reviderade revisionsområden och noterade avvikelser 2018 | 21 |
| Organisation och samordning – diskussionspunkt..... | 23 |
| Mål..... | 24 |
| Opartiskhet..... | 26 |
| Befogenheter..... | 27 |
| Finansiering | 28 |

| | |
|--|----|
| Kontrollpersonal | 30 |
| Kompetens | 31 |
| Utrustning, utrymmen och provtagning | 33 |
| Registrering, godkännande, anläggningsförteckning | 34 |
| Riskbaserad kontroll | 36 |
| Rutiner och enhetlighet..... | 38 |
| Kontrollrapporter | 39 |
| Åtgärder vid bristande efterlevnad | 41 |
| Uppföljning..... | 43 |
| Revision | 44 |
| Beredskap..... | 45 |
| Öppenhet..... | 47 |
| Revisionssystemet och dess utveckling..... | 48 |
| Revisionsnätverket vid SANTE F | 48 |
| Nationell samrådsgrupp för revision..... | 48 |
| Nordiskt samarbete om oberoende granskning av revisionssystem | 48 |
| Riskbaserat revisionsprogram | 49 |
| Samsyn i revisionssystemet..... | 49 |
| Revisionernas effekt på den offentliga livsmedelskontrollen | 51 |
| Revisionen upptäcker avvikelser och tar in åtgärdsplaner | 51 |
| Uppföljning av åtgärdsplaner och ytterligare insatser 2018..... | 52 |
| Diskussion..... | 55 |
| Grundläggande krav var ofta uppfyllda..... | 55 |
| Brister i finansieringen | 55 |
| Kontrollen var inte alltid riskbaserad | 56 |
| Skillnader och brister i avvikelshantering..... | 56 |
| Hade livsmedelskontrollen någon effekt?..... | 57 |
| Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2005:21) hade inte implementerats fullt ut..... | 57 |
| Revisionssystemet utvecklades | 58 |
| Ny vägledning, nya nationella mål och oberoende granskning av revisionssystemet..... | 58 |
| Samsyn i revisionssystemet och förändrade arbetsätt..... | 58 |
| Metoden skuggkontroll användes och utvecklades | 59 |
| Hade revisionerna någon effekt på den offentliga livsmedelskontrollen? | 59 |
| Bilagor..... | 61 |
| Bilaga 1. | 62 |
| Livsmedelsverkets revisioner av länsstyrelsernas kontroll i primärproduktionen 2014-2018. | 62 |
| Bilaga 2. | 63 |
| Ordinarie och uppföljande kommunrevisioner, samt andra insatser 2018. | 63 |
| Bilaga 3. | 65 |

| | |
|--|----|
| Resultat från ordinarie revisioner 2017 och 2016..... | 65 |
| Bilaga 4. | 67 |
| Synpunkter, förslag och positiva exempel från länsstyrelser som reviderats 2018..... | 67 |

Sammanfattning

Denna rapport presenterar resultatet av 2018 års revisioner av Sveriges livsmedelskontroll. Rapporten bygger på 76 revisioner av länsstyrelser och kommuners livsmedelskontroll. Revisionerna har utförts av Livsmedelsverket och länsstyrelserna. Rapporten är sammanställd av Livsmedelsverket.

Under 2018 reviderades 19 procent av länsstyrelserna och 18 procent av kommunerna. Därmed var EU-kommissionens riktlinje om att samtliga kontrollmyndigheter bör revideras inom en femårsperiod i stort sett uppfylld (94 procent har reviderats de senaste fem åren). Trenden är dock att andelen sjunker.

Det är svårt att jämföra resultaten från revisionerna med tidigare år eftersom Livsmedelsverkets revisionshandbok har uppdaterats och ny nationell lagstiftning har trätt i kraft.

Resultatet av 2018 års revisioner ger en bild av livsmedelskontrollen i Sverige och kan användas vid förbättringsarbeten och vid framtida stöd- och ledningsinsatser.

Livsmedelsverkets revisionsfunktion vill särskilt lyfta fram att det var stora skillnader mellan de reviderade myndigheterna, att kontrollen inte alltid var riskbaserad och att det ofta inte gick att visa att den hade effekt.

Stora skillnader mellan myndigheterna

Vid revisionerna upptäcktes stora skillnader mellan myndigheterna. Många myndigheter hade en väl planerad verksamhet och genomförde kontrollen med kompetent personal och lämplig utrustning. Andra myndigheter hade stora brister i sin planering och utförde ingen, eller mycket begränsad, kontroll.

Brister i finansieringen

Kommunal livsmedelskontroll ska fullt ut finansieras av årliga kontrollavgifter som livsmedelsföretagen betalar. Det var dock vanligt att kommunerna inte kunde visa att intäkterna motsvarade kostnaderna. Då blir risken att livsmedelskontrollerna finansieras med exempelvis skattemedel, eller omvänt, att livsmedelsföretagens avgifter finansierar annan kommunal verksamhet än livsmedelskontroll. Detta kan skada förtroendet mellan kontrollmyndigheten, livsmedelsföretagen och skattebetalarna.

Kontrollen var inte alltid riskbaserad

Livsmedelskontrollen ska vara riskbaserad. Myndigheterna hade inte alltid planerat kontrollerna på ett riskbaserat sätt. Störst svårigheter hade myndigheterna med att planera för lämpliga kontrollmetoder och kontrollfokus. Vid skuggkontrollerna var fokus inte alltid på områdena med högst risk, och personalen saknade i vissa fall kompetens på det område som kontrollerades. Flera myndigheter hade personalbrist och hade ibland svårt att rekrytera lämplig personal. Många kommuner följde inte sina kontrollplaner och hade därför byggt upp en kontrolltidsskuld till företagen, dvs. att kontroller inte utförts trots att företagen betalat för dem. Dessutom följde myndighetens ledning inte alltid upp att kontrollplanen genomfördes.

I länsstyrelsernas fall utfördes både riskbaserade kontroller och tvärvillkorskontroller (kontroll av att primärproducenter följer viss lagstiftning för att få full utbetalning av jordbrukarstöd), båda dock i mycket begränsad omfattning. För länsstyrelsernas del var det också oklart hur många primärproducenter av livsmedel som fanns, och uppskattningarna har varierat över tid. Därför är det väsentligt att arbetet med att skapa fullständiga register fortsätter hos de länsstyrelser som inte är klara med detta. En grundförutsättning är att definitionen av vad som är en primärproducent är tydlig och att kriterierna inte går att tolka på flera sätt.

Skillnader och brister i avvikelshantering

I princip alla reviderade myndigheter upprättade en kontrollrapport efter utförd kontroll och överlämnade den till företagaren. Rapporterna var dock inte alltid tydliga och begripliga, och det framgick inte alltid vad som kontrollerats och vad som varit en avvikelse mot lagstiftningen.

Det fanns också stora skillnader i när och hur en avvikelse noterades och följdes upp och på vilket sätt olika åtgärder valdes och användes. Många kommuner hade inte sett till att företagarna åtgärdade de avvikelser som hittats vid kontroll. I flera fall följdes avvikelser inte ens upp. Ledningen i många kommuner kontrollerade inte heller att deras personal följde upp avvikelser. Besluten i många kommuner uppfyllde inte lagstiftningens krav, vilket gör att de eventuellt inte håller i en rättslig prövning. Några myndigheters kontrollrapporter innehöll tvingande formuleringar, utan möjlighet till överklagan. Det är allvarligt ur rättssäkerhetssynpunkt.

Oklart om livsmedelskontrollen hade effekt

Majoriteten av kommunerna och samtliga länsstyrelser saknade ett system för att identifiera brister i verksamheten, det vill säga en kontinuerlig verifiering och uppföljning av mål, aktiviteter och arbetssätt. I de fall brister trots allt hade identifierats vidtog ledningen ändå ingen åtgärd i nästan en tredjedel av kommunerna.

Många myndigheter kände till målen i Sveriges fleråriga nationella kontrollplan (NKP) och hade brutit ner dem till egna mål, anpassade efter den egna verksamheten. Nästan en tredjedel av kommunerna hade dock inte gjort det och det krävs fortsatta insatser för att de nationella målen ska implementeras av alla myndigheter och uppnås inom uppsatta tidsramar.

LIVSFS 2005:21 hade inte implementerats fullt ut

Vid revisionerna framkom att de nya paragrafer i Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2005:21) som började gälla den 1 januari 2017 inte hade tillämpats fullt ut av reviderade kontrollmyndigheter. Det fanns stora brister i många myndigheters beredningsplaner, kompetensförsörjningsplaner, kontrollplaner och inventeringar av personalbehov. Mer stöd och vägledning behövs för att komma till rätta med problemen.

Revisionssystemet utvecklades

Den nationella samrådsgruppen för revision har under 2018 tagit fram nationella mål för Sveriges revisionssystem år 2019–2024.

Sverige ingår i ett nordiskt projekt om oberoende granskning av revisionsystem. I november 2018 blev Sveriges revisioner på livsmedelsområdet granskade. Granskningen kom fram till att systemet generellt fungerade väl, men kritik riktades mot revisionsprogrammets riskurvalsmodell och sättet att följa upp avvikelser. Projektet, som fått internationell uppmärksamhet, avslutas 2019. I framtiden förväntas denna typ av granskning bli permanent. Det skulle innebära att Sverige följer den rekommendation om att införa oberoende granskning som EU-kommissionen gav vid sin revision år 2017.

Samsyn i revisionsystemet och förändrade arbetsätt

Livsmedelsverket har sedan 2017 utfört allt färre kommunrevisioner. I stället har man arbetat mer med samordnande insatser för att skapa likvärdighet i revisionsystemet. Under 2018 var det länsstyrelserna som utförde samtliga ordinarie kommunrevisioner.

Andelen revisioner som omfattar en skuggkontroll har ökat, och under 2018 var andelen 83 procent. Metoden har utvecklats och revisionsgrupperna kan nu med större vana nyttja metoden och den sakkunnige bättre och för fler ändamål.

Livsmedelsverket genomförde under året fyra så kallade Normerande granskningar av länsstyrelsernas revisionsverksamhet. Syftet är att granska om länsstyrelsen följer EU:s riktlinjer och Livsmedelsverkets handbok om revision, samt att normera bedömningar och främja enhetliga arbetsätt.

I november 2018 bjöd Livsmedelsverket in länsstyrelsernas revisorer till de årliga revisionsdagarna. Ett antal revisorer från Sverige deltog också vid EU-kommissionens BTSF-kurser om revision.

Revisionerna hade inte alltid effekt

Fokus på uppföljning av åtgärdsplaner efter revisioner har ökat. Revisorerna begärde nästan alltid in en åtgärdsplan från den myndighet som reviderats, och nio länsstyrelser och Livsmedelsverket genomförde uppföljande revisioner under året.

Vid uppföljningarna hade över hälften av de reviderade myndigheterna inte genomfört sina åtgärdsplaner fullt ut. Det visar att revisionerna inte automatiskt har effekt, att uppföljning behövs och att det ibland är nödvändigt med ytterligare åtgärder. Det är dock troligt att kontrollverksamheten har förbättrats på de myndigheter där en uppföljning bekräftat att åtgärdsplanen genomförts.

Om en kommun inte vidtar de åtgärder som krävs kan länsstyrelsen överlämna ärendet till Livsmedelsverket. Livsmedelsverket kan då fatta beslut om föreläggande mot kommunen eller vidta andra åtgärder. Under 2018 överlämnades tre kommuner från länsstyrelser till Livsmedelsverket. Livsmedelsverket genomförde en uppföljande kommunrevision och arbetade administrativt med annan kommun. Tre kommuner blev förelagda att vidta åtgärder mot brister i verksamheten till följd av tidigare överlämnanden.

Summary

Audits of Swedish food controls in 2018 – Results of audits of competent authorities conducted by the County Administrative Boards and the National Food Agency.

In this report, the NFA (National Food Agency) has compiled the results of audits conducted in 2018 of competent authorities carrying out official food controls in Sweden. The report is based on 76 audits of CABs (County Administrative Boards) and MUPs (municipalities). The audits were conducted by the NFA and the CABs.

In 2018, 19 percent of the CABs and 18 percent of the MUPs were audited. The EU Commission's guidance that all competent authorities should be audited within a five-year period was largely fulfilled (94 per cent). The trend is, however, that the proportion is decreasing.

It is difficult to compare the audit results with previous years, because the NFA audit handbook has been updated and new national legislation has been introduced.

The result of the 2018 audits describes food control in Sweden and can be used for improvements, and future support and management efforts.

The NFA audit function wants to emphasize that there were major differences between authorities, that the control was not always risk-based, and that it was often not possible to show that it was effective.

Big differences between authorities

Many authorities had well-planned arrangements, and carried out their planned official controls with competent staff and appropriate equipment. Other authorities had major non-compliances and carried out no, or very limited, official controls.

Lack in funding

Municipal food controls shall be fully financed by the FBOs (food business operators) via annual fees. However, it was common that the MUPs could not show that the fees corresponded with the costs. This means that there was a risk that the officials controls was financed by other means, such as tax funds, or that the FBOs financed municipal activities other than food control. This can damage the trust between the competent authority, the FBOs and the taxpayers.

The official controls were not always risk based

The control plans were often not entirely risk based. Particularly problematic was the planning for control methods and control focus. During the shadowed controls, the focus was not always on the areas with highest risk, and in some cases the staff were lacking in competence within the area that was controlled. Several authorities had staff shortages and there were sometimes difficulties in recruiting suitable staff. Many MUPs did not follow their control plans and therefore had a control time debt to the companies. In addition, the authority's management did not always follow up on the

implementation of the control plan. When it comes to CABs, they conducted both risk-based controls and cross compliance controls, both however to a very limited extent.

Among the CABs, it was also uncertain how many primary producers there were, and the estimated number has varied over time. It is essential that the work in completing registers continues within those CABs that are not finished. A basic requirement is that the definition of a primary producer is clear, with criteria that cannot be interpreted in several different ways.

Variations and shortcomings in the handling of non-compliances

The authorities drew up control reports after carrying out controls and handed these over to the FBOs concerned. However, the reports were not always clear and comprehensible and did not always state what was controlled and what was non-compliant.

There were major differences concerning when and how a non-compliance was noted and followed up and in what way different corrective measures were chosen and used. Many MUPs had not taken appropriate measures so that the FBOs corrected the non-compliances, and non-compliances were in many cases not even followed up. In addition, the management in many MUPs did not verify that the staff followed up non-compliances. The injunctions from many MUPs did not meet the legal requirements, which means that they may not stand up to a legal review. Some authorities' control reports contained formulations that could be interpreted as injunctions, without the possibility of an appeal. This is serious from a legal perspective.

Uncertain if the food controls were effective

A majority of the MUPs and all CABs lacked a system for identifying shortcomings, i.e. a continuous verification and follow-up of objectives, activities and working methods. When shortcomings nevertheless were identified, despite this, the management in almost a third of the MUPs did not take corrective actions.

Many authorities were aware of the national objectives in the Multi Annual National Control Plan and had broken them down and adapted them to their own operations. However, almost a third of the MUPs had not done so, and further efforts are needed to ensure that the national objectives are implemented by all authorities and are achieved within set time frames.

LIVSFS 2005: 21 had not been fully implemented

The audit results show that the new paragraphs in the NFA regulation (LIVSFS 2005: 21) that came into force in January 2017 were not fully implemented by all competent authorities. There were major shortcomings in many authorities' contingency plans, competence plans, control plans and inventories regarding the need for control staff. More support and guidance is needed to overcome the problems.

The audit system has progressed

In 2018, the National Consultation Group for Audits developed national objectives for the Swedish audit system in 2019–2024.

Sweden is part of a Nordic project on the independent scrutiny of audit systems. In November 2018, the Swedish food audit system was scrutinized. It was generally considered to function well, but criticism was directed at the risk model in the audit programme and the way of following up on non-compliances. The project has received international attention and will end in 2019. In the future it is expected to be permanent. During the EU Commission's audit of the Swedish audit system in 2017, a recommendation was made to introduce independent scrutiny. This recommendation is now considered to have been met.

Consensus in the audit system and changed working methods

Since 2017, the NFA has focused on coordinating activities to promote equivalence in the audit system instead of conducting audits of MUPs. During 2018, all of the regular audits of MUPs were conducted by the CABs.

The proportion of audits including shadowed control has increased, and in 2018 the proportion was 83 percent. The method has developed and, due to greater experience, the audit teams are now using the method and the technical expert in a better way and for more purposes.

During the year, the NFA conducted four Normative scrutinies of CABs audit activities, with the aim of examining whether they comply with the EU guidelines and the NFA audit handbook, as well as promoting uniform assessments and working methods.

In November 2018, the NFA invited the CAB auditors to the annual audit days. A number of auditors from Sweden also participated in the EU Commission's BTSF courses on auditing.

The audits were not always effective

The focus on follow-up of action plans after audits has intensified. The auditors almost always requested an action plan, and nine CABs and the NFA conducted follow-up audits during 2018. More than half of the auditees had not fully implemented their action plans. This shows that audits are not automatically effective, that follow-up is needed, and that it is sometimes necessary to take other measures. However, where a follow-up confirmed that the action plan was implemented, it is assumed that the auditee had improved.

The NFA can issue injunctions on a municipality. In 2018, three MUPs were handed over from CABs to the NFA. The NFA conducted one follow-up audit and worked administratively with another MUP. The NFA also issued on injunctions on three MUPs as a result of hand overs from previous years.

The NFA cannot issue injunctions against CABs. However, a dialogue with the Ministry is held once a year in connection with the follow-up of results. When it comes to internal audits at the NFA, the results are presented to the Director General of the NFA.

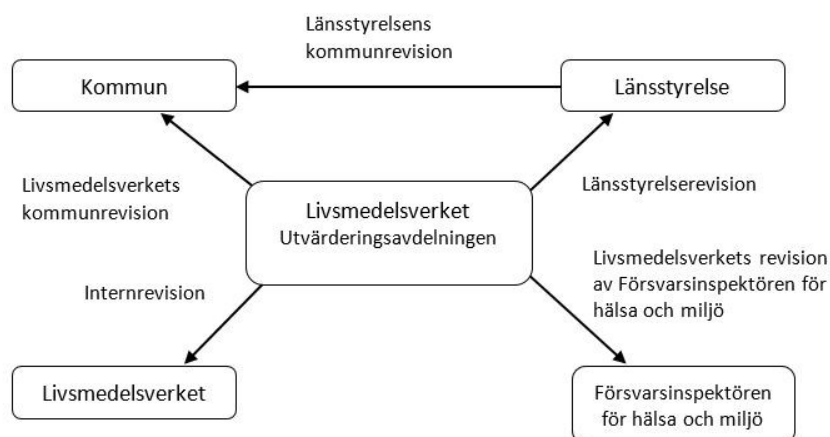
Bakgrund

Artikel 4.6 i förordning (EG) nr 882/2004¹ anger att alla kontrollmyndigheter ska se till att de blir reviderade och vidta åtgärder till följd av resultatet, samt att dessa revisioner ska bli föremål för oberoende granskning. Motsvarande krav för kontroll av dricksvatten, snus och tuggtobak finns i 3 d § i Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2005:21) om offentlig kontroll av livsmedel.

I Sverige utförs offentlig kontroll på livsmedelsområdet av flera myndigheter. Dessa är Livsmedelsverket, länsstyrelser (i primärproduktionen), lokala kontrollmyndigheter (kallas kommuner i denna rapport) och Försvarsinspektören för hälsa och miljö (FIHM).

Revisionerna utförs av Livsmedelsverket och länsstyrelserna i enlighet med kommissionens beslut 2006/677/EG². Livsmedelsverket samordnar revisionssystemet och länsstyrelsernas återrapportering av revisionsresultat, och får på så sätt en bild av livsmedelskontrollen i landet, hur lagstiftningen följs, och hur Sveriges fleråriga nationella plan för kontrollen i livsmedelskedjan (NKP) förverkligas.

Följande revisioner utförs, se figur 1: Länsstyrelsens kommunrevisioner, Livsmedelsverkets kommunrevisioner, Livsmedelsverkets länsstyrelserevisioner, Livsmedelsverkets internrevisioner och Livsmedelsverkets revision av Försvarsinspektören för hälsa och miljö³.



Figur 1. Ansvarsfördelning för revisioner av den offentliga livsmedelskontrollen.

Sveriges livsmedelskontroll, inklusive revisionssystemet, granskas dessutom av EU-kommissionens SANTE F⁴. Revisionsprocessen beskrivs vidare i Sveriges fleråriga nationella plan för kontrollen i livsmedelskedjan (NKP, www.nkpwebben.se) och i Livsmedelsverkets handbok Revision av kontrollmyndigheters livsmedelskontroll (kontrollwiki.livsmedelsverket.se).

¹ 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.

² Kommissionens beslut 2006/677/EG 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.

³ Enligt en överenskommelse, se Livsmedelsverkets dnr 2018/03356.

⁴ EU-kommissionens kontor för hälso- och livsmedelsrevisioner och analys.

Syfte

Syftet med en revision är att granska och utvärdera om kontrollmyndigheten har en planerad verksamhet, om planerna följs, samt om utförandet är verkningsfullt och lämpligt för att uppnå målen i förordning (EG) nr 882/2004. Syftet är också att ständigt förbättra livsmedelskontrollen genom att identifiera förbättringsområden, både på enskilda myndigheter och i landet som helhet.

Den offentliga kontrollen ska kontrollera att livsmedelsföretagarna uppfyller lagstiftningens krav så 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, rättssäker och verkningsfull.

För att kontrollen ska vara verkningsfull måste den upptäcka eventuella avvikelser⁵ hos livsmedelsföretagarna och se till att dessa åtgärdas. Vid en revision bedöms om detta sker, samt om förutsättningarna för detta finns.

⁵ med avvikelse avses bristande efterlevnad av lagstiftningen, se artikel 2.10 i förordning (EG) nr 882/2004.

Metod

Revisionerna ska vara systematiska och oberoende undersökningar för att avgöra om verksamheter och deras resultat överensstämmer med det som planerats, och om planeringarna genomförts på ett sätt som är verkningsfullt och lämpligt för att nå målen i förordning (EG) nr 882/2004. Ett effektivt revisionssystem behöver planeras, genomföras och följas upp på ett systematiskt vis. Hur detta går till finns beskrivet i Livsmedelsverkets handbok Revision av kontrollmyndigheters livsmedelskontroll (kallas handboken i denna rapport).

Handbok om revision

Handboken ger råd och stöd och syftar till att främja ett enhetligt arbetssätt och likvärdiga bedömningar. Handboken innehåller en beskrivning av revisionsprocessen och genomförandet av revisioner. Den innehåller också rapportmallar samt ett kapitel där lagstiftningens krav på den offentliga kontrollen delats in i följande revisionsområden med tillhörande bedömningsstöd:

- Organisation och samordning – diskussionspunkt
- Mål
- Opartiskhet
- Befogenheter
- Finansiering
- Kontrollpersonal
- Kompetens
- Utrustning, utrymmen och provtagning
- Registrering, godkännande, anläggningsförteckning
- Riskbaserad kontroll
- Rutiner och enhetlighet
- Kontrollrapporter
- Åtgärder vid bristande efterlevnad
- Uppföljning
- Revision
- Beredskap
- Öppenhet

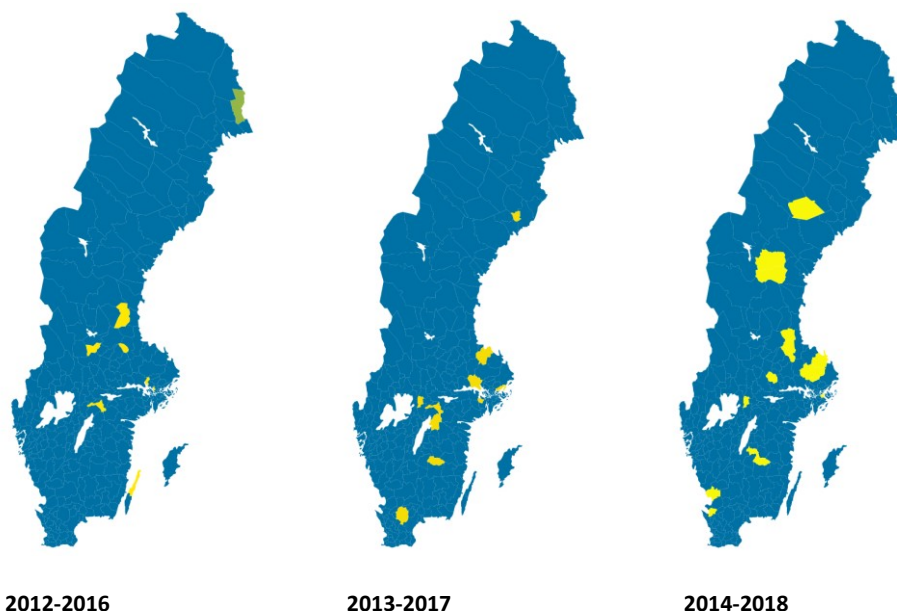
Vid planering och utförande av de revisioner som redovisas i denna rapport har handboken använts.

Resultat

Revisioner de senaste femårsperioderna

Under femårsperioden 2014-2018 har 90 procent av länsstyrelserna reviderats (19 av 21 stycken), se bilaga 1. Detta kan jämföras med 90 procent (19 av 21 länsstyrelser) under 2013-2017 och 86 procent (18 av 21 stycken) under 2012-2016.

Under femårsperioden 2014-2018 har samtidigt 95⁶ procent av de lokala kontrollmyndigheterna som fanns 2018 reviderats (235 av 248 stycken). Detta kan jämföras med 96 procent under 2013-2017 och 97 procent under 2012-2016, se figur 2. De lokala kontrollmyndigheterna är färre än antalet kommuner eftersom två eller flera kommuner formellt kan gå samman och bilda en ny kontrollmyndighet, se tabell 1 senare i rapporten. De lokala kontrollmyndigheterna kallas i fortsättningen för kommuner i denna rapport.



Figur 2. Kommuner som reviderats av Livsmedelsverket eller länsstyrelsen under femårsperioderna 2012-2016, 2013-2017 och 2014-2018. De kommuner och nybildade kontrollmyndigheter som ännu *inte* reviderats är markerade i gult; 2012-2016 (7 st.), 2013-2017 (10 st.) och 2014-2018 (13 st.). En kommun är markerad i grönt. Den reviderades inte under 2012-2016 då den var överlämnad till Livsmedelsverket för andra åtgärder.

Under femårsperioden 2014-2018 reviderades även Livsmedelsverket och Försvarsinspektören för hälsa och miljö (FIHM). Sammantaget innebär det att kommissionens riktlinje⁷ om att samtliga kontrollmyndigheter bör revideras inom en femårsperiod i stort sett var uppfylld (94 procent). Trenden är dock att andelen sjunker. De senaste fem åren har revisorerna förändrat sitt arbetssätt genom att allt oftare inkludera metoden skuggkontroll i revisionerna. Då ingår en sakkunnig i revisionsgruppen.

⁶ Nybildade lokala kontrollmyndigheter som inte reviderats under 2014-2018 var Bräcke-Ånge och Västra Gästriklands Samhällsbyggnadsförvaltning.

⁷ Kommissionens beslut 2006/677/EG.

Vid en skuggkontroll observerar och bedömer revisionsgruppen en offentlig kontroll som utförs av den kontrollmyndighet som revideras. Livsmedelsverket administrerar en sakkunnigpool med personer som har särskild kunskap inom olika sakområden. Länsstyrelserna har tillgång till poolen och på så vis har andelen skuggkontroller kunnat öka den senaste femårsperioden, se diagram 1 och 2 samt avsnittet Skuggkontroller 2018 senare i rapporten.

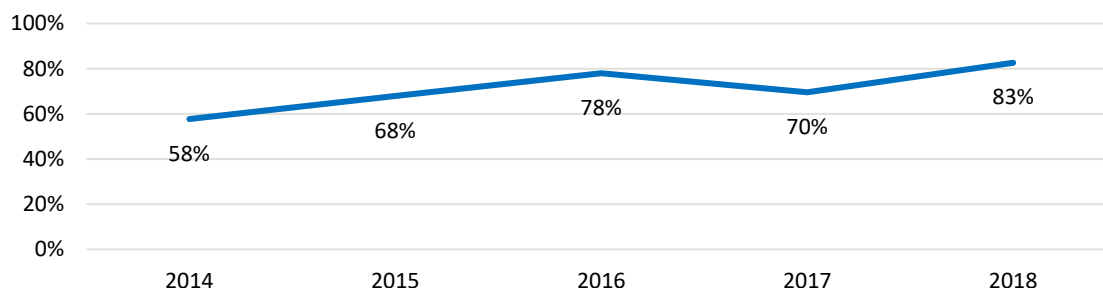


Diagram 1. Andel (%) av de ordinära revisionerna som omfattade en skuggkontroll under åren 2014-2018.

Livsmedelsverket har sedan 2017 fokuserat på samordnade insatser för att skapa likvärdighet i revisionssystemet, och innan dess på att bygga upp en sakkunnigpool. Därför har Livsmedelsverket utfört färre och färre kommunrevisioner, och under 2018 utfördes samtliga ordinära kommunrevisioner av länsstyrelserna. Handboken uppdaterades också i juli 2017, vilket medförde ett ökat fokus på uppföljning av åtgärdsplaner efter revisioner. I diagram 2 nedan visas hur fördelningen av olika typer av revisioner sett ut den senaste femårsperioden.

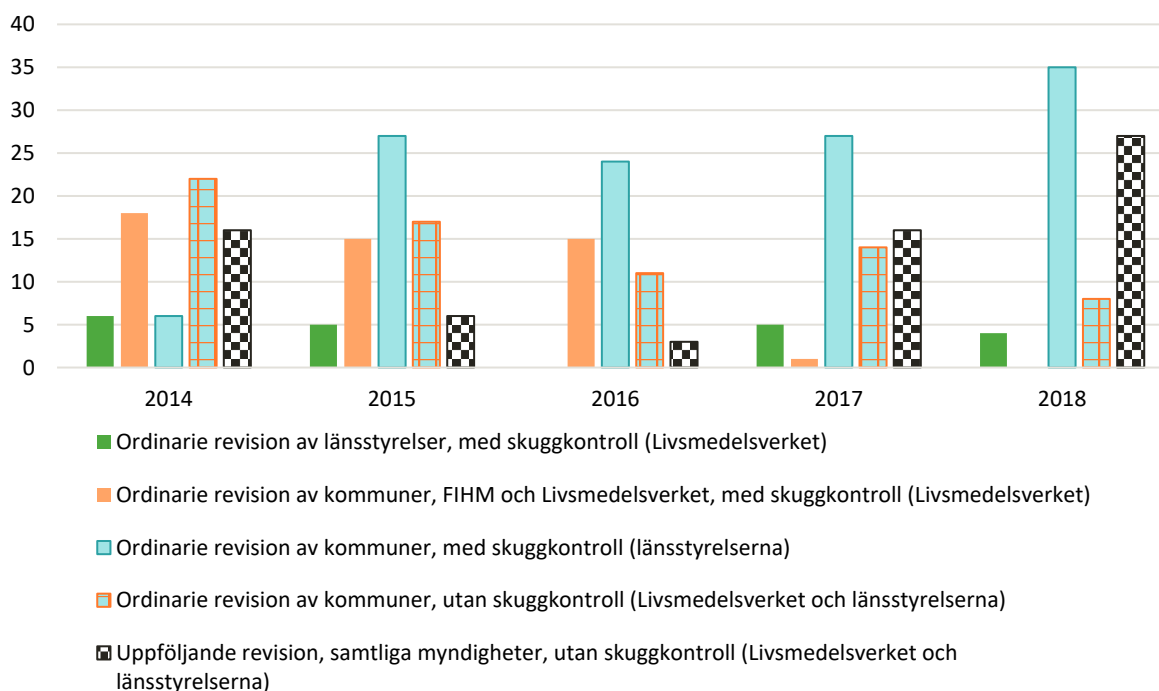


Diagram 2. Fördelning av olika revisionstyper under åren 2014-2018. Anges i staplar med rubriken "typ av revision, reviderad myndighet, med eller utan skuggkontroll (myndighet som utfört revisionen)".

I diagram 2 syns det hur länsstyrelsernas kommunrevisioner med skuggkontroll ökat, hur Livsmedelsverkets kommunrevisioner minskat och att antalet uppföljningar ökat, vilket är positivt.

Revisioner 2018

Under 2018 utfördes totalt 76 revisioner, se tabell 1 och bilaga 1 och 2.

Av dessa var 49 ordinarie och 27 uppföljande, fördelade enligt nedan:

- Fyra ordinarie länsstyrelserevisioner (19 procent av länsstyrelserna) och en uppföljande länsstyrelserevision utfördes av Livsmedelsverket.
- 45⁸ ordinarie kommunrevisioner (18 procent av kommunerna) och 25 uppföljande kommunrevisioner utfördes av länsstyrelserna. En uppföljande kommunrevision utfördes av Livsmedelsverket. Revisionsrapporter från två av länsstyrelsernas kommunrevisioner hade inte kommit in till Livsmedelsverket i tid för att ingå i resultatsammanställningen i denna rapport, se bilaga 2.
- Ingen ordinarie internrevision av Livsmedelsverkets egen livsmedelskontroll eller revision av Försvarsinspektören för hälsa och miljö (FIHM) utfördes under 2018. Sju avvikelser från tidigare internrevisioner följdes dock upp och ett möte med Livsmedelsverkets Generaldirektör hölls gällande en åtgärdsplan efter den ordinarie internrevisionen från 2017.

Det fanns 24 formella kommunsamarbeten kring lokal livsmedelskontroll under 2018. Detta innebar att de 290 kommunerna utgjorde 248 lokala kontrollmyndigheter, se tabell 1.

⁸ Ett kommunalt samarbete hade en gemensam förvaltning men två nämnder. Båda nämnderna blev reviderade 2018 (i en gemensam rapport). På grund av ett handhavandefel vid Livsmedelsverket har denna rapport bokförts som en revision. De 46 reviderade kontrollmyndigheterna blir därför i denna rapport 45 stycken.

Tabell 1. Antal lokala kontrollmyndigheter och kommunsamarbeten i respektive län, och antal av dessa som reviderats under 2018 och under 2014-2018.

| Län | Antal kontrollmyndigheter (varav samarbeten) | Antal reviderade kontrollmyndigheter 2018: | | Antal ordinarie revisioner 2014–2018 (antal ej reviderade) |
|-----------------|--|--|---|--|
| | | Ordinarie revision (varav samarbeten) | Uppföljande revisioner (varav samarbeten) | |
| Blekinge | 3 (1) | 0 | 0 | 3 |
| Dalarna | 14 (2)* | 4 (1) | 0 | 14 |
| Gotland | 1 | 1 | 0 | 1 |
| Gävleborg | 7 (2) | 0 | 0 | 6 (1) |
| Halland | 6 | 1 | 0 | 5 (1) |
| Jämtland | 8 (1)** | 2 | 1 | 7 (1) |
| Jönköping | 12 (1) | 0 | 2 | 10 (2) |
| Kalmar | 11 (1) | 2 | 0 | 11 |
| Kronoberg | 8 | 2 | 0 | 8 |
| Norrbottn | 14 | 2 | 4 | 14 |
| Skåne | 27 (2) | 7 | 2 | 26 (1) |
| Stockholm | 23 (2) | 4 | 6 | 22 (1) |
| Södermanland | 9 | 1 | 2 | 9 |
| Uppsala | 8 | 2 | 0 | 5 (3) |
| Värmland | 14 (1) | 2 | 4 (1) | 14 |
| Västerbotten | 14 (1) | 3 | 1 | 13 (1) |
| Västernorrland | 6** | 1 | 0 | 6 |
| Västmanland | 7 (1) | 0 | 1 | 6 (1) |
| Västra Götaland | 37 (5) | 7 | 3 (1) | 37 |
| Örebro | 7 (3)*** | 1 ⁹ | 0 | 6 (1) |
| Östergötland | 12 (1) | 3 | 0 | 12 |
| Totalt | 248 (24) | 45 | 26 | 235 (13) |

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

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

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

Skuggkontroller 2018

Skuggkontroll är en metod då revisionsgruppen observerar och bedömer en offentlig kontroll som utförs av den kontrollmyndighet som revideras. I revisionsgruppen ingår då normalt en sakkunnig med särskilda kunskaper inom det område som kontrolleras. I detta syfte finns en sakkunnigpool som administreras av Livsmedelsverket och som länsstyrelserna har tillgång till. Skuggkontroll är en bra metod för att samla information och verifiera att de bedömningar som gjorts genom intervjuer och dokumentgranskning inom olika revisionsområden stämmer även i praktiken.

⁹ Kumla-Hallsberg hade en gemensam förvaltning men två nämnder. Båda nämnderna blev reviderade 2018 (i en gemensam rapport). På grund av ett handhavandefel vid Livsmedelsverket har denna rapport bokförts som en revision. De 46 reviderade kontrollmyndigheterna blir därför 45 stycken i denna rapport.

I början av 2018 skickade Livsmedelsverket ut ett PM med bilagor till länsstyrelserna och de sakkunniga vid kommunrevisioner. Dessa innehöll information om fördelning av sakkunniga samt utvalda sakområden och kontrollfokus vid årets skuggkontroller, enligt 2018 års revisionsprogram. Länsstyrelserna hade möjlighet att välja ett sakområde och få tillgång till en sakkunnig från Livsmedelsverkets sakkunnigpool. I de flesta fall kunde önskemålen uppfyllas. Länsstyrelserna hade också möjlighet att genomföra skuggkontroll på områden de själva valt, med en egen sakkunnig. I några fall önskades ett sakområde från tidigare års revisionsprogram. Se tabell 2.

Utvalda sakområden 2018 var dricksvatten, storhushåll och butiker. Inför revisionen ska sakområde och kontrollfokus anges av revisionsledaren i bekräftelsen till den reviderade myndigheten. Vid dricksvattenanläggningarna var fokus på om säkerhetsbarriärerna vid anläggningen var anpassade till mikrobiologiska faror och på att bedöma om kemiska faror i råvattnet hade beaktats i faroanalysen. Vid storhushåll och butiker var fokus på grundläggande livsmedelshygien i relevanta delar av förordning (EG) nr 852/2004 och kontroll av allmänna bestämmelser om spårbarhet och verifiering av livsmedelsinformation.

Under 2018 omfattade totalt 39 av de 47 rapporterade ordinarie revisionerna en skuggkontroll (83 procent). Samtliga ordinarie länsstyrelserevisioner omfattade en skuggkontroll (100 procent), och 35 av de rapporterade 43 kommunrevisionerna (81 procent). Revisionerna fokuserade på olika produktionsinriktningar eller sakområden, se tabell 2.

Tabell 2. Antal (andel) revisioner inom en viss produktionsinriktning/sakområde, samt vid vilket revisionsområde en avvikelse noterats till följd av skuggkontroll 2018.

| Reviderad myndighet | Produktionsinriktning/sakområde | Antal skuggkontroller | Antal avvikelser till följd av skuggkontroll | Revisionsområde där avvikelsen noterats |
|---------------------|---------------------------------|-----------------------|--|---|
| Länsstyrelse | Frukt & Grönt | 2 | 2 | Kompetens, Kontrollrapporter |
| | Spannmålsproduktion | 1 | 1 | Riskbaserad kontroll |
| | Uppfödning av ren | 1 | 0 | - |
| Kommun | Dricksvatten | 7 | 5 | Mål, Befogenheter, Kontrollpersonal, Utrustning, utrymmen och provtagning, Rutiner och enhetlighet, Kontrollrapporter, Uppföljning, Beredskap |
| | Restaurang/Storhushåll/Café | 18 | 7 | Kompetens, Riskbaserad kontroll, Kontrollrapporter |
| | Stormarknad/Butik | 4 | 0 | |
| | Huvudkontor* | 1 | 1 | Riskbaserad kontroll |
| | Ekologiska livsmedel (butik) | 1 | 1 | Riskbaserad kontroll |
| | Kosttillskott* | 4 | 1 | Riskbaserad kontroll |
| Totalt | | 39 | 18 (46 %) | |

*sakområden från tidigare års revisionsprogram

Under 2014-2016 var andelen ordinarie revisioner med skuggkontroll, där en avvikelse på något revisionsområde noterades med stöd av en sakkunnig, relativt oförändrad (15-20 procent). Andelen ökade sedan markant under 2017 (88 procent) för att minska 2018 (46 procent). Mycket har förändrats under dessa år, framförallt 2017 då revisionshandboken uppdaterades och nya föreskrifter på

livsmedelsområdet började gälla. Livsmedelsverkets samordning av sakkunnigpoolen och val av fokusområden vid skuggkontroller har också påverkat. Under 2014-2016 fokuserade skuggkontrollerna på grundläggande och ofta relativt vanliga sak- och kontrollområden. Under 2017 skedde flera förändringar i revisionssystemet parallellt med att revisionsprogrammet fokuserade på ovanliga produktionsinriktningar och sakområden. Då konstaterades det att många kontrollmyndigheter hade bristfälliga kompetensförsörjningsplaner och att kompetens ofta saknades för att utföra kontroll inom de relativt ovanliga områden som skuggkontrollerna fokuserade på, till exempel ekologiska livsmedel i butik.

Resultatet från 2018 indikerar att revisionsgruppen med stöd av sakkunnig nu alltmer identifierat brister inom andra revisionsområden än bara Kompetens, se tabell 2. Det kan bero på att metoden utvecklats och att revisionsgrupperna nu med större vana kan nyttja metoden och den sakkunnige bättre och för flera ändamål. Det kan också bero på att revisionsgruppen väljer att placera avvikelser under det revisionsområde där den bedöms göra mest nytta.

Reviderade revisionsområden och noterade avvikelser 2018

Resultatet av 2018 års revisioner visas nedan och bygger på 47 ordinarie revisioner. Två revisionsrapporter från kommunrevisioner var inte inkomna till Livsmedelsverket i tid för att ingå i denna sammanställning, se bilaga 2. Diagram 3 visar andelen avvikelser (nya och kvarstående) inom de olika revisionsområdena i handboken. Alla revisioner omfattade dock inte alla revisionsområden och därför redovisas även andelen revisioner där respektive revisionsområde inte granskades.

Resultatet från 2017 och 2016 återfinns i bilaga 3 för jämförelse. Åren är inte helt jämförbara då handboken uppdaterats under perioden och lagstiftningen delvis förändrats.

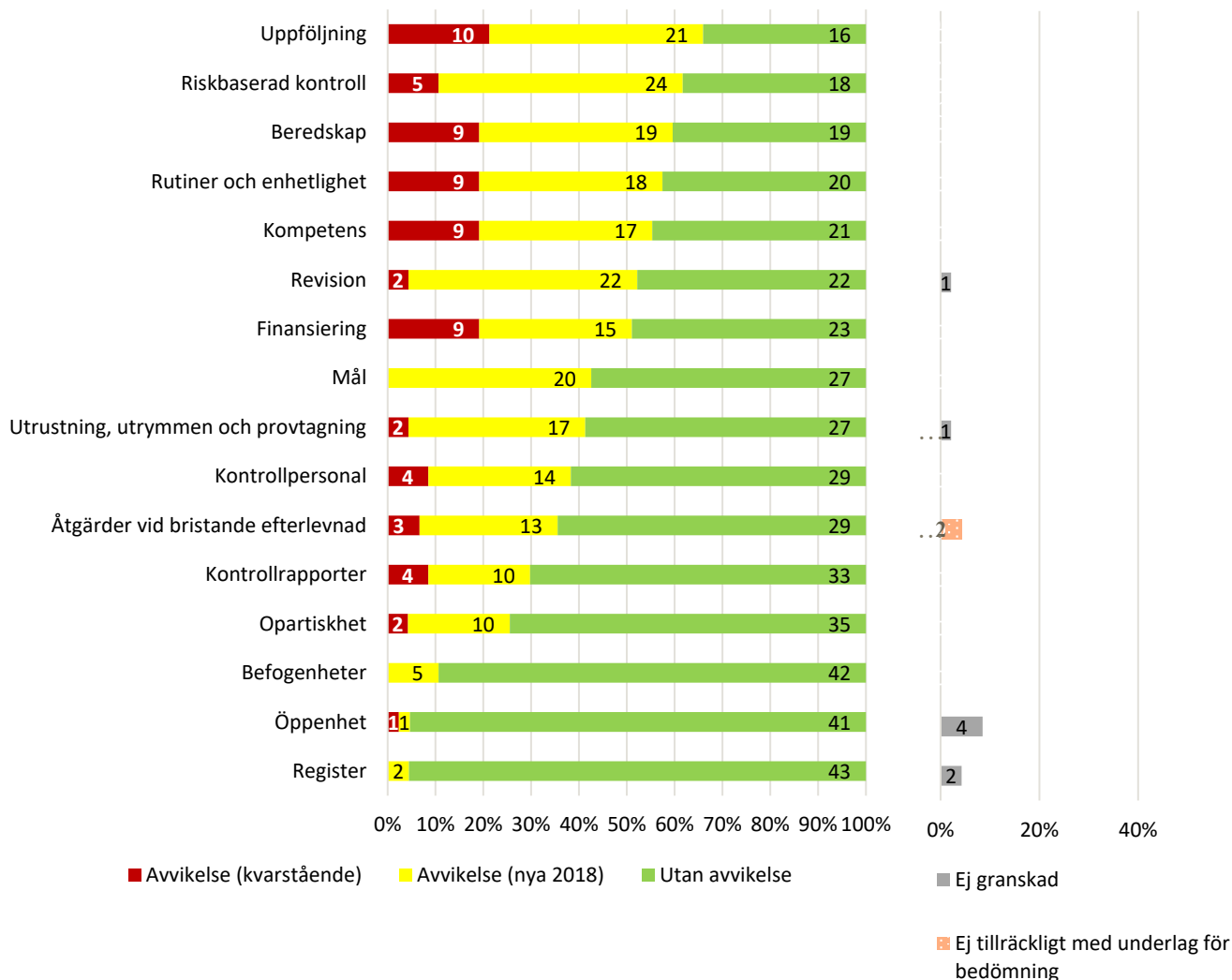


Diagram 3. Andel avvikelser 2018 inom de olika revisionsområdena (till vänster). Andel revisioner där revisionsområdena inte granskats eller där det inte fanns tillräckligt med underlag för bedömning (till höger). Antalet revisioner anges som en siffra inuti staplarna. Totalt redovisas resultat från 47 ordinarie revisioner.

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

Revisionsområdena anges i den ordning som de beskrivs i handboken. Resultatet visar att avvikelser noterades inom samtliga revisionsområden. Antalet avvikelser per reviderad myndighet redovisas inte i denna rapport eftersom just antalet avvikelser vid en revision inte alltid speglar hur väl myndighetens verksamhet fungerar. Ett revisionsområde omfattar oftast flera olika lagkrav och en avvikelse kan därför ha varierande betydelse. För att kunna dra slutsatser om vilka lagkrav som avvikelserna avser så måste de delas in i undergrupper. Nedan följer en mer detaljerad genomgång av vilka avvikelser som

noterats inom de olika revisionsområdena. Revisionsområdena anges i den ordning som de beskrivs i handboken.

Organisation och samordning – diskussionspunkt

KRAV

De behöriga myndigheterna ska se till att den offentliga kontrollen är effektiv och ändamålsenlig.¹⁰ När flera myndigheter är behöriga att utföra kontroll ska en effektiv och ändamålsenlig samordning mellan alla berörda behöriga myndigheter säkerställas.¹¹

När det inom en behörig myndighet finns mer än en enhet med behörighet att utföra kontroll, ska effektiv och ändamålsenlig samordning och samarbete mellan dessa olika enheter säkerställas.¹²

Samordning mellan olika myndigheter är nödvändigt i ett land som Sverige och är särskilt relevant när flera myndigheter utför kontroll inom samma område. Samordning mellan myndigheter krävs ofta vid spårbarhetskontroller, livsmedelsbrott och smittspårning. Det finns flera möjligheter till samordning mellan kommuner i myndighetsfrågor. Dessa regleras i kommunallagen¹³ och i livsmedelslagen¹⁴. Kraven på en effektiv samordning inom en behörig myndighet är aktuellt vid myndigheter där flera enheter är delaktiga i kontrollverksamheten.

Revisionsområdet Organisation och samordning var en diskussionspunkt och därför gavs inga avvikelser på området. Diskussionerna användes som underlag vid bedömning av andra revisionsområden eller vid en sammanfattande helhetsbedömning av myndighetens kontrollverksamhet.

Revisionsområdet diskuterades vid 47 revisioner (100 procent), se tabell 3.

Tabell 3. Antal revisioner där Organisation och samordning diskuterades

| Reviderad kontrollmyndighet | Antal revisioner då området diskuterades (*) |
|-----------------------------|--|
| Kommun | 43 (100 %) |
| Länsstyrelse | 4 (100 %) |
| Totalt | 47 (100 %) |

*procent av samtliga ordinarie revisioner på aktuell typ av kontrollmyndighet.

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

¹⁰ Artikel 4.2 a i förordning (EG) nr 882/2004.

¹¹ Artikel 4.3 i förordning (EG) nr 882/2004.

¹² Artikel 4.5 i förordning (EG) nr 882/2004.

¹³ Kommunallagen (2017:725), www.riksdagen.se

¹⁴ 14 § i livsmedelslagen (2006:804).

Kommentarer

- Samordning är generellt positivt och leder ofta till att befintliga resurser används effektivt och att den kompetens som finns tas till vara. Samordning av olika slag kan också göra en liten myndighet mindre sårbar eller undanröja jävssituationer.
- Det har blivit vanligare att kommuner köper kontroll av andra kommuner via avtal.
- De fall där två eller flera kommuner formellt gått samman och bildat en gemensam nämnd med ansvar för livsmedelskontroll, det vill säga en ny behörig myndighet, redovisas i tabell 1 och bilaga 2.

Mål

KRAV

Varje medlemsstat ska införa livsmedelslagstiftning, upprätthålla ett system för offentliga kontroller samt fastställa åtgärder och påföljder.¹⁵ För att genomföra detta ska varje medlemsstat utforma och genomföra en flerårig nationell kontrollplan som ska innehålla strategiska mål och prioriteringar¹⁶ samt information om utsedda behöriga myndigheter och deras uppgifter på central, regional och lokal nivå¹⁷.

Sveriges fleråriga nationella kontrollplan (NKP) innehåller mål för den svenska livsmedelskontrollen, och anger att varje behörig myndighet ansvarar för att bryta ned de nationella målen till egna mål och indikatorer.

De behöriga myndigheterna ska ha dokumenterade mål.¹⁸

Den offentliga livsmedelskontrollen ska se till att livsmedelsföretagarna uppfyller lagstiftningens krav så att livsmedel är säkra, konsumenter inte vilseleds, och att fri rörlighet av livsmedel inom EU kan uppnås.¹⁹ Kontroll ska genomföras regelbundet och så ofta som det är lämpligt. Den ska vara riskbaserad, ändamålsenlig, rättssäker och ge effekt. Den ska även genomsyras av öppenhet, oberoende och kompetens.²⁰

Dessa övergripande mål har anpassats till gemensamma nationella mål som beskrivs i Sveriges fleråriga nationella kontrollplan (NKP). Målen visar på fokusområden och områden där det finns generella behov av nationella förbättringar. Varje kontrollmyndighet ansvarar för att formulera egna mål och indikatorer genom att utgå från de nationella målen. Av myndighetens kontrollplan ska det framgå hur inriktning, mål och prioriteringar i Sveriges fleråriga nationella kontrollplan (NKP) har beaktats.²¹

Revisionsområdet granskades vid 47 revisioner (samtliga ordinarie revisioner). Vid 20 av dessa noterades avvikelser (43 procent), se tabell 4.

¹⁵ Artikel 17.2 i 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.

¹⁶ Artikel 42.2 a) i förordning (EG) nr 882/2004 och kommissionens beslut 2007/363/EG som vägleder i hur NKP ska skrivas

¹⁷ Artikel 42.2 c) i förordning (EG) nr 882/2004.

¹⁸ Artikel 8.1 och bilaga II, kapitel II, pkt. 3 i förordning (EG) nr 882/2004.

¹⁹ Förordning (EG) nr 178/2002, se särskilt artiklarna 5, 14, 16 och 17.

²⁰ Artikel 3, 4, 6, 7 och 8 i förordning (EG) nr 882/2004.

²¹ 3 e § i LIVSFS 2005:21.

Tabell 4. Antal revisioner där Mål granskats och där avvikelse noterats.

| Reviderad kontrollmyndighet | Antal revisioner då området granskades (*) | Antal revisioner där avvikelse på området noterades | | |
|-----------------------------|--|---|--------------------------|-----------------------------------|
| | | Totalt (**) | varav ny avvikelse (***) | varav kvarstående avvikelse (***) |
| Kommun | 43 (100 %) | 16 (37 %) | 16 (100 %) | 0 (0 %) |
| Länsstyrelse | 4 (100 %) | 4 (100 %) | 4 (100 %) | 0 (0 %) |
| Totalt | 47 (100 %) | 20 (43 %) | 20 (100 %) | 0 (0 %) |

*procent av samtliga ordinarie revisioner på aktuell typ av kontrollmyndighet.

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

***procent av det totala antalet avvikelser som noterats på aktuell typ av kontrollmyndighet.

Avvikelsebeskrivning

Avvikelserna varierade mellan kontrollmyndigheterna och vid några myndigheter bestod avvikelsen av flera olika brister på området. Bristerna var att:

- 13 kommuner och en länsstyrelse hade någon form av mål för kontrollverksamheten men hade inte beaktat målen i Sveriges fleråriga nationella kontrollplan (NKP).
- Åtta kommuner och fyra länsstyrelser hade mål som inte var mätbara och inte gick att följa upp. Exempelvis saknades indikatorer och effektmål.
- Sju kommuner och en länsstyrelse hade mål som var alltför generella, utan koppling till förordning (EG) nr 882/2004.
- En kommun saknade mål för dricksvattenkontrollen.
- En kommun saknade helt mål för kontrollverksamheten.

Kommentarer

- Området granskades vid samtliga revisioner och nästan fyra av tio kommuner hade någon form av avvikelse på området. Värt att notera är att samtliga länsstyrelser hade en avvikelse.
- Många kontrollmyndigheter kände till målen i Sveriges fleråriga nationella kontrollplan (NKP) och hade brutit ner dem till egna mål, anpassade efter den egna verksamheten. Det krävs dock fortsatta insatser för att de nationella målen ska implementeras av alla och uppnås inom uppsatta tidsramar.
- Avsaknad av relevanta eller mätbara mål minskar myndigheternas förmåga att mäta kontrollens effekt och försvårar uppföljnings- och förbättringsarbetet, se även avsnittet Uppföljning senare i rapporten.
- Anledningen till att det saknas kvarstående avvikelser på området är att revisionsområdet var en diskussionspunkt i den tidigare handboken, och blev ett område där avvikelse kunde noteras vid nuvarande handboks publicering i juli 2017.

Opartiskhet

KRAV

De behöriga myndigheterna ska säkerställa den offentliga kontrollens opartiskhet på alla nivåer²² och se till att det inte föreligger någon intressekonflikt för den personal som utför den offentliga kontrollen²³.

Allmänheten ska kunna känna fullt förtroende för myndighetens saklighet och opartiskhet. En anställd eller förtroendevald ska inte kunna misstänkas för att låta sig påverkas i sitt arbete. I Sverige finns nationella regler om jäv, mutor och bisysslor i förvaltningslagen²⁴, kommunallagen²⁵, och i lagen om offentlig anställning²⁶.

Revisionsområdet granskades vid 47 revisioner (samtliga ordinarie revisioner). Vid 12 av dessa noterades avvikelser (26 procent), se tabell 5.

Tabell 5. Antal revisioner där Opartiskhet granskats och där avvikelser noterats.

| Reviderad kontrollmyndighet | Antal revisioner då området granskades (*) | Antal revisioner där avvikelser på området noterades | | |
|-----------------------------|--|--|--------------------------|------------------------------------|
| | | Totalt (**) | varav ny avvikelse (***) | varav kvarstående avvikelser (***) |
| Kommun | 43 (100 %) | 12 (28 %) | 10 (83 %) | 2 (17 %) |
| Länsstyrelse | 4 (100 %) | 0 (0 %) | 0 (0 %) | 0 (0 %) |
| Totalt | 47 (100 %) | 12 (26 %) | 10 (83 %) | 2 (17 %) |

* procent av samtliga ordinarie revisioner på aktuell typ av kontrollmyndighet.

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

*** procent av det totala antalet avvikelser som noterats på aktuell typ av kontrollmyndighet.

Avvikelsebeskrivning

Avvikelserna varierade mellan kontrollmyndigheterna och vid några myndigheter bestod avvikelsen av flera olika brister på området. Bristerna var att:

- Nio kommuner saknade eller hade otillräckliga rutiner för att säkerställa myndighetens opartiskhet.
- En kommun utförde kontroll på en livsmedelsanläggning som ägdes av en nämndledamot.
- En kommun hade en livsmedelsinspektör som även var Miljö- och byggchef och Ordförande i Kommunstyrelsen.
- En kommun hade inte säkerställt opartiskhet i förhållande till samtliga kontrollobjekt.

Kommentar

Revisionsområdet granskades vid samtliga revisioner, vilket är positivt eftersom det är viktigt att allmänheten och företag kan känna förtroende för kontrollmyndigheterna. Den vanligaste bristen var otillräckliga rutiner. Ingen av länsstyrelserna hade avvikelser på detta område.

²² Artikel 4.4 i förordning (EG) nr 882/2004.

²³ Artikel 4.2 b i förordning (EG) nr 882/2004.

²⁴ Förvaltningslagen (2017:900), www.riksdagen.se.

²⁵ Kommunallagen (2017:725), www.riksdagen.se.

²⁶ 7 § i lagen (1994:206) om offentlig anställning, www.riksdagen.se.

Befogenheter

KRAV

De behöriga myndigheterna ska se till att de har de juridiska befogenheter som krävs för att utföra offentliga kontroller, och vidta åtgärder²⁷ för att se till att företagaren avhjälp situationen då myndigheten konstaterat bristande efterlevnad.²⁸

Genom livsmedelslagen²⁹, livsmedelsförordningen³⁰ och förordning (EG) nr 882/2004 ges behöriga myndigheter befogenheter att utföra offentlig kontroll och vidta åtgärder mot livsmedelsföretagare. Befogenheterna kan delegeras till olika individer eller funktioner inom myndigheten. Myndigheten ska vid behov kunna fatta beslut omedelbart, även utanför kontorstid, i semestertider eller annat. Detta så att ett livsmedel som vid en kontroll misstänks vara osäkert inte når konsumenter.

Revisionsområdet granskades vid 47 revisioner (samtliga ordinarie revisioner). Vid 5 av dessa noterades avvikelser (11 procent), se tabell 6.

Tabell 6. Antal revisioner där Befogenheter granskats och där avvikelser noterats.

| Reviderad kontrollmyndighet | Antal revisioner då området granskades (*) | Antal revisioner där avvikelser på området noterades | | |
|-----------------------------|--|--|--------------------------|------------------------------------|
| | | Totalt (**) | varav ny avvikelse (***) | varav kvarstående avvikelser (***) |
| Kommun | 43 (100 %) | 5 (12 %) | 5 (100 %) | 0 (0 %) |
| Länsstyrelse | 4 (100 %) | 0 (0 %) | 0 (0 %) | 0 (0 %) |
| Totalt | 47 (100 %) | 5 (11 %) | 5 (100 %) | 0 (0 %) |

*procent av samtliga ordinarie revisioner på aktuell typ av kontrollmyndighet.

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

***procent av det totala antalet avvikelser som noterats på aktuell typ av kontrollmyndighet.

Avvikelsebeskrivning

Avvikelserna varierade mellan kontrollmyndigheterna och vid några myndigheter bestod avvikelsen av flera olika brister på området. Bristerna var att:

- Fyra kommuners delegationsordningar var ofullständiga. Exempel på vad som saknades var vem som fick besluta om åtgärder enligt kontrollförordningen och avgiftsförordningen, begäran om polishandräckning, åtalsanmälan och beslut gällande dricksvatten.
- Två kommuners delegationsordningar refererade till felaktig lagstiftning, bland annat inom dricksvatten.
- En kommun hade delegation på så hög nivå att handläggare riskerade att inte kunna fatta nödvändiga beslut omedelbart vid behov.
- I en kommun hade ett beslut om årlig kontrollavgift fattats av en person utan befogenhet.

Kommentar

Revisionsområdet granskades vid samtliga revisioner och andelen avvikelser var låg. Tidigare avvikelser på området tycks också ha åtgärdats eftersom inga kvarstående avvikelser noterades. Det är

²⁷ Artikel 4.2 e i förordning (EG) nr 882/2004.

²⁸ Artikel 54.1 i förordning (EG) nr 882/2004.

²⁹ 11 § i livsmedelslagen (2006:804).

³⁰ Livsmedelsförordningen (2006:813).

positivt att de flesta myndigheter hade en heltäckande och långtgående delegationsordning som möjliggjorde att beslut kunde fattas omedelbart och vid behov. Inga länsstyrelser hade avvikelser på området.

Finansiering

KRAV

Medlemsstaterna ska se till att finansiella resurser finns tillgängliga för att tillhandahålla nödvändig personal och andra resurser för offentlig kontroll.³¹ 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. Avgifter får inte återbetalas förutom i de fall då de uttagits felaktigt.³²

Om påvisandet av en avvikelse medför offentlig kontroll som går utöver den normala kontrollverksamheten, ska den företagare som har ansvaret för avvikelsen debiteras för de kostnader som dessa extra offentliga kontroller medför. Verksamhet utöver normal kontrollverksamhet omfattar provtagning och analys av prover samt andra kontroller som är nödvändiga för att undersöka problemets omfattning, att kontrollera om korrigerande åtgärder har vidtagits eller för att upptäcka och/eller bekräfta avvikelsen.³³

Sverige har bestämt att livsmedelskontrollen ska finansieras med avgifter (bortsett från planerad kontroll som utförs av länsstyrelserna eller FIHM som finansieras med anslag), och att varje kontrollmyndighet ska ta ut en årlig kontrollavgift av de livsmedelsföretagare som myndigheten har kontrollansvar för. Avgiften ska ge full kostnadstäckning,³⁴ så att kontrollen fullt ut finansieras av avgifter och inte av skattemedel.

I normalfallet delar myndigheterna in livsmedelsföretagen enligt en riskklassningsmodell som genererar ett visst antal kontrolltimmar. Den årliga kontrollavgiften beräknas sedan genom att dessa kontrolltimmar multipliceras med en beslutad timtaxa. Eftersom avgiften inte får återbetalas, utom i de fall då den tagits ut felaktigt³⁵, kan en eventuell kontrolltidsskuld (kontroll som debiterats men inte utförts) inte betalas tillbaka i pengar utan enbart i form av kontroll.

Avgifter ska också tas ut för godkännande och registrering av en livsmedelsanläggning,³⁶ samt för extra offentlig kontroll³⁷, det vill säga 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. Avgifter för extra offentlig kontroll ska tas in även av länsstyrelserna och FIHM.

Revisionsområdet granskades vid 47 revisioner (samtliga ordinarie revisioner). Vid 24 av dessa noterades avvikelser (51 procent), se tabell 7.

³¹ Artikel 26 i förordning (EG) nr 882/2004.

³² Artikel 27 och bilaga VI till förordning (EG) nr 882/2004.

³³ Artikel 28 i förordning (EG) nr 882/2004.

³⁴ Förordning (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel.

³⁵ Artikel 27 och bilaga VI till förordning (EG) nr 882/2004.

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

³⁷ Artikel 28 i förordning (EG) nr 882/2004, och 11 § förordning (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel.

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

| Reviderad kontrollmyndighet | Antal revisioner då området granskades (*) | Antal revisioner där avvikelse på området noterades | | |
|-----------------------------|--|---|--------------------------|-----------------------------------|
| | | Totalt (**) | varav ny avvikelse (***) | varav kvarstående avvikelse (***) |
| Kommun | 43 (100 %) | 22 (51 %) | 13 (59 %) | 9 (41 %) |
| Länsstyrelse | 4 (100 %) | 2 (50 %) | 2 (100 %) | 0 (0 %) |
| Totalt | 47 (100 %) | 24 (51 %) | 15 (63 %) | 9 (38 %) |

*procent av samtliga ordinarie revisioner på aktuell typ av kontrollmyndighet.

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

***procent av det totala antalet avvikelser som noterats på aktuell typ av kontrollmyndighet.

Avvikelsebeskrivning

Avvikelserna varierade mellan kontrollmyndigheterna och vid några myndigheter bestod avvikelsen av flera olika brister på området. Bristerna var att:

- I 16 kommuner motsvarade avgiftsintäkterna inte kostnaderna för kontrollen, eller så kunde kommunen inte visa att så var fallet då kostnaderna inte särredovisades. Detta hade i många fall resulterat i att all planerad kontroll inte utförts. Denna typ av avvikelse var ofta kvarstående från tidigare revision.
- Sju kommuner tog inte alltid betalt för extra offentlig kontroll.
- Fyra kommuner hade använt avgiftsintäkter till annan verksamhet än livsmedelskontroll.
- Tre kommuner saknade eller hade bristfälliga underlag för att räkna ut taxan.
- Tre kommuner sköt kontrolltid framför sig utan att säkerställa framtida finansiering.
- En kommun tog inte in avgifter från samtliga kontrollobjekt.
- En kommun tog inte ut årlig kontrollavgift utan debiterade istället utförd kontroll i efterhand.
- Två länsstyrelser kunde inte visa att taxan för extra offentlig kontroll motsvarade kostnaderna.

Kommentarer

- Området granskades vid samtliga revisioner och hälften av myndigheterna hade någon form av avvikelse. Den höga andelen avvikelser är allvarlig eftersom finansiering av exempelvis personal, kompetensutveckling, lokaler, provtagning och utrustning är en förutsättning för att kunna utföra kontroll. Dessutom är det viktigt för förtroendet mellan kontrollmyndighet, livsmedelsföretag och skattebetalare.
- Avvikelserna indikerar att det är vanligt att kommunerna inte har full kännedom om huruvida intäkterna motsvarar kostnaderna. Kontrollen riskerar då att finansieras antingen med andra medel än kontrollavgifter (exempelvis skattemedel), vilket inte är tillåtet, eller motsatt, att livsmedelsföretagarnas kontrollavgifter finansierar annan kommunal verksamhet än livsmedelskontroll.
- Sveriges kommuner och landsting (SKL)³⁸ har tagit fram ett beräkningsverktyg som ger stöd vid beräkning av timtaxa, vilket har hjälpt många myndigheter. Resultatet visar dock att många kommuner ändå inte kan visa att intäkterna täcker kostnaderna.

³⁸ www.skl.se.

Kontrollpersonal

KRAV

De behöriga myndigheterna ska se till att de har, eller har tillgång till, tillräckligt med personal, så att offentliga kontroller och därmed förbundna uppgifter kan utföras.³⁹

Av myndighetens kontrollplan ska det framgå vilka personella resurser myndigheten behöver för att fullgöra sina kontrolluppgifter.⁴⁰

Revisionsområdet granskades vid 47 revisioner (samtliga ordinarie revisioner). Vid 18 av dessa noterades avvikelser (38 procent), se tabell 8.

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

| Reviderad kontrollmyndighet | Antal revisioner då området granskades (*) | Antal revisioner där avvikelser på området noterades | | |
|-----------------------------|--|--|--------------------------|------------------------------------|
| | | Totalt (**) | varav ny avvikelse (***) | varav kvarstående avvikelser (***) |
| Kommun | 43 (100 %) | 14 (33 %) | 10 (71 %) | 4 (29 %) |
| Länsstyrelse | 4 (100 %) | 4 (100 %) | 4 (100 %) | 0 (0 %) |
| Totalt | 47 (100 %) | 18 (38 %) | 14 (78 %) | 4 (22 %) |

*procent av samtliga ordinarie revisioner på aktuell typ av kontrollmyndighet.

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

***procent av det totala antalet avvikelser som noterats på aktuell typ av kontrollmyndighet.

Avvikelsebeskrivning

Avvikelserna varierade mellan kontrollmyndigheterna och vid några myndigheter bestod avvikelsen av flera olika brister på området. Bristerna var att:

- Nio kommuner och en länsstyrelse hade personalbrist. Detta hade i många fall resulterat i att all planerad kontroll inte utförts. En kommun saknade en plan för att komma tillrätta med personalbristen.
- Sju kommuner och fyra länsstyrelser saknade eller hade ofullständiga behovsinventeringar, det vill säga en inventering av vilka personella resurser som behövs för att fullgöra kontrolluppgiften, i länsstyrelsernas fall för att utföra kontroll inom samtliga produktionsinriktningar. I en kommun omfattade behovsinventeringen inte kontroll av dricksvatten.

Kommentarer

- Revisionsområdet granskades vid samtliga revisioner och en tredjedel av kommunerna och samtliga länsstyrelser hade någon form av avvikelse på området. Bland kommunerna var det nästan lika vanligt att det förelåg en konstaterad personalbrist som att det saknades en inventering av vilka personalbehov som fanns för att genomföra kontrolluppgiften. Bland länsstyrelserna var avsaknad av en fullständig behovsinventering den främsta bristen.

³⁹ Artikel 4.2 c i förordning (EG) nr 882/2004.

⁴⁰ 3 e § i LIVSFS 2005:21.

- Livsmedelskontrollen i Sverige finansieras av de livsmedelsföretagare som kontrolleras (undantaget länsstyrelsernas och FIHMs kontrollverksamhet som är anslagsfinansierad), och därför är det anmärkningsvärt att nio kommuner hade personalbrist.
- Avvikelserna som rörde bristande behovsinventering kan indikera att 3 e § i LIVSFS 2005:21 inte fullt ut implementerats. Paragrafen trädde i kraft den 1 januari 2017 och är ett förtydligande av kraven i förordning (EG) nr 882/2004. Ytterligare insatser behövs.
- Sveriges kommuner och landsting (SKL)⁴¹ har stöddokument på sin webbplats för fördelning av tid för kontrollpersonal. Personalbehovet är dessutom en uppgift som kontrollmyndigheterna årligen ska rapportera in till Livsmedelsverket,⁴² vilket borde innebära att samtliga myndigheter måste göra en behovsinventering. I annat fall är de rapporterade siffrorna inte tillförlitliga. Vid revisionerna framkom att det saknades en fullständig behovsinventering vid 11 myndigheter.

Kompetens

KRAV

De behöriga myndigheterna ska ha tillgång till, för ändamålet, väl kvalificerad och erfaren personal.⁴³

Den behöriga myndigheten ska se till att samtlig personal som utför offentlig kontroll får den utbildning som är lämplig för deras kompetensområde, och se till att personalen håller sig uppdaterade på sina respektive kompetensområden, och vid behov får regelbunden vidareutbildning.⁴⁴

Rätt kompetens är en förutsättning för att kunna göra riskbaserade bedömningar och upptäcka eventuella avvikelser vid en kontroll. Personalen ska ha rätt kompetens i förhållande till de anläggningstyper de kontrollerar, och myndigheten ska inte bara se till att kompetens finns, rätt kompetens ska också användas där den behövs.

Det ska finnas en kompetensförsörjningsplan på myndigheten, och av den ska det framgå:⁴⁵

- Den kompetens som myndigheten behöver för att fullgöra sina kontrolluppgifter
- Den kompetens som finns hos myndighetens personal (samt andra personer som bedriver kontrollverksamhet åt myndigheten)
- Behovet av kompetensutveckling hos personalen
- Hur myndigheten avser att uppfylla kraven på kompetensförsörjning

Kompetensförsörjningsplanen ska hållas uppdaterad. Den kan behöva uppdateras exempelvis när nya anläggningar tillkommer, lagstiftningen ändras, personal börjar eller slutar, eller har längre ledighet.

Revisionsområdet granskades vid 47 revisioner (samtliga ordinarie revisioner). Vid 26 av dessa noterades avvikelse (55 procent), se tabell 9.

⁴¹ www.skl.se.

⁴² Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2009:13) om rapporteringskyldigheter för kontrollmyndigheter, och Livsmedelsverkets anvisningar till rapportering av livsmedelskontrollen.

⁴³ Artikel 4.2 c i förordning (EG) nr 882/2004.

⁴⁴ Artikel 6 och kapitel I i bilaga II till förordning (EG) nr 882/2004.

⁴⁵ 3 g § i LIVSFS 2005:21.

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

| Reviderad kontrollmyndighet | Antal revisioner då området granskades (*) | Antal revisioner där avvikelse på området noterades | | |
|-----------------------------|--|---|--------------------------|-----------------------------------|
| | | Totalt (**) | varav ny avvikelse (***) | varav kvarstående avvikelse (***) |
| Kommun | 43 (100 %) | 23 (53 %) | 15 (65 %) | 8 (35 %) |
| Länsstyrelse | 4 (100 %) | 3 (75 %) | 2 (67 %) | 1 (33 %) |
| Totalt | 47 (100 %) | 26 (55 %) | 17 (65 %) | 9 (34 %) |

*procent av samtliga ordinarie revisioner på aktuell typ av kontrollmyndighet.

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

***procent av det totala antalet avvikelser som noterats på aktuell typ av kontrollmyndighet.

Avvikelsebeskrivning

Avvikelserna varierade mellan kontrollmyndigheterna och vid några myndigheter bestod avvikelsen av flera olika brister på området. Bristerna var att:

- 22 kommuner och tre länsstyrelser saknade eller hade ofullständiga kompetensförsörjningsplaner. Denna avvikelse var ofta kvarstående från tidigare revision. Ibland omfattade kompetensförsörjningsplanen inte det område som revisionen valt att fokusera på genom skuggkontroll.
- Två kommuner hade inaktuella kompetensinventeringar, exempelvis för att personal slutat.
- Två kommuner och en länsstyrelse saknade tillräcklig kompetens för att genomföra kontroll inom det område som valts ut för skuggkontroll, se även tabell 2.

Kommentarer

- Revisionsområdet granskades vid samtliga revisioner och det är allvarligt att över hälften av myndigheterna hade en avvikelse.
- Majoriteten av avvikelserna berör myndigheternas kompetensförsörjningsplaner, vilket kan indikera att 3 g § i LIVSFS 2005:21 inte fullt ut implementerats hos myndigheterna. Paragrafen trädde i kraft den 1 januari 2017 och är ett förtydligande av kraven i förordning (EG) nr 882/2004. Ytterligare insatser på området behövs.
- En verklig kompetensbrist hos personalen, det vill säga en oförmåga att göra korrekta bedömningar i en kontrollsituation, kan identifieras med metoden skuggkontroll. Kontrollmyndigheten har i dessa fall föraviserats om vilka kontrollområden som kontrollen ska fokusera på, och haft tid att förbereda sig. Trots det hade två kommuner och en länsstyrelse inte tillräckliga kunskaper för att göra korrekta bedömningar inom de områden som valts ut för skuggkontroll, se tabell 2.

Utrustning, utrymmen och provtagning

KRAV

De behöriga myndigheterna ska se till att de har lämpliga och väl underhållna utrymmen och utrustning.⁴⁶

De behöriga myndigheterna ska se till att de har tillgång till lämplig laboratoriekapacitet,⁴⁷ och utse ackrediterade laboratorier som får analysera prover som tagits vid offentlig kontroll.⁴⁸

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.⁴⁹

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.

Ibland är provtagning den enda eller den lämpligaste metoden för att kontrollera ett visst lagkrav, eller för att utreda exempelvis ett matförgiftningsutbrott. Myndigheten behöver tänka på det när kontrollen planeras eftersom det exempelvis påverkar upphandlingen av analystjänster och timtaxan. Provtagning och analys ska genomföras enligt de kvalitetskrav som finns⁵⁰, och prover ska transporteras och förvaras korrekt och i lämplig temperatur⁵¹.

Revisionsområdet granskades vid 46 revisioner (98 procent av de ordinarie revisionerna). Vid 19 av dessa noterades avvikelse (41 procent av de revisioner då området granskades), se tabell 10.

Tabell 10. Antal revisioner där Utrustning, utrymmen och provtagning granskats och där avvikelse noterats.

| Reviderad kontrollmyndighet | Antal revisioner då området granskades (*) | Antal revisioner där avvikelse på området noterades | | |
|-----------------------------|--|---|--------------------------|-----------------------------------|
| | | Totalt (**) | varav ny avvikelse (***) | varav kvarstående avvikelse (***) |
| Kommun | 42 (98 %) | 16 (38 %) | 14 (88 %) | 2 (13 %) |
| Länsstyrelse | 4 (100 %) | 3 (75 %) | 3 (100 %) | 0 (0 %) |
| Totalt | 46 (98 %) | 19 (41 %) | 17 (89 %) | 2 (11 %) |

* procent av samtliga ordinarie revisioner på aktuell typ av kontrollmyndighet.

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

*** procent av det totala antalet avvikelser som noterats på aktuell typ av kontrollmyndighet.

Avvikelsebeskrivning

Avvikelserna varierade mellan kontrollmyndigheterna och vid några myndigheter bestod avvikelsen av flera olika brister på området. Bristerna var att:

⁴⁶ Artikel 4.2 d i förordning (EG) nr 882/2004.

⁴⁷ Artikel 4.2 c i förordning (EG) nr 882/2004.

⁴⁸ Artikel 12 i förordning (EG) nr 882/2004.

⁴⁹ Artikel 11.5-11.7 i förordning (EG) nr 882/2004.

⁵⁰ Artikel 11 i förordning (EG) nr 882/2004.

⁵¹ 15 -17 §§ i Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2005:21) om offentlig kontroll av livsmedel.

- Sex kommuner och tre länsstyrelser saknade tillgång till lämpliga utrymmen eller likvärdig rutin för förvaring av större mängder beslagtagna livsmedel.
- Fyra kommuner hade inte säkerställt att temperaturgivare eller andra mätinstrument var tillförlitliga vid utförande av kontroll. Termometrar var inte tillräckligt kalibrerade. Två kommuner saknade även en rutin för kalibrering av termometrar.
- Tre kommuner hade inte säkerställt livsmedelsföretagarnas rätt till referensprov i samband med provtagning.
- Tre kommuner hade inte säkerställt tillgången till lämplig laboratoriekapacitet. Det saknades ett avtal med ackrediterat laboratorium.
- Tre kommuner uppfyllde inte alla krav för fastställande av undersökningsprogram för dricksvattenanläggningar. En kommun hade inte fastställt aktuellt undersökningsprogram för den dricksvattenanläggning där skuggkontrollen genomfördes.
- Två länsstyrelser saknade tillgång till provtagningsutrustning.
- Två kommuner saknade tillgång till provtagningsutrustning för dricksvatten.
- En kommun saknade tillgång till kylförvaring av livsmedelsprover.

Kommentarer

- Området granskades vid i princip alla ordinarie revisioner och fyra av tio myndigheter hade en avvikelse. Avvikelserna var dock av varierande slag.
- Nio myndigheter saknade tillgång till lämpliga utrymmen för förvaring av beslagtagna livsmedel, eller likvärdig rutin för hantering av beslagtagna livsmedel. Beslag av livsmedel kan vara en nödvändig åtgärd om det finns risk för att ett osäkert livsmedel annars släppts ut på marknaden.
- Provtagning används fortsatt sparsamt inom kontrollen. Detta trots att provtagning ibland är den enda eller den lämpligaste kontrollmetoden för att kontrollera ett visst lagkrav, exempelvis för att påvisa patogena bakterier, toxiska substanser eller otillåtna tillsatser, för att verifiera märkningen av ett livsmedel (näringssinnehåll, djurslag och annat), för att verifiera företagets egen kontroll, eller för att granska om lagstadgade gränsvärden och kriterier uppfylls.

Registrering, godkännande, anläggningsförteckning

KRAV

Den behöriga myndigheten ska upprätthålla aktuella förteckningar över registrerade och godkända livsmedelsföretagare eller anläggningar.⁵²

Livsmedelsföretagare är skyldiga att meddela sin kontrollmyndighet om vilken typ av verksamhet de bedriver eller kommer att bedriva, och ska se till att kontrollmyndigheten alltid har aktuell information och informera om förändringar eller nedläggning.⁵³ Kontrollmyndigheter som känner till att det finns livsmedelsföretagare som inte är registrerade eller godkända ska vidta åtgärder mot detta.

Revisionsområdet granskades vid 45 revisioner (96 procent av de ordinarie revisionerna). Vid 2 av dessa noterades avvikelse (4 procent av de revisioner då området granskades), se tabell 11.

⁵² Artikel 31 i förordning (EG) nr 882/2004.

⁵³ Artikel 6 i förordning (EG) nr 852/2004.

Tabell 11. Antal revisioner där Registrering, godkännande och anläggningsförteckning granskats och där avvikelse noterats.

| Reviderad kontrollmyndighet | Antal revisioner då området granskades (*) | Antal revisioner där avvikelse på området noterades | | |
|-----------------------------|--|---|--------------------------|-----------------------------------|
| | | Totalt (**) | varav ny avvikelse (***) | varav kvarstående avvikelse (***) |
| Kommun | 41 (95 %) | 1 (2 %) | 1 (100 %) | 0 (0 %) |
| Länsstyrelse | 4 (100 %) | 1 (25 %) | 0 (0 %) | 1 (100 %) |
| Totalt | 45 (96 %) | 2 (4 %) | 1 (50 %) | 1 (50 %) |

*procent av samtliga ordinarie revisioner på aktuell typ av kontrollmyndighet.

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

***procent av det totala antalet avvikelser som noterats på aktuell typ av kontrollmyndighet.

Avvikelsebeskrivning

Avvikelserna varierade mellan kontrollmyndigheterna och innebar att:

- En kommun hade inte registrerat samtliga anläggningar med egen dricksvattenförsörjning som omfattas av dricksvattenföreskrifterna.
- En länsstyrelse kände till att det fanns livsmedelsföretagare som bedrev primärproduktion utan att vara registrerade. Länsstyrelserna hade inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att se till att dessa registrerades. Denna avvikelse var kvarstående från tidigare revision.

Kommentarer

- Området granskades ofta och andelen avvikelser var låg bland kommunerna. Det är positivt att majoriteten av myndigheterna hade fullständiga register över de livsmedelsföretagare som ingick i kontrollansvaret. Ofullständiga register får följdverkningar vad gäller myndigheternas möjligheter att uppskatta exempelvis personal- och kompetensbehov, och omöjliggör ett riskbaserat urval i kontrollplaneringen. Av samma skäl blir det svårt att vid revisionerna bedöma om myndigheten har tillräckliga resurser.
- En länsstyrelse visste att det fanns primärproducenter som inte var registrerade vid myndigheten, utan att ha sett till att detta åtgärdades. Historiskt sett var detta ett problem vid samtliga länsstyrelser vilket omöjliggjorde ett riskbaserat urval i kontrollplaneringen. Ett annat problem är att det är oklart hur många primärproducenter det egentligen finns, vilket har föranlett en något flexiblare tolkning vid revisionerna. Uppskattningarna av antalet primärproducenter har varierat över tid och stora insatser har gjorts de senaste åren för att öka andelen registrerade primärproducenter.

Riskbaserad kontroll

KRAV

Riskbaserad kontroll ska genomföras regelbundet och så ofta som är lämpligt med hänsyn till klarlagda risker, erfarenhet från tidigare kontroller och information som kan tyda på bristande efterlevnad.⁵⁴

Offentlig kontroll ska genomföras utan förvarning utom i samband med revision och liknande då det krävs att företagaren underrättas i förväg.⁵⁵

Den offentliga kontrollen ska granska relevanta kontrollområden med lämpliga kontrollmetoder och kontrolltekniker såsom kartläggning, övervakning, verifiering, revision, inspektion, provtagning och analys.⁵⁶

Riskbaserad kontroll innebär att myndigheten behöver fokusera kontrollen på rätt saker för att upptäcka eventuella avvikelser. Kontrollen ska utföras vid rätt tillfälle, inom relevanta kontrollområden och med lämpligast kontrollmetod och frekvens, beroende av risker och erfarenheter av företagets verksamhet.

Myndigheten ska årligen fastställa en plan för kontrollen. Planen ska gälla en period om minst tre år och omfatta myndighetens samtliga ansvarsområden.⁵⁷ Av kontrollplanen ska bland annat framgå:

- En bedömning av behovet av livsmedelskontroll inom myndighetens ansvarsområde⁵⁸.
- Myndighetens prioriteringar för varje år vad gäller kontroll av anläggningar, anläggningstyper, varor, varuslag eller kontrollområden.
- Hur myndigheten avser använda olika kontrollmetoder, särskilt provtagning och analys.

Revisionsområdet granskades vid 47 revisioner (samtliga ordinarie revisioner). Vid 29 av dessa noterades avvikelse (62 procent), se tabell 12.

Tabell 12. Antal revisioner där Riskbaserad kontroll granskats och där avvikelse noterats.

| Reviderad kontrollmyndighet | Antal revisioner då området granskades (*) | Antal revisioner där avvikelse på området noterades | | |
|-----------------------------|--|---|--------------------------|-----------------------------------|
| | | Totalt (**) | varav ny avvikelse (***) | varav kvarstående avvikelse (***) |
| Kommun | 43 (100 %) | 26 (60 %) | 21 (81 %) | 5 (19 %) |
| Länsstyrelse | 4 (100 %) | 3 (75 %) | 3 (100 %) | 0 (0 %) |
| Totalt | 47 (100 %) | 29 (62 %) | 24 (83 %) | 5 (17 %) |

*procent av samtliga ordinarie revisioner på aktuell typ av kontrollmyndighet.

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

***procent av det totala antalet avvikelser som noterats på aktuell typ av kontrollmyndighet.

Avvikelsebeskrivning

Avvikelserna varierade mellan kontrollmyndigheterna och vid några myndigheter bestod avvikelsen av flera olika brister på området. Bristerna var att:

⁵⁴ Artikel 3.1 i förordning (EG) nr 882/2004.

⁵⁵ Artikel 3.2 i förordning (EG) nr 882/2004.

⁵⁶ Artikel 10 i förordning (EG) nr 882/2004.

⁵⁷ 3 e § i LIVSFS 2005:21.

⁵⁸ i enlighet med artikel 3.1 i förordning (EG) nr 882/2004.

- 19 kommuners och tre länsstyrelser kontrollplaner innehöll inte alla föreskrivna uppgifter. Åtta kommuner och en länsstyrelse hade inte tagit hänsyn till kontrollmetoder eller kontrollområden i planeringen. Sju kommuners planer var inte fleråriga. Tre kommuner hade inte tagit hänsyn till klarlagda risker eller erfarenheter. Tre kommuner saknade en provtagningsplan. En kommun hade inte tagit hänsyn till kosttillskott i planen. En kommun hade inte tagit hänsyn till butiker med försäljning av ekologiska livsmedel i planen.
- Nio kommuner följde inte sin kontrollplan och hade byggt upp en kontrolltidsskuld. En länsstyrelse hade inte utfört någon riskbaserad kontroll under 2017. En kommun utförde ingen eller starkt begränsad kontroll. En kommun följde inte sin provtagningsplan och utförde inte planerad provtagning.
- Fem kommuner och två länsstyrelser saknade fastställda kontrollplaner.
- Vid fem kommuner och en länsstyrelse var utförandet av skuggkontrollen inte riskbaserat. Vid kommunerna var exempelvis valet av kontrollområden inte riskbaserat eller så granskades för många områden i förhållande till den tid som avsatts. Vid länsstyrelsen togs inte tillräcklig hänsyn till en klarlagd risk.
- Två kommuner och en länsstyrelse föranmälde sina kontroller i hög utsträckning, utan rimlig motivering.
- Två kommuner hade inte riskklassat alla anläggningar eller behövde se över riskklassningen.
- Två kommuner hade inte fastställt faroanalys för dricksvattenanläggningar.
- En kommun hade inte undersökt om butiker omfattas av krav på att anmäla sin försäljning av ekologiska livsmedel till ett kontrollorgan eller om butikerna ska omfattas av undantag.

Kommentarer

- Området granskades vid samtliga revisioner och andelen avvikelser var mycket hög bland både kommuner och länsstyrelser. Det är det område med näst högst andel avvikelser av alla. Det är tydligt att myndigheternas planeringar ofta inte är tillräcklig riskbaserade, och att de planer som finns inte alltid följs.
- Majoriteten av avvikelserna berör myndigheternas kontrollplaner, vilket kan indikera att 3 e § i LIVSFS 2005:21 inte fullt ut implementerats hos myndigheterna. Paragrafen trädde i kraft den 1 januari 2017 och är ett förtydligande av kraven i förordning (EG) nr 882/2004. Ytterligare insatser på området behövs, exempelvis kring hur man planerar för kontrollmetoder eller kontrollområden så att alla relevanta kontrollområden kontrolleras, med lämpligast kontrollmetod vid varje företag inom en viss tid.
- Många kommuner följde inte heller sina kontrollplaner och hade till följd av detta byggt upp en kontrolltidsskuld till företagen.
- Flera av avvikelserna var relaterade till de skuggkontroller som genomfördes som en del av revisionerna. I många fall var fokus under kontrollen inte på områdena med högst risk. Det krävs hög kompetens och erfarenhet för att bedöma avvikelser, både i fråga om vad som anses vara en avvikelse och inom vilka områden avvikelser kan finnas, särskilt om planeringen av kontrollen är svag, se ovan.
- Länsstyrelserna utförde en stor del av sina kontroller som föranmälda. De motiverade föranmälan dels med geografiskt långa avstånd och dels med att de arbetade för att minimera kontrolltillfällena vid samma företag. Utförandet av kontroll mot flera lagstiftningsområden samtidigt, där kontroll mot annan lagstiftning var föranmäld, resulterade i att även livsmedelskontrollen blev föranmäld.
- Länsstyrelserna genomför både riskbaserad livsmedelskontroll och tvärvillkorskontroller. Tvärvillkoren är ett begränsat antal regler inom olika lagstiftningsområden, bl.a. inom foder-

och livsmedelssäkerhet, som primärproducenter ska följa för att få full utbetalning av jordbruksstöd. Tvärvillkoren omfattar inte alla branscher i primärproduktionen och inte alla krav i lagstiftningen på livsmedelsområdet. Kontrollen blir därför inte riskbaserad när tvärvillkoren styr.

- På Livsmedelsverket pågår just nu ett projekt där även Jordbruksverket och länsstyrelserna ingår. Syftet är att ta fram en flerårig riskbaserad nationell kontrollplanering i primärproduktionen för foder och livsmedel. Målet är att länsstyrelserna år 2020 ska kunna planera sin kontroll enligt denna kontrollplan.

Rutiner och enhetlighet

KRAV

De behöriga myndigheterna ska säkerställa den offentliga kontrollens kvalitet och enhetlighet på alla nivåer.⁵⁹

De behöriga myndigheterna ska utföra offentlig kontroll i enlighet med dokumenterade rutiner. Dessa rutiner ska hållas uppdaterade.⁶⁰

Enhetlighet och kvalitet i kontrollen uppnås bland annat genom gemensamma arbetssätt och rutiner som personalen arbetar efter, och genom att exempelvis utföra saminspektioner, jämföra och diskutera bedömningar och delta i olika samsynsprojekt. Behovet av dokumenterade rutiner varierar mellan olika myndigheter beroende av organisation, verksamhet och storlek. På vissa områden kräver dock lagstiftningen dokumenterade rutiner, bland annat mål, personalens uppgifter, ansvar och skyldigheter, provtagningsrutin, 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 47 revisioner (samtliga ordinarie revisioner). Vid 27 av dessa noterades avvikelser (57 procent), se tabell 13.

Tabell 13. Antal revisioner där Rutiner och enhetlighet granskats och där avvikelser noterats.

| Reviderad kontrollmyndighet | Antal revisioner då området granskades (*) | Antal revisioner där avvikelser på området noterades | | |
|-----------------------------|--|--|--------------------------|------------------------------------|
| | | Totalt (**) | varav ny avvikelse (***) | varav kvarstående avvikelser (***) |
| Kommun | 43 (100 %) | 23 (53 %) | 15 (65 %) | 8 (35 %) |
| Länsstyrelse | 4 (100 %) | 4 (100 %) | 3 (75 %) | 1 (25 %) |
| Totalt | 47 (100 %) | 27 (57 %) | 18 (67 %) | 9 (33 %) |

*procent av samtliga ordinarie revisioner på aktuell typ av kontrollmyndighet.

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

***procent av det totala antalet avvikelser som noterats på aktuell typ av kontrollmyndighet.

⁵⁹ Artikel 4.4 i förordning (EG) nr 882/2004.

⁶⁰ Artikel 8.1 och 8.3 b, samt kapitel II i bilaga II till förordning (EG) nr 882/2004.

Avvikelsebeskrivning

Avvikelserna varierade mellan kontrollmyndigheterna och vid några myndigheter bestod avvikelsen av flera olika brister på området. Bristerna var att:

- 12 kommuner och 4 länsstyrelser saknade ändamålsenliga rutiner på alla eller några föreskrivna områden. Avvikelsen var ofta kvarstående från tidigare revision. Åtta kommuner och en länsstyrelse saknade en ändamålsenlig provtagningsrutin. Två kommuner saknade en rutin för provtagning av dricksvatten samt kontroll av dricksvattenanläggningar och hantering av dricksvattenburna utbrott. Tre kommuner och en länsstyrelse saknade en ändamålsenlig rutin för åtgärder vid bristande efterlevnad. Två kommuner saknade rutin för tolkning av resultat och bedömning av analysvar. Två kommuner saknade rutiner för kontrollmetoder. En länsstyrelse saknade ändamålsenlig rutin för registrering.
- Fem kommuner saknade system för att säkerställa att kontrollen genomfördes enhetligt och att all personal följde rutinerna. I en kommun följdes inte rutinen för Åtgärder till följd av kontroll.
- Fyra kommuner och en länsstyrelse saknade system för att hålla rutinerna uppdaterade.

Kommentarer

- Området granskades vid samtliga revisioner och andelen avvikelser var hög. Drygt hälften av kommunerna och samtliga länsstyrelser hade någon form av avvikelse.
- Många myndigheter verkar ha problem med provtagningsrutiner vilket kan vara kopplat till att metoden provtagning används sparsamt trots att det ibland hade varit lämpligt. Många myndigheter saknade också metoder för att se till att all personal följer de rutiner som finns, och att rutinerna hålls uppdaterade. Kan myndigheten inte säkerställa att all personal arbetar enligt ett visst arbetssätt är det svårt att veta vad som behöver ändras när den planerade verksamheten inte ger det resultat som eftersträvs. Det blir omöjligt att veta om det är fel på rutinen, när rutinen inte följs.
- Det är svårt att uppnå enhetlighet och kvalitet i kontrollen utan gemensamma arbetssätt. Myndigheterna kan i många fall använda Livsmedelsverkets vägledningar på olika områden och anpassa dem till den egna verksamheten. Även myndigheter med en ensam kontrollpersonal har nytta av dokumenterade rutiner för att minska sårbarheten och underlätta kompetensöverföring vid personalbyten.

Kontrollrapporter

KRAV

Den behöriga myndigheten ska upprätta rapporter om den offentliga kontroll som den utfört. Rapporterna ska innehålla en beskrivning av syftet med kontrollen, vilken kontrollmetod som använts, resultatet av kontrollen och i förekommande fall vilka åtgärder som ska vidtas av den berörda livsmedelsföretagaren. En kopia av rapporten ska överlämnas till berörd livsmedelsföretagare, åtminstone vid bristande efterlevnad.⁶¹

Revisionsområdet granskades vid 47 revisioner (samtliga ordinarie revisioner). Vid 14 av dessa noterades avvikelse (30 procent), se tabell 14.

⁶¹ Artikel 9 i förordning (EG) nr 882/2004.

Tabell 14. Antal revisioner där Kontrollrapporter granskats och där avvikelse noterats.

| Reviderad kontrollmyndighet | Antal revisioner då området granskades (*) | Antal revisioner där avvikelse på området noterades | | |
|-----------------------------|--|---|--------------------------|-----------------------------------|
| | | Totalt (**) | varav ny avvikelse (***) | varav kvarstående avvikelse (***) |
| Kommun | 43 (100 %) | 12 (28 %) | 8 (67 %) | 4 (33 %) |
| Länsstyrelse | 4 (100 %) | 2 (50 %) | 2 (100 %) | 0 (0 %) |
| Totalt | 47 (100 %) | 14 (30 %) | 10 (71 %) | 4 (29 %) |

*procent av samtliga ordinarie revisioner på aktuell typ av kontrollmyndighet.

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

***procent av det totala antalet avvikelser som noterats på aktuell typ av kontrollmyndighet.

Avvikelsebeskrivning

Avvikelserna varierade mellan kontrollmyndigheterna och vid några myndigheter bestod avvikelsen av flera olika brister på området. Bristerna var att:

- Vid fem kommuner och två länsstyrelser innehöll kontrollrapporterna inte alla föreskrivna krav. I rapporterna vid tre kommuner och två länsstyrelser var resultatet otydligt, exempelvis saknades lagstöd kopplat till en noterad avvikelse. I två kommuner och en länsstyrelse saknades syfte i kontrollrapporterna. I två kommuner och en länsstyrelse angavs inte kontrollmetod i kontrollrapporten.
- Tre kommuner och två länsstyrelser ställde krav på åtgärder i kontrollrapporterna, och inte i form av beslut med möjlighet till överklagan.
- Vid två kommuner speglades inte resultatet av skuggkontrollen i kontrollrapporten. I ett fall saknades en avvikelse som kommunicerats vid kontrollen av en dricksvattenanläggning. I det andra fallet angavs kontrollområden som inte kontrollerats i rapporten.
- En kommun upprättade inte alltid kontrollrapport efter utförd kontroll.

Kommentarer

- Området granskades vid samtliga revisioner. Nästan tre av tio kommuner och hälften av länsstyrelserna hade någon form av avvikelse.
- I princip alla myndigheter upprättade kontrollrapporter och överlämnade dessa till livsmedelsföretagaren. Om kontrollen ska ha effekt så att företagaren åtgärdar eventuella brister är det viktigt att rapporten är tydlig och begriplig. Det måste vara klart vad som kontrollerats och vad som var en avvikelse mot lagstiftningen. Vid skuggkontrollerna upptäcktes några fall då rapporten inte speglade den kontroll som utförts.
- När myndigheten kräver en åtgärd av företagaren för att rätta till en avvikelse, så ska detta krav vara formulerat som ett beslut, som innehåller en motivering, lagstöd, och möjlighet för företagaren att överklaga. Ur rättssäkerhetsperspektiv är det allvarligt att tre kommuner och två länsstyrelser i sina kontrollrapporter ställt krav på åtgärder utan att via ett formellt beslut ge livsmedelsföretaget en möjlighet till överklagan.

Åtgärder vid bristande efterlevnad

KRAV

Om den behöriga myndigheten konstaterar bristande efterlevnad, ska den vidta åtgärder för att se till att företagaren avhjälper situationen. Sanktioner som föreskrivs ska vara effektiva, proportionerliga och avskräckande.⁶²

Den behöriga myndigheten 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.⁶³

När avvikelser upptäcks ska myndigheten vidta lämpliga åtgärder så att företagaren åtgärdar avvikelserna. Efter det att myndigheten vidtagit en åtgärd behöver den också följa upp att avvikelserna verkligen åtgärdats av livsmedelsföretaget.

Kontrollmyndigheternas främsta verktyg är administrativa sanktioner, exempelvis beslut om att avbryta driften eller att återkalla en anläggnings godkännande, beslut om sanering, destruktion, begränsning eller förbud av att en vara släpps ut på marknaden, återkallande av en vara, eller annat som anses motiverat.⁶⁴ Besluten kan förenas med vite. Kompletterande bestämmelser finns i livsmedelslagen (2006:804). Myndigheten kan också göra en åtalsanmälan vid misstanke om brott mot livsmedelslagen. Det förutsätter att överträdelsen är straffbelagd. När en åtalsanmälan gjorts sköter polis och åklagare den rättsliga processen.

Revisionsområdet granskades vid 45 revisioner (96 procent av de ordinarie revisionerna). Vid 16 av dessa noterades avvikelse (36 procent av de revisioner då området granskades), se tabell 15.

Tabell 15. Antal revisioner där Åtgärder vid bristande efterlevnad granskats och där avvikelse noterats.

| Reviderad kontrollmyndighet | Antal revisioner då området granskades (*) | Antal revisioner där avvikelse på området noterades | | |
|-----------------------------|--|---|--------------------------|-----------------------------------|
| | | Totalt (**) | varav ny avvikelse (***) | varav kvarstående avvikelse (***) |
| Kommun | 43 (100 %) | 16 (37 %) | 13 (81 %) | 3 (19 %) |
| Länsstyrelse | 2 (50 %) | 0 (0 %) | 0 (0 %) | 0 (0 %) |
| Totalt | 45 (96 %) | 16 (36 %) | 13 (81 %) | 3 (19 %) |

*procent av samtliga ordinarie revisioner på aktuell typ av kontrollmyndighet.

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

***procent av det totala antalet avvikelser som noterats på aktuell typ av kontrollmyndighet.

Avvikelsebeskrivning

Avvikelserna varierade mellan kontrollmyndigheterna och vid några myndigheter bestod avvikelsen av flera olika brister på området. Bristerna var att:

- Tio kommuner hade inte vidtagit lämpliga åtgärder för att se till att företagarna åtgärdat avvikelser som noterats vid kontroll. Exempelvis följdes inte alltid avvikelser eller beslut upp av kontrollpersonalen, sanktioner användes inte vid behov och ibland valdes en

⁶² Artikel 54 och 55 i förordning (EG) nr 882/2004.

⁶³ Artikel 54.3 i förordning (EG) nr 882/2004.

⁶⁴ Artikel 54.2 i förordning (EG) nr 882/2004.

oproportionerlig åtgärd i förhållande till avvikelsernas art. Dessa avvikelser var ibland kvarstående från tidigare revisioner.

- Tio kommuners beslut uppfyllde inte lagstiftningens krav på beslut. Vissa beslut beskrev inte vad som behövde åtgärdas, vilka åtgärder som skulle vidtas, var inte tidsatta, innehöll inte skäl till beslutet, saknade hänvisning till relevant lagstiftning, saknade överklaganshänvisning eller hade kommunicerats bristfälligt.
- En kommun hade inte noterat några avvikelser alls vid årets kontroller, vilket gör området svårt att granska. Vid samma revision noterades dock att kompetensen tidigare varit låg och att det vid skuggkontrollen som genomfördes under revisionen noterades ett flertal avvikelser. Därför drar revisorn slutsatsen att tillräckliga åtgärder tidigare inte vidtagits mot bristande efterlevnad av lagstiftningen.

Kommentarer

- Området granskades vid nästan alla revisioner och nästan fyra av tio kommuner hade en avvikelse på området.
- Syftet med offentlig kontroll är att granska om livsmedelsföretagen lever upp till lagstiftningens krav så att konsumenterna har tillgång till säkra livsmedel och inte blir vilseledda. Kontrollen kan anses ha denna effekt om den upptäcker eventuella avvikelser vid livsmedelsföretagen och vidtar lämpliga åtgärder mot företagen så att avvikelserna åtgärdas. Det är därför anmärkningsvärt och allvarligt att tio kommuner inte hade vidtagit lämpliga åtgärder så att företagen åtgärdat de avvikelser som noterats vid kontroll, och att avvikelser i många fall inte ens följdes upp.
- Det framkom vid revisionerna att avvikelshanteringen fortfarande varierar mycket mellan myndigheterna. Det finns stora skillnader i dels när och hur en avvikelse följs upp och dels i sättet att välja och använda olika åtgärder. Det fanns myndigheter som aldrig fattade beslut och det fanns de som fattade beslut om åtgärd vid nästan varje avvikelse.
- Det fanns myndigheter som ställde krav i kontrollrapporten utan möjlighet till överklagan, se avsnittet Kontrollrapporter ovan. Detta i kombination med att det fanns myndigheter som mycket sällan fattade några formella beslut är allvarligt ur ett rättssäkerhetsperspektiv.
- Besluten i många kommuner uppfyllde inte lagstiftningens krav vilket är problematiskt av många skäl, bland annat eftersom besluten eventuellt inte håller för en rättslig prövning.
- Inga länsstyrelser hade avvikelser. Två länsstyrelser bedömdes vidta lämpliga åtgärder vid bristande efterlevnad, se även positiva exempel i bilaga 4.
- Vid två länsstyrelser ansåg revisorn att det inte fanns tillräckligt med underlag för bedömning. I det ena fallet var orsaken att ingen nämnvärd kontroll hade genomförts året före revisionen och i det andra fallet bedömdes det behövas ytterligare information med stöd av skuggkontroll för att säkerställa en bedömning.

Uppföljning

KRAV

Den behöriga myndigheten ska se till att den offentliga kontrollen är effektiv och ändamålsenlig.⁶⁵

Den behöriga myndigheten ska ha inrättat förfaranden för att kontrollera att den offentliga kontroll som den utför är effektiv, och se till att korrigerande åtgärder vidtas vid behov.⁶⁶

För att kunna verifiera och följa upp att kontrollen har avsedd effekt behöver myndigheten ha tydliga mål och en plan för hur målen ska nås. Den effekt som eftersträvas är att eventuella avvikelser mot livsmedelslagstiftningen upptäcks och att lämpliga åtgärder vidtas så att företagen åtgärdar avvikelserna inom rimlig tid. Detta är ledningens ansvar och arbetet kan delegeras nedåt i organisationen, men ansvaret för att det fungerar kan inte delegeras bort.

Myndigheten ska också vidta åtgärder om verksamheten inte fungerar som den ska. Då krävs en kontinuerlig verifiering och uppföljning av mål, aktiviteter och arbetssätt, som kan och bör variera beroende av myndighetens organisation, storlek och arbetsuppgifter. Exempel kan vara:

- Uppföljning av mål: indikatorer och kontrolldata av olika slag.
- Avstämning mot planerade aktiviteter: kontroll av att planer och instruktioner följs.
- Granskningar då chef eller en kunnig person deltar som observatör i syfte att analysera förberedelser, genomförande och uppföljning av en kontroll.
- Genomgång av avvikelser som upptäckts och om de åtgärdats inom utsatt tid.
- Samsyn kring bedömningar: samkontroller, diskussionsmöten, granskning av varandras kontrollrapporter.

Myndigheten ska också regelbundet följa upp och utvärdera genomförd kontroll i förhållande till kontrollplanen. Kontrollplanen ska uppdateras vid behov, och hänsyn ska då tas till resultatet av tidigare uppföljningar.⁶⁷

Revisionsområdet granskades vid 47 revisioner (samtliga ordinarie revisioner). Vid 31 av dessa noterades avvikelse (66 procent), se tabell 16.

Tabell 16. Antal revisioner där Uppföljning granskats och där avvikelse noterats.

| Reviderad kontrollmyndighet | Antal revisioner då området granskades (*) | Antal revisioner där avvikelse på området noterades | | |
|-----------------------------|--|---|--------------------------|-----------------------------------|
| | | Totalt (**) | varav ny avvikelse (***) | varav kvarstående avvikelse (***) |
| Kommun | 43 (100 %) | 27 (63 %) | 18 (67 %) | 9 (33 %) |
| Länsstyrelse | 4 (100 %) | 4 (100 %) | 3 (75 %) | 1 (25 %) |
| Totalt | 47 (100 %) | 31 (66 %) | 21 (68 %) | 10 (32 %) |

*procent av samtliga ordinarie revisioner på aktuell typ av kontrollmyndighet.

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

***procent av det totala antalet avvikelser som noterats på aktuell typ av kontrollmyndighet.

⁶⁵ Artikel 4.2 a i förordning (EG) nr 882/2004.

⁶⁶ Artikel 8.3 i förordning (EG) nr 882/2004.

⁶⁷ 3 f § i LIVSFS 2005:21.

Avvikelsebeskrivning

Avvikelserna varierade mellan kontrollmyndigheterna och vid några myndigheter bestod avvikelsen av flera olika brister på området. Bristerna var att:

- 27 kommuner och tre länsstyrelser hade otillräckliga system för att verifiera att kontrollen hade effekt:
 - o Nio kommuner följde inte upp myndighetens mål för livsmedelskontrollen.
 - o Ledningen i sex kommuner kontrollerade inte att avvikelser som upptäckts vid kontroll följdes upp av myndigheten.
 - o Fem kommuner saknade dokumentation kring uppföljning.
 - o Tre kommuner och tre länsstyrelser saknade ett system för att säkerställa att personalen följde myndighetens arbetssätt och rutiner.
 - o Ledningen i tre kommuner följde inte upp att den planerade kontrollen utfördes.
 - o Ledningen i två kommuner var inte medveten om vilken kompetens som fanns på myndigheten.
 - o I en kommun genomfördes ingen regelbunden uppföljning.
- Vid 14 kommuner vidtog ledningen inte åtgärder mot kända brister i verksamheten. Exempelvis togs inte hänsyn till uppföljningar och utvärderingar i kontrollplanen eller så vidtogs inga åtgärder mot exempelvis en känd kontrolltidsskuld eller personalbrist.

Kommentarer

- Området granskades vid samtliga revisioner och var det område med högst andel avvikelser av alla.
- Samtliga länsstyrelser och nästan två av tre kommuner hade någon form av avvikelse på området. Den höga andelen avvikelser är allvarlig eftersom brister i kontrollverksamheten inte upptäcks och åtgärdas när det saknas ett tillfredställande uppföljningssystem. Att så många myndigheter dessutom inte vidtog åtgärder mot de brister som trots allt identifierats är anmärkningsvärt.
- En fungerande uppföljning och ett fungerande verifieringssystem är nödvändigt för att säkerställa att den kontroll som utförs ger effekt. Detta är ledningens ansvar.

Revision

KRAV

De behöriga myndigheterna 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. Revisionerna ska genomföras på ett sätt som tillåter insyn.⁶⁸

Det är viktigt att följa upp tidigare revisionsresultat. Avvikelser som kvarstår från en tidigare revision kan göra myndigheten revideras oftare, eller så kan särskilda åtgärder sättas in mot myndigheten.

Revisionsområdet granskades vid 46 revisioner (98 procent av de ordinarie revisionerna). Vid 24 av dessa noterades avvikelse (52 procent av de revisioner då området granskades), se tabell 17.

⁶⁸ Artikel 4.6 i förordning (EG) nr 882/2004.

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

| Reviderad kontrollmyndighet | Antal revisioner då området granskades (*) | Antal revisioner där avvikelse på området noterades | | |
|-----------------------------|--|---|--------------------------|-----------------------------------|
| | | Totalt (**) | varav ny avvikelse (***) | varav kvarstående avvikelse (***) |
| Kommun | 43 (100 %) | 23 (53 %) | 21 (91 %) | 2 (9 %) |
| Länsstyrelse | 3 (75 %) | 1 (33 %) | 1 (100 %) | 0 (0 %) |
| Totalt | 46 (98 %) | 24 (52 %) | 22 (92 %) | 2 (8 %) |

*procent av samtliga ordinarie revisioner på aktuell typ av kontrollmyndighet.

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

***procent av det totala antalet avvikelser som noterats på aktuell typ av kontrollmyndighet.

Avvikelsebeskrivning

Avvikelserna innebar att:

- 23 kommuner och en länsstyrelse hade inte vidtagit tillräckliga åtgärder mot samtliga avvikelser som noterats vid den senaste revisionen. I många fall var dock några av avvikelserna åtgärdade.

Kommentarer

- Området granskades vid samtliga kommunrevisioner och vid de länsstyrelser där avvikelse noterats vid tidigare revision. Över hälften av myndigheterna hade en avvikelse vilket sänder en stark signal om att revisionerna inte alltid har effekt.
- Sedan Livsmedelsverkets uppdatering av handboken om revision av kontrollmyndigheters livsmedelskontroll i juli 2017 har en striktare syn på uppföljning av revisionsresultat införts. Tidigare avslutades revision då en tillfredställande åtgärdsplan skickats in efter en revision. Då följdes åtgärdsplanen upp först vid nästa planerade revision. Nu följs åtgärdsplanerna upp i anslutning till de slutförandedatum som angetts i åtgärdsplanerna. Revisorerna ska verifiera att åtgärderna verkligen vidtagits av kontrollmyndigheten och en uppföljande revisionsrapport ska upprättas. Förhoppningsvis kommer effekterna av detta synas i resultaten inom några år.

Beredskap

KRAV

De behöriga myndigheterna ska se till att de har beredskapsplaner och ska vara beredda att genomföra sådana planer i nödsituationer.⁶⁹

I beredskapsplanerna ska det anges vilka myndigheter som ska medverka, deras befogenheter och ansvarsområden samt kanaler och förfaranden för informationsutbyte.⁷⁰

Beredskapsplaner krävs för att åtgärder ska kunna vidtas omedelbart om livsmedel eller dricksvatten visar sig utgöra en allvarlig risk, antingen direkt eller via miljön. Det kan handla om matförgiftningsutbrott, vattenburna utbrott, hantering av RASFF⁷¹ eller annan information om osäkra

⁶⁹ Artikel 4.2 f i förordning (EG) nr 882/2004, respektive 3 d § i LIVSFS 2005:21 (för dricksvatten).

⁷⁰ Artikel 13 i förordning (EG) nr 882/2004.

⁷¹ Rapid Alert System for Food and Feed – ett varningssystem inom EU där medlemsstaterna informera andra medlemsstater om icke säkra livsmedel på marknaden.

livsmedel på marknaden eller bedrägliga förfaranden. Beredskapsplan ska vara dokumenterad och omfatta:⁷²

- I vilka nödsituationer den är tillämplig.
- Organisation och ansvarsfördelning när planen är tillämplig.
- Rutiner för handläggning och annat arbete i nödsituationer.
- Hur myndigheten säkerställer tillgången till den personal och kompetens som behövs i nödsituationer.
- Vilka funktioner inom myndigheten och andra organisationer som ska kontaktas samt deras aktuella kontaktuppgifter.
- Hur myndigheten informerar och kan kontaktas av allmänheten när detta behövs av hälso- eller säkerhetsskäl.
- Myndighetens rutiner för att säkerställa att uppgifterna i beredskapsplanen är aktuella.
- Hur myndigheten testar och utvärderar att beredskapsplanen är ändamålsenlig.

Revisionsområdet granskades vid 47 revisioner (samtliga ordinarie revisioner). Vid 28 av dessa noterades avvikelser (60 procent), se tabell 18.

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

| Reviderad kontrollmyndighet | Antal revisioner då området granskades (*) | Antal revisioner där avvikelser på området noterades | | |
|-----------------------------|--|--|--------------------------|------------------------------------|
| | | Totalt (**) | varav ny avvikelse (***) | varav kvarstående avvikelser (***) |
| Kommun | 43 (100 %) | 25 (58 %) | 16 (64 %) | 9 (36 %) |
| Länsstyrelse | 4 (100 %) | 3 (75 %) | 3 (100 %) | 0 (0 %) |
| Totalt | 47 (100 %) | 28 (60 %) | 19 (68 %) | 9 (32 %) |

*procent av samtliga ordinarie revisioner på aktuell typ av kontrollmyndighet.

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

***procent av det totala antalet avvikelser som noterats.

Avvikelsebeskrivning

Avvikelserna varierade mellan kontrollmyndigheterna och vid några myndigheter bestod avvikelsen av flera olika brister på området. Bristerna var att:

- 23 kommuner och tre länsstyrelser saknade en beredskapsplan som omfattade livsmedel eller dricksvatten eller så innehöll inte beredskapsplanen alla föreskrivna uppgifter. I några kommuner och hos en länsstyrelse var planen inte testad och utvärderad eller så framgick det inte hur den skulle testas. Tre kommuners beredskapsplaner var inte uppdaterade och aktuella. Avvikelsen var ibland kvarstående från tidigare revision.
- En kommun saknade tjänsteman i beredskap.

Kommentarer

- Området granskades vid samtliga revisioner och över hälften av kommunerna och tre av fyra länsstyrelser hade någon form av avvikelse på området vilket är allvarligt.
- Avvikelserna rör myndigheternas beredskapsplaner, vilket kan indikera att 3 h § i LIVSFS 2005:21 inte fullt ut implementerats hos myndigheterna. Paragrafen trädde i kraft den 1 januari 2017 och är ett förtydligande av kraven i förordning (EG) nr 882/2004. Ytterligare

⁷² 3 h § i LIVSFS 2005:21.

insatser på området behövs, exempelvis kring hur man identifierar och hanterar potentiella krissituationer som kan orsaka osäkra livsmedel och dricksvatten, och hur planen kan testas och utvärderas.

Öppenhet

KRAV

Den behöriga myndigheten 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.

Allmänheten ska i regel ha tillgång till information om myndighetens kontrollverksamhet och dess effekt, samt i de fall det finns välgrundad anledning att misstänka att ett livsmedel utgör en risk för människors hälsa; information om hälsoriskens art, vilket livsmedel det rör sig om, och de åtgärder som myndigheten vidtagit eller kommer att vidta för att förhindra, minska eller undanröja denna risk.

Hänsyn ska tas till eventuella krav på sekretess.⁷³

I Sverige regleras öppenhet i kontrollen också av tryckfrihetsförordningen⁷⁴ och offentlighets- och sekretesslagen⁷⁵.

Revisionsområdet granskades vid 43 revisioner (91 procent av de ordinarie revisionerna). Vid 2 av dessa noterades avvikelse (5 procent av de revisioner då området granskades), se tabell 19.

Tabell 19. Antal revisioner där Öppenhet granskats och där avvikelse noterats.

| Reviderad kontrollmyndighet | Antal revisioner då området granskades (*) | Antal revisioner där avvikelse på området noterades | | |
|-----------------------------|--|---|--------------------------|-----------------------------------|
| | | Totalt (**) | varav ny avvikelse (***) | varav kvarstående avvikelse (***) |
| Kommun | 40 (93 %) | 2 (5 %) | 1 (50 %) | 1 (50 %) |
| Länsstyrelse | 3 (75 %) | 0 (0 %) | 0 (0 %) | 0 (0 %) |
| Totalt | 43 (91 %) | 2 (5 %) | 1 (50 %) | 1 (50 %) |

*procent av samtliga ordinarie revisioner på aktuell typ av kontrollmyndighet.

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

***procent av det totala antalet avvikelser som noterats.

Avvikelsebeskrivning

Avvikelserna varierade mellan kontrollmyndigheterna och innebar att:

- En kommun saknade rutiner för sekretessprövning vid utlämnande av allmänna handlingar.
- En kommun diarieförde inte alla handlingar som rörde kontrollen och dessa gjordes därmed inte tillgängliga för allmänheten. Denna avvikelse var kvarstående.

⁷³ Artikel 7 i förordning (EG) nr 882/2004.

⁷⁴ Tryckfrihetsförordningen (1949:105), se www.riksdagen.se.

⁷⁵ Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), se www.riksdagen.se.

Kommentar

Området granskades vid nästan alla revisioner och andelen revisioner med avvikelse var mycket låg. Generellt uppfyller myndigheterna kraven på öppenhet genom att allmänna handlingar hålls samlade i ett diarium och finns tillgängliga för allmänheten.

Revisionssystemet och dess utveckling

Revisionsnätverket vid SANTE F

Revisionsnätverket vid EU-kommissionens SANTE F⁷⁶ består av representanter från alla medlemsstater och ofta även från till exempel Norge, Island, Schweiz och EFTA. Nätverket träffas regelbundet för att utbyta erfarenheter om tillämpningen av revisioner enligt artikel 4.6 i förordning (EG) nr 882/2004 och kommissionens beslut 2006/677/EG. Under mötena identifieras principer för bra arbetssätt. För att sprida informationen skrivs referensdokument som inte är rättsligt bindande, men som kan användas som vägledning i myndigheternas arbete.

Under 2018 har nätverket arbetat med en kommissionsvägledning som ska ersätta kommissionens beslut 2006/677/EG, delvis på grund av den nya kontrollförordningen. Den planeras träda i kraft höst 2019. Nätverket har också arbetat med hur revisionsrapporter bör utformas.

Medlemsstaternas deltagande i kommissionens kurser om revision (BTSF⁷⁷), vilka bygger på kommissionens beslut 2006/677/EG, nätverkets referensdokument och diskussioner, följs och uppmuntras av nätverket. Vid nätverksmötena informerar SANTE F om arbetssätt och om viktiga erfarenheter från revisioner av medlemsstaterna.

Nationell samrådsgrupp för revision

Livsmedelsverket har ansvar för att leda en nationell samrådsgrupp för revision. Detta enligt ett regeringsbeslut 2012⁷⁸. Gruppen består av representanter från berörda kontrollmyndigheter i hela livsmedelskedjan på lokal, regional och central nivå – det vill säga kommunerna, länsstyrelserna, FIHM, Livsmedelsverket och Jordbruksverket. Gruppen ska ge stöd och råd till myndigheter som utför eller låter utföra revisioner av offentlig kontroll i livsmedelskedjan. I gruppen ska gemensamma kompetensutvecklingsåtgärder och metodutveckling diskuteras. Gruppen ska också vara en plats för informations- och erfarenhetsutbyte och för att lyfta fram goda exempel.

Under 2018 har samrådsgruppen tagit fram nationella mål för Sveriges revisionssystem 2019-2024, och påbörjat arbetet med en kommande kompetenskartläggning bland revisorer och deras chefer.

Nordiskt samarbete om oberoende granskning av revisionssystem

Sverige, Finland, Norge, Danmark och Island deltar i ett nordiskt projekt om oberoende granskning av revisionssystemen i de fem länderna. Det innebär att revisorer från två av länderna tillsammans granskar ett av de övriga länderna. De kriterier som används är kommissionens beslut 2006/677/EG

⁷⁶ EU-kommissionens kontor för hälso- och livsmedelsrevisioner och analys

⁷⁷ BTSF = Better Training for Safer Food

⁷⁸ Uppdrag från regeringen om att inrätta en samrådsgrupp avseende revisioner, Livsmedelsverkets dnr 2205/2012

och de referensdokument som tagits fram av nätverk vid SANTE F⁷⁹. En särskild instruktion har tagits fram för arbetet. Sveriges revisionssystem på livsmedelsområdet blev granskat i november 2018. Systemet bedömdes generellt uppfylla kraven, men kritik riktades mot revisionsprogrammets riskurvalsmodell och sättet att följa upp avvikelser. Den nationella samrådsgruppen för revision lyftes fram som ett gott exempel.

Vid SANTE F:s revision av Sveriges revisionssystem i november 2017 fick Sverige en rekommendation om att införa en oberoende granskning. Denna rekommendation beräknas nu vara åtgärdad på livsmedelsområdet. Projektet som fått internationell uppmärksamhet avslutas våren 2019 och i framtiden förväntas systemet med oberoende granskning permanentas.

Riskbaserat revisionsprogram

Vid SANTE F:s revision av Sveriges revisionssystem i november 2017 (både inom Jordbruksverkets och Livsmedelsverkets ansvarsområden) konstaterades det att revisionssystemet i stort fungerar väl. Två rekommendationer gavs dock. Den första handlade om att revisionssystemet ska ha en oberoende granskning, se ovan, och den andra rörde de riskbaserade revisionsprogram som ska finnas. I Livsmedelsverkets fall handlade kritiken om att riskmodellen inte uppdaterades på ett systematiskt vis och att en instruktion behövdes för arbetet med revisionsprogrammet. Under 2018 har Livsmedelsverket arbetat med att förbättra modellen och skapa rutiner för arbetet. Enligt åtgärdsplanen ska arbetet vara slutfört i juni 2019.

Samsyn i revisionssystemet

Revisorerna bedömer i vissa fall de olika revisionsområdena olika. Skillnaderna kan dels bero på vilka myndigheter som reviderats och eventuella 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. Vid länsstyrelserna finns normalt en till två revisorer per länsstyrelse och på Livsmedelsverket finns tre revisorer. Inom Sveriges revisionssystem arbetas det för samsyn på flera sätt, se rubrikerna ovan och nedan, särskilt genom Livsmedelsverkets handbok och Normerande granskning. Internt på Livsmedelsverket läser Utvärderingsavdelningens chef och revisorerna varandras rapporter och kommer med synpunkter. Dessutom hålls teammöten varje vecka där samsynsfrågor diskuteras.

Sverige deltog också under året med ett antal revisorer vid EU-kommissionens BTSF-kurser om revision (två från länsstyrelser, två från Livsmedelsverket och en från Jordbruksverket).

Handbok om revision

Livsmedelsverkets handbok Revision av kontrollmyndigheters livsmedelskontroll togs i bruk under 2017 och ersatte handboken från 2013. Handboken är ett led i att skapa ett mer enhetligt revisionssystem. Livsmedelsverket kan verifiera att handboken används genom att de revisionsrapporter som länsstyrelserna skickar in till Livsmedelsverket med få undantag skrivits i handbokens rapportmall. Majoriteten av de noterade avvikelserna stämde också överens med de gemensamma bedömningsgrunderna i handboken. Under 2018 påbörjades ett arbete med att uppdatera

⁷⁹ EU-kommissionens kontor för hälso- och livsmedelsrevisioner och analys

handboken och en ny version, anpassad efter den nya kontrollförordningen – förordning (EG) nr 2017/625⁸⁰, planeras i slutet av 2019.

Årliga revisionsdagar

I november 2018 bjöd Livsmedelsverket in länsstyrelsernas revisorer till de årliga revisionsdagarna för att diskutera 2017 års resultat, skapa samsyn i revisionsprocessen och i bedömningsgrunderna, samt för att diskutera framtida gemensamma planeringar. Revisorer från 17 länsstyrelser deltog.

Normerande granskning av länsstyrelsernas revisionsverksamhet

Livsmedelsverket genomför sedan 2017 Normerande granskningar av länsstyrelsernas revisionsverksamhet. Detta eftersom Livsmedelsverket inte längre utför kommunrevisioner, utöver de som lämnas över från en länsstyrelse av särskilda skäl eller för ett eventuellt föreläggande. Syftet med granskningarna är att stärka och ge mervärde till det svenska revisionssystemet genom att:

- Granska om länsstyrelsernas revisionsverksamhet följer de riktlinjer som anges i kommissionens beslut 2006/677/EG, de referensdokument som tagits fram av nätverk vid SANTE F, och Livsmedelsverkets handbok.
- Normera bedömningar och främja enhetliga arbetssätt vid exempelvis rapportskrivning, skuggkontroller och uppföljning.
- Lyfta goda exempel och sprida dessa inom revisionssystemet, samt samla in synpunkter och underlag till samsynövningar vid de årliga revisionsdagarna.

En Normerande granskning består dels av en halv dags dokumentgranskning och intervjuer vid Länsstyrelsen då revisionssystemet och dess resultat går igenom, och dels av en skuggrevision då Livsmedelsverket deltar som observatör vid en kommunrevision som utförs av Länsstyrelsen i syfte att normera bedömningar. Efteråt skrivs en rapport som innehåller styrkor, svagheter, tips, slutsatser och rekommendationer. Inga åtgärdsplaner begärs in. I slutet av året görs en sammanställning som används som underlag till återkoppling och samsynövningar vid de årliga revisionsdagarna och till förbättringsförslag för revisionssystemet som helhet. Resultatet kan ge upphov till förändringar i handboken.

Under 2018 genomfördes fyra Normerande granskningar (Gotland, Kronoberg, Jämtland och Halland), och under 2017 sex stycken (Södermanland, Värmland, Skåne, Norrbotten, Västra Götaland och Östergötland). Totalt har alltså 10 av 21 länsstyrelser granskats. De revisionsområden som valdes ut från Livsmedelsverkets handbok för normering av bedömningar under 2017 och 2018 var Mål, Uppföljning och Riskbaserad kontroll. Dessa revisionsområden är alla viktiga för att kontrollverksamheten ska fungera.

De vanligaste rekommendationerna som gavs till länsstyrelserna var att:

- Utveckla arbetet med revision av kontrollens effekt/Djupare granska ledningens uppföljning av kontrollens effekt.
- Utveckla metoden skuggkontroll till att bedöma kontrollens effekt.
- Använda fler informationskällor och verifiera dem mot varandra.

⁸⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2017/625 om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för att säkerställa tillämpningen av livsmedels- och foderlagstiftningen och av bestämmelser om djurs hälsa och djurskydd, växtskydd och växtskyddsmedel.

- Utveckla arbetet med att följa upp revisionernas effekt.
- Närmare studera syftet med offentlig kontroll.
- Säkerställa revisorskompetens och revisionsresurser över tid.

Revisionernas effekt på den offentliga livsmedelskontrollen

Det är viktigt att följa upp tidigare revisionsresultat, och avvikelser som kvarstår från en tidigare revision ska noteras i revisionsrapporten. Det underlättar bedömningen av om särskilda åtgärder behöver sättas in vid avvikelser som kvarstår efter upprepade revisioner. Erfarenheter från revisionerna kan också göra att Livsmedelsverket och länsstyrelserna väljer att revidera en myndighet oftare eller mer sällan.

Revisionen upptäcker avvikelser och tar in åtgärdsplaner

Resonemanget om att livsmedelskontrollen ger effekt när den upptäcker eventuella avvikelser hos livsmedelsföretagarna och ställer krav så att dessa åtgärdas, kan överföras till revisionssystemet. En revision kan anses ha effekt om den upptäcker eventuella avvikelser vid en kontrollmyndighet och följer upp att dessa har åtgärdats. Den kontrollmyndighet som blivit reviderad ska vidta lämpliga åtgärder utifrån resultatet av revisionen.⁸¹

I de fall avvikelser noterats vid en revision bör den reviderade myndigheten skicka in en åtgärdsplan till revisionsgruppen. Revisionsgruppen ska bedöma och godkänna åtgärdsplanen och därefter kontrollera (verifiera) att den genomförts. Om åtgärdsplanen bedöms som otillräcklig bör den reviderade kontrollmyndigheten komplettera och justera den. Bedömningen av åtgärdsplanen är viktig eftersom revisorn i den fortsatta uppföljningen då kan fokusera på att kontrollera att åtgärdsplanen följs. Om åtgärdsplanen är ändamålsenlig innebär det att avvikelserna kan bedömas som åtgärdade när åtgärdsplanen är genomförd.

Av tabell 20 framgår att avvikelser upptäcks vid revisionerna och att åtgärdsplaner begärdes in efter 93 procent av de revisioner då avvikelser upptäcktes. Resultatet har legat på denna nivå de senaste åren vilket visar på ett fortsatt stort fokus på uppföljning. Vid de tre revisioner då ingen åtgärdsplan begärdes in hade endast en mindre avvikelse noterats.

Tabell 20. Åtgärdsplaner som begärts in vid olika typer av revisioner under 2018.

| Reviderad kontrollmyndighet | Antal ordinarie revisioner | Antal revisioner med avvikelser (*) | Antal revisioner med avvikelse där åtgärdsplan tagits in (**) |
|-----------------------------|----------------------------|-------------------------------------|---|
| Kommun | 43 | 41 (95 %) | 38 (93 %) |
| Länsstyrelse | 4 | 4 (100 %) | 4 (100 %) |
| Totalt | 47 | 45 (96 %) | 41 (91 %) |

*procent av ordinarie revisioner där avvikelse noterats vid aktuell typ av kontrollmyndighet.

**procent av revisioner där avvikelse noterats och åtgärdsplan tagits in vid aktuell typ av kontrollmyndighet.

⁸¹ Artikel 4.6 i förordning (EG) nr 882/2004.

Åtgärdsplanerna saknade ibland slutförandedatum vid vissa åtgärder eller så var tiden för slutförande orimligt lång. I vissa fall var åtgärderna inte lämpliga i förhållande till avvikelsen. Flera åtgärdsplaner krävde komplettering med långa handläggningstider som följde.

Uppföljning av åtgärdsplaner och ytterligare insatser 2018

Att åtgärdsplanen efter revisionen följs ska verifieras av den myndighet som utfört revisionen. Verifieringen kan göras på olika sätt beroende av avvikelsens art och omfattning, t.ex. administrativt via e-post, brev eller telefon, genom bedömning av dokument som kontrollmyndigheten skickat in, genom uppföljning vid nästa planerade ordinarie revision eller genom en särskild uppföljande revision på plats. Tillvägagångssättet bör dokumenteras i den uppföljande revisionsrapporten.

Nio länsstyrelser och Livsmedelsverket har under 2018 genomfört uppföljande revisioner, det vill säga följt upp att godkända åtgärdsplaner verkligen genomförts, se bilaga 1 och 2. Vanligtvis var uppföljningarna administrativa. Länsstyrelserna har rapporterat 25 uppföljande kommunrevisioner och Livsmedelsverket har rapporterat en uppföljande kommunrevision och en uppföljande länsstyrelserevision. Vid årets 27 uppföljande revisioner framgår att samtliga åtgärder i åtgärdsplanerna genomförts av 44 procent av kontrollmyndigheterna. Således hade 56 procent inte genomfört sina åtgärdsplaner fullt ut, se tabell 21.

Tabell 21. Resultat av uppföljande revisioner 2018.

| År - ordinarie revision vars åtgärdsplan följts upp | Antal uppföljande revisioner | | |
|---|------------------------------|---|--|
| | Totalt (*) | varav där samtliga åtgärder genomförts (**) | varav där åtgärder delvis genomförts (***) |
| 2015 | 2 (7 %) | 0 (0 %) | 2 (100 %) |
| 2016 | 7 (26 %) | 5 (71 %) | 2 (29 %) |
| 2017 | 16 (60 %) | 5 (31 %) | 11 (69 %) |
| 2018 | 2 (7 %) | 2 (100 %) | 0 (0 %) |
| Totalt | 27 | 12 (44 %) | 15 (56 %) |

*procent av de uppföljande revisionerna som följer upp en ordinarie revision som genomförts ett visst år.

**procent av uppföljande revisioner där samtliga åtgärder vidtagits enligt åtgärdsplan efter revision ett visst år.

***procent av uppföljande revisioner där åtgärder delvis vidtagits enligt åtgärdsplan efter revision ett visst år.

Tabell 21 visar även vilket år den revision som följdes upp genomfördes. Det fanns avvikelser från 2015 där åtgärder fortfarande inte vidtagits fullt ut.

Vid 2018 års 27 uppföljande revisioner har åtgärder i åtgärdsplaner kopplade till samtliga revisionsområden följts upp, undantaget Öppenhet där inga avvikelser noterats vid de revisioner som följdes upp. Resultatet redovisas i diagram 4.

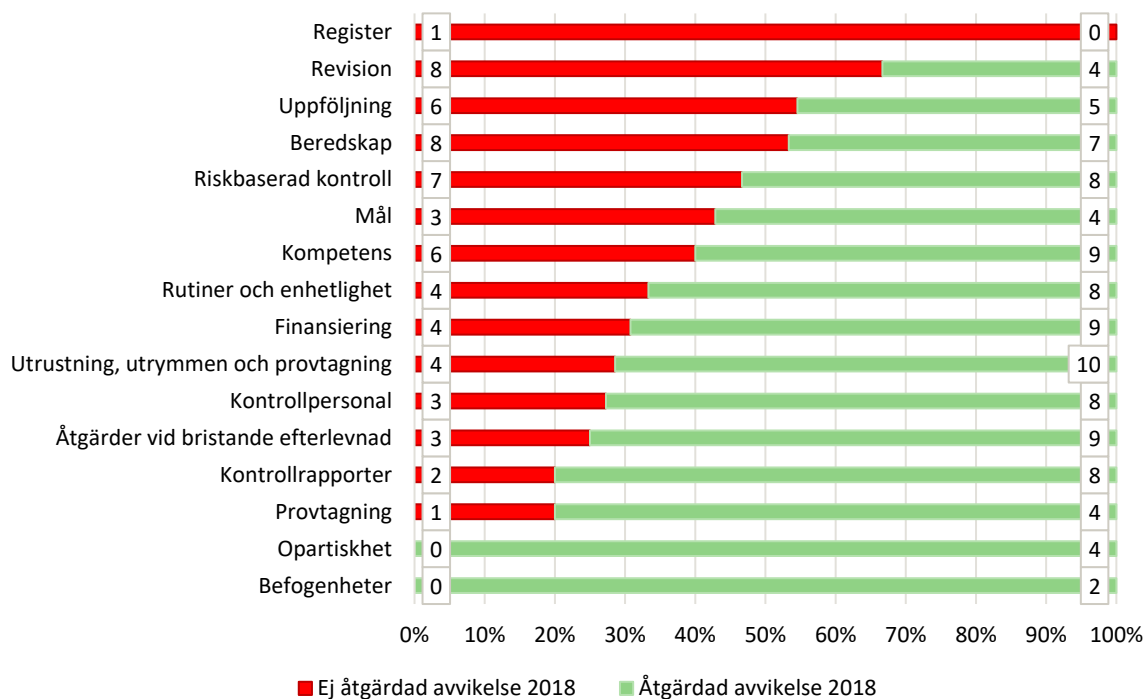


Diagram 4. Andelen genomförda och ej genomförda åtgärder mot noterade avvikelser i godkänd åtgärdsplan vid uppföljande revisioner 2018, utförda av Livsmedelsverket och länsstyrelser. Resultatet är sorterat efter andelen ej genomförda åtgärder. Antalet revisioner anges som en siffra inuti staplarna. Totalt redovisas resultatet från 27 uppföljande revisioner.

Totalt hade 62 procent av de uppföljda åtgärderna inom de olika revisionsområdena från samtliga revisioner genomförts på ett tillfredställande vis, och 38 procent av åtgärderna hade inte genomförts fullt ut. I diagram 4 blir det tydligt att avvikelser på vissa revisionsområden tycks vara svårare att åtgärda än andra. Förutom revisionsområdet Revision (som i sig speglar svårigheterna med att åtgärda avvikelser) och Register (som baseras på en enda länsstyrelserevision) så kan det konstateras att avvikelser på revisionsområden som Beredskap och Uppföljning var svårare och mer tidskrävande att åtgärda (över hälften av åtgärderna på dessa områden var inte genomförda), än avvikelser inom exempelvis Befogenheter eller Opartiskhet.

Viss uppföljning gjordes också av tidigare internrevisioner vid Livsmedelsverket, men ingen uppföljande rapport har ännu författats. Bland de sju avvikelser som följdes upp så hade tre åtgärdats, och fyra kvarstod. De kvarstående avvikelserna var på områdena Utrymmen, utrustning och provtagning, Kontrollrapporter, och Uppföljning avseende kontrollorgan och kontrollteknik.

Det är viktigt att avvikelser följs upp före nästa planerade revision. Revisionsområdet Revision granskades vid 98 procent av de ordinarie revisionerna. Vid 52 procent av dessa noterades avvikelse, det vill säga att samtliga avvikelser från tidigare revisioner inte åtgärdats, se tabell 17 i avsnittet Revision tidigare i rapporten. Sammantaget visar detta att revisionerna inte alltid har effekt, att uppföljning behövs, och att det ibland är nödvändigt med ytterligare åtgärder.

Sker inga frivilliga åtgärder, eller om bara överksamma åtgärder vidtas, kan länsstyrelserna kontakta Livsmedelsverket för att diskutera vidare handläggning av ärendet. Livsmedelsverket kan fatta beslut om föreläggande mot en kommun, göra en särskild uppföljande revision eller vidta andra åtgärder. Under 2018 överlämnades tre kommuner från länsstyrelser till Livsmedelsverket för vidare hantering. Livsmedelsverket genomförde under året en uppföljande kommunrevision till följd av ett tidigare

överlämnande och arbetade administrativt med godkännande av åtgärdsplan vid en annan kommun. Livsmedelsverket har även förelagt tre kommuner att vidta åtgärder mot brister i verksamheten till följd av tidigare överlämnanden. Slutligen har fem överlämnanden avslutats under året efter olika insatser från Livsmedelsverket, och de återlämnade kommunerna ingår därmed på nytt i länsstyrelsernas revisionsprogram. Se bilaga 2.

Diskussion

Resultatet av 2018 års revisioner ger en bild av livsmedelskontrollen i Sverige och kan användas vid förbättringsarbeten och för framtida stöd- och ledningsinsatser.

Det samlade intrycket visar på stora skillnader mellan kontrollmyndigheterna. Det fanns myndigheter som i allt väsentlig uppfyllde kraven, samtidigt som det fanns de som hade allvarliga brister. Många myndigheter hade en väl planerad verksamhet, och genomförde också den planerade kontrollen med kompetent personal och lämplig utrustning. Andra myndigheter hade stora brister i sin planering och utförde ingen, eller mycket begränsad, kontroll. Livsmedelsverkets revisionsfunktion vill särskilt lyfta följande slutsatser:

Grundläggande krav var ofta uppfyllda

Generellt uppfyllde myndigheterna kraven på öppenhet genom att allmänna handlingar hölls samlade i ett diarium och var tillgängliga för allmänheten. Nästan alla myndigheter hade en heltäckande och långtgående delegationsordning som möjliggjorde att beslut kunde fattas omedelbart och vid behov.

I princip alla kommuner hade fullständiga register över de livsmedelsföretagare som ingick i kontrollansvaret, vilket möjliggjorde en bedömning av exempelvis personal- och kompetensbehov, och ett riskbaserat urval i kontrollplaneringen. Bland länsstyrelserna var registren inte alltid fullständiga samtidigt som det fanns en medvetenhet om att det fanns primärproducenter som inte var registrerade. Historiskt sett var detta ett problem vid samtliga länsstyrelser och det omöjliggjorde ett riskbaserat urval i planeringen. Det är oklart hur många primärproducenter det egentligen finns, vilket föranlett en något flexiblare tolkning vid revisionerna. Uppskattningarna av antalet primärproducenter har varierat över tid, och stora insatser har gjorts de senaste åren för att öka andelen registrerade primärproducenter. Det är väsentligt att arbetet med att skapa fullständiga register fortsätter aktivt hos de länsstyrelser som inte är klara. En grundförutsättning är att definitionen av vad som är en primärproducent är tydlig med kriterier som inte går att tolka på flera sätt.

Flera myndigheter samordnade sig på något vis med andra kontrollmyndigheter, och det blir allt vanligare att kommuner köper kontroll av varandra via avtal. Samordning är generellt positivt för kontrollens utveckling, samsyn och kompetens.

Brister i finansieringen

Nästan hälften av myndigheterna hade någon form av brist i verksamhetens finansiering vilket är allvarligt. Kommunal kontroll ska fullt ut finansieras av livsmedelsföretagen via årliga kontrollavgifter, men bristerna indikerade att det var vanligt att kommunerna inte kunde visa att intäkterna motsvarade kostnaderna. Kontrollen riskerar då att finansieras antingen med andra medel, som skattemedel, vilket inte är tillåtet, eller motsatt, att livsmedelsföretagarnas kontrollavgifter finansierar annan kommunal verksamhet än livsmedelskontroll. Detta kan skada förtroendet mellan kontrollmyndighet, livsmedelsföretag och skattebetalare. Länsstyrelserna kunde inte alltid visa att taxan för extra offentlig kontroll motsvarade kostnaderna.

Det fanns en kommun som efterhanddebiterade kontrollen vilket med nuvarande lagstiftning inte är tillåtet. I framtiden kan detta komma att bli den modell som används eftersom Livsmedelsverket föreslagit detta i en hemställan till näringsdepartementet.

Kontrollen var inte alltid riskbaserad

Vid revisionerna framkom att myndigheternas planeringar ofta inte var helt riskbaserade. Särskilt problematiskt var det att planera kring val av kontrollmetoder och kontrollområden. Det fanns inte alltid en provtagningsplan som följdes och många myndigheter saknade en provtagningsrutin, eller hade en bristfällig sådan. Provtagning användes sparsamt i kontrollen trots att det ibland är den lämpligaste kontrollmetoden för att kontrollera ett visst lagkrav.

Vid de skuggkontroller som genomfördes noterades att fokus under kontrollen inte alltid var på områdena med högst risk och att personalen i vissa fall saknade kompetens på det område som kontrollerades. Det krävs hög kompetens och erfarenhet för att bedöma avvikelser, både i fråga om vad som anses vara en avvikelse och inom vilka områden avvikelser kan finnas, särskilt om planeringen av kontrollen är svag.

Flera myndigheter hade personalbrist, vilket i många fall resulterat i att all planerad kontroll inte utförts. Det fanns ibland svårigheter att rekrytera lämplig personal. Många kommuner följde inte sina kontrollplaner och hade till följd av detta byggt upp en kontrolltidsskuld till företagen. Dessutom följde myndighetens ledning inte alltid upp att kontrollplanen följdes av personalen. I länsstyrelsernas fall genomfördes både riskbaserade kontroller och tvärvillkorskontroller, båda typerna dock i mycket begränsad omfattning. Tvärvillkoren omfattar inte alla branscher i primärproduktionen och inte alla krav i livsmedelslagstiftningen. Kontrollen blir därför inte riskbaserad när tvärvillkoren styr.

Skillnader och brister i avvikelsehantering

Syftet med offentlig kontroll är att granska om livsmedelsföretagen lever upp till lagstiftningens krav så att konsumenter har tillgång till säkra livsmedel och inte blir vilseledda. Kontrollen kan anses ha denna effekt om den upptäcker eventuella avvikelser vid livsmedelsföretagen och vidtar lämpliga åtgärder mot företagen så att avvikelserna åtgärdas.

I princip alla myndigheter upprättade en kontrollrapport efter utförd kontroll och överlämnade den till företagaren vilket var positivt. Om kontrollen ska ha effekt är det viktigt att kontrollrapporten är tydlig och begriplig vilket inte alltid var fallet. Det måste vara klart vad som kontrollerats och vad som varit en avvikelse mot lagstiftningen. Vid skuggkontrollerna upptäcktes några fall då rapporten inte speglade den kontroll som utförts, och i vissa fall hade personalen inte tillräcklig kompetens för att upptäcka avvikelser inom det område som skuggkontrollen fokuserade.

Avvikelsehanteringen varierade mellan myndigheterna. Det fanns stora skillnader i när och hur en avvikelse noterades, följdes upp och på vilket sätt olika åtgärder valdes och användes. Det fanns myndigheter som aldrig fattade beslut om åtgärd och det fanns de som fattade beslut vid nästan varje avvikelse. Det var anmärkningsvärt att en fjärdedel av kommunerna inte vidtagit lämpliga åtgärder så att företagen åtgärdade de avvikelser som noterats, och att avvikelser i flera fall inte ens följdes upp. Ledningen i flera kommuner kontrollerade inte heller att personalen följde upp de avvikelser som upptäckts vid kontroll.

När myndigheten kräver en åtgärd av företagaren för att rätta till en avvikelse, ska det formuleras som ett beslut, med motivering, lagstöd, och möjlighet för företagaren att överklaga. Besluten i många kommuner uppfyllde inte lagstiftningens krav vilket är problematiskt eftersom de då eventuellt inte håller i en rättslig prövning. Några myndigheter hade formuleringar i sina kontrollrapporter som kunde uppfattas som tvingande, med krav på åtgärder utan möjlighet till överklagan. Det är allvarligt ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

Det pågår nu ett arbete på Livsmedelsverket med att ta fram kurser och vägledning rörande avvikelsehantering, vilket förhoppningsvis förbättrar situationen framöver.

Hade livsmedelskontrollen någon effekt?

En kontrollmyndighet ska se till att den kontroll som utförs är verkningsfull och lämplig för att nå lagstiftningens mål. Myndighetens ledning ska kontrollera att så är fallet och vidta åtgärder om något brister. Det krävs ett system som upptäcker de brister som finns, det vill säga en kontinuerlig verifiering och uppföljning av mål, aktiviteter och arbetssätt. Majoriteten av kommunerna och samtliga länsstyrelser saknade ett tillräckligt sådant system. I de fall brister i verksamheten trots allt hade identifierats vidtog ledningen ändå ingen åtgärd i nästan en tredjedel av kommunerna.

Många kontrollmyndigheter kände till målen i Sveriges fleråriga nationella kontrollplan (NKP) och hade brutit ner dem till egna mål och anpassat dem efter den egna verksamheten. Nästan en tredjedel av kommunerna hade dock inte gjort det och det krävs fortsatta insatser för att de nationella målen ska implementeras av alla myndigheter och uppnås inom uppsatta tidsramar. Många myndigheter saknade relevanta eller mätbara mål vilket minskade förmågan att mäta kontrollens effekt och försvårade uppföljnings- och förbättringsarbete.

Det är svårt att uppnå enhetlighet och kvalitet i kontrollen utan gemensamma arbetssätt. Många myndigheter saknade metoder som säkerställde att all personal följde de rutiner som fanns och att rutinerna hölls uppdaterade. Kan myndigheten inte säkerställa att all personal arbetar enligt ett visst arbetssätt är det svårt att veta vad som behöver ändras när den planerade verksamheten inte ger det resultat som eftersträvats. Det blir omöjligt att veta om det är fel på en rutin om rutinen inte följs.

Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2005:21) hade inte implementerats fullt ut

Ett antal nya paragrafer i LIVSFS 2005:21 började gälla den 1 januari 2017. Revisionsresultaten visar att dessa inte fullt ut implementerats vid alla kontrollmyndigheter:

Över hälften av kommunerna och tre fjärdedelar av länsstyrelserna saknade eller hade brister i sina beredskapsplaner, vilket indikerar att 3 h § i LIVSFS 2005:21 inte helt implementerats. Ytterligare insatser behövs, exempelvis kring hur man identifierar och hanterar potentiella krissituationer som kan orsaka osäkra livsmedel eller dricksvatten, och hur planen kan testas och utvärderas.

Över hälften av de reviderade myndigheterna hade bristfälliga kompetensförsörjningsplaner, vilket indikerar att 3 g § i LIVSFS 2005:21 inte fullt ut implementerats. Ytterligare insatser behövs.

Nästan hälften av myndigheterna hade någon form av brist i sin kontrollplan, vilket indikerar att 3 e § i LIVSFS 2005:21 inte helt implementerats. Ytterligare insatser behövs, exempelvis kring hur man planerar för kontrollmetoder och kontrollområden.

En tredjedel av kommunerna och samtliga länsstyrelser hade någon form av brist gällande kontrollpersonal. Bland kommunerna var det nästan lika vanligt att det förelåg en konstaterad personalbrist som att det saknades en inventering av vilka personalbehov som fanns. Bland länsstyrelserna var avsaknad av en fullständig behovsinventering där hänsyn tagits till länets produktionsinriktningar i primärproduktionen den främsta bristen. Över en femtedel av myndigheterna saknade fullständiga behovsinventeringar vilket indikerar att 3 e § i LIVSFS 2005:21 inte fullt ut implementerats. Personalbehovet är dessutom en uppgift som kontrollmyndigheterna årligen ska rapportera in till Livsmedelsverket. Det är tveksamt om de inrapporterade siffrorna är tillförlitliga.

Revisionssystemet utvecklades

Ny vägledning, nya nationella mål och oberoende granskning av revisionssystemet

Under 2018 har EU-kommissionens revisionsnätverk, där Sverige finns representerat, arbetat med en ny kommissionsvägledning som ska ersätta kommissionens nuvarande riktlinjer för revision. Vägledningen planeras träda i kraft höst 2019.

Den nationella samrådsgruppen för revision, där myndigheter på central, regional och lokal nivå finns representerade har under 2018 tagit fram nationella mål för Sveriges revisionssystem 2019-2024. Den har också arbetat med en kommande kompetenskartläggning bland revisorer och deras chefer.

Sverige ingår i ett nordiskt projekt om oberoende granskning av revisionssystemen i de fem länderna. I november 2018 blev Sveriges revisionssystem på livsmedelsområdet granskat. Det bedömdes generellt fungera väl, men kritik riktades mot revisionsprogrammets riskurvalsmodell och sättet att följa upp avvikelser. Den nationella samrådsgruppen lyftes fram som ett gott exempel. Projektet som fått internationell uppmärksamhet avslutas våren 2019, och i framtiden förväntas det permanentas.

Vid EU-kommissionens revision av Sveriges revisionssystem i november 2017 fick Sverige en rekommendation om att införa en oberoende granskning. Denna rekommendation betraktas nu som åtgärdad på livsmedelsområdet.

Samsyn i revisionssystemet och förändrade arbetssätt

Livsmedelsverket har sedan 2017 utfört färre och färre kommunrevisioner och istället fokuserat på samordnande insatser för att skapa likvärdighet i revisionssystemet. Under 2018 utfördes samtliga ordinarie kommunrevisioner av länsstyrelserna. Livsmedelsverket genomförde fyra Normerande granskningar av länsstyrelsernas revisionsverksamhet med syfte är att granska om de följer EUs riktlinjer och Livsmedelsverkets handbok om revision, samt normera bedömningar och främja enhetliga arbetssätt.

Livsmedelsverkets handbok uppdaterades i juli 2017. Detta medförde ett ökat fokus på uppföljning av åtgärdsplaner efter revisioner, vilket syns i resultaten. Under 2018 påbörjades ett arbete med att uppdatera handboken igen för att anpassa den efter den nya kontrollförordningen – förordning (EG) nr 2017/625, som träder i kraft i slutet av 2019.

I november 2018 bjöd Livsmedelsverket in länsstyrelsernas revisorer till de årliga revisionsdagarna för att diskutera 2017 års resultat, skapa samsyn i bedömningar och arbetssätt, samt för att diskutera framtida gemensamma planeringar. Ett antal revisorer från Sverige deltog också vid EU-kommissionens BTSF-kurser om revision.

Metoden skuggkontroll användes och utvecklades

Andelen revisioner som omfattar en skuggkontroll har ökat, och under 2018 var andelen 83 procent. Vid en skuggkontroll observerar och bedömer revisionsgruppen en kontroll som utförs av den kontrollmyndighet som revideras. I revisionsgruppen ingår då en sakkunnig med särskilda kunskaper inom det område som kontrolleras. Skuggkontrollerna fokuserar på olika produktionsinriktningar eller sakområden och årets resultat indikerar att revisionsgruppen med stöd av sakkunnig nu alltmer identifierar brister inom andra revisionsområden än bara Kompetens som varit vanligt tidigare år. Exempelvis var det vanligt med en avvikelse på Riskbaserad kontroll till följd av en skuggkontroll. Det kan bero på att metoden utvecklats och att revisionsgrupperna med större vana nu kan nyttja metoden och den sakkunnige bättre och för flera ändamål.

Hade revisionerna någon effekt på den offentliga livsmedelskontrollen?

En revision kan anses ha effekt om den upptäcker eventuella avvikelser vid en kontrollmyndighet och följer upp att dessa har åtgärdats. Särskilda åtgärder kan behövas vid avvikelser som kvarstår efter upprepade revisioner. Före uppdateringen av Livsmedelsverkets handbok i juli 2017 avslutades en revision normalt när en tillfredställande åtgärdsplan skickats in. Då följdes åtgärdsplanen upp först vid nästa planerade revision. Nu ska åtgärdsplanerna följas upp i anslutning till de slutförandedatum som angetts i åtgärdsplanerna. Revisorerna ska verifiera att åtgärderna verkligen vidtagits av kontrollmyndigheten och en uppföljande revisionsrapport ska upprättas. Förhoppningsvis kommer effekterna av detta synas i resultaten inom några år.

Revisorerna begärde in en åtgärdsplan av den myndighet som blivit reviderad efter nästan alla av de revisioner då avvikelser upptäckts. Åtgärdsplanerna saknade ibland slutförandedatum vid vissa åtgärder eller så var tiden orimligt lång. I vissa fall var åtgärderna inte lämpliga i förhållande till avvikelsen. Flera åtgärdsplaner krävde komplettering med långa handläggningstider som följde.

Nio länsstyrelser och Livsmedelsverket genomförde totalt 27 uppföljande revisioner under året. Över hälften av de reviderade myndigheterna hade då inte genomfört sina åtgärdsplaner fullt ut. Liknande siffror gällde när den myndighet som utfört revisionerna väntat med att följa upp åtgärdsplanen tills nästa planerade revision.

Sammantaget visar detta att revisionerna inte automatiskt har effekt, att uppföljning behövs, och att det ibland är nödvändigt med ytterligare åtgärder. Kontrollverksamheten antas dock ha förbättrats på de myndigheter där en uppföljning bekräftat att åtgärdsplanen genomförts.

Sker inga frivilliga åtgärder, eller om bara överksamma åtgärder vidtas, kan länsstyrelserna kontakta Livsmedelsverket för vidare handläggning av ärendet. Livsmedelsverket kan fatta beslut om föreläggande mot en kommun, göra en särskild uppföljande revision eller vidta andra åtgärder. Under 2018 överlämnades tre kommuner från länsstyrelser till Livsmedelsverket för vidare hantering. Livsmedelsverket genomförde en uppföljande kommunrevision och arbetade administrativt med godkännande av åtgärdsplan vid en annan kommun. Livsmedelsverket har även förelagt tre kommuner att vidta åtgärder mot brister i verksamheten till följd av tidigare överlämnanden. Slutligen har fem överlämnanden avslutats under året efter olika insatser från Livsmedelsverket.

Livsmedelsverket kan inte förelägga en länsstyrelse som inte vidtar åtgärder efter en revision. Däremot sker en dialog med departementet en gång per år i samband med resultatuppföljning där sådan information framförs.

Vad gäller internrevisioner av Livsmedelsverkets egen verksamhet så presenteras resultatet för Livsmedelsverkets Generaldirektör.

Bilagor

Bilaga 1.

Livsmedelsverkets revisioner av länsstyrelsernas kontroll i primärproduktionen 2014-2018.

Bilaga 2.

Ordinarie och uppföljande kommunrevisioner, samt andra insatser 2018.

Bilaga 3.

Resultat från ordinarie revisioner 2017 och 2016.

Bilaga 4.

Synpunkter och förslag från länsstyrelser som reviderats, samt positiva exempel noterade av Livsmedelsverket 2018.

Bilaga 1.

Livsmedelsverkets revisioner av länsstyrelsernas kontroll i primärproduktionen 2014-2018.

| År | Antal ordinarie (uppföljning) | Reviderad länsstyrelse | |
|-----------|-------------------------------|---|---|
| | | Ordinarie revision (fokus vid skuggkontroll) | Uppföljning av åtgärdsplan* (året då den ordinarie revisionen utfördes) |
| 2014 | 6 (0) | Dalarna (frukt & grönt: bär och potatis) Halland (uppfödning gris, frukt & grönt: potatis) Jönköping (frukt & grönt: äppelodling, lager) Stockholm (frukt & grönt: odling kryddväxter i kruka) Värmland (frukt & grönt: potatis) Östergötland (frukt & grönt: morots- och dillodling, packeri) | - |
| 2015 | 5 (0) | Skåne (äggproduktion) Västmanland (äggproduktion) Uppsala (spannmålsproduktion) Västra Götaland (spannmålsproduktion) Örebro (mjölkproduktion) | - |
| 2016 | 0 (0) | - | - |
| 2017 | 5 (2) | Blekinge (uppfödning av hägnat vilt) Gotland (fiske av vildfångad fisk) Gävleborg (fiske av vildfångad fisk) Kronoberg (honungsproduktion) Jämtland (honungsproduktion) | Uppsala (2015) Västra Götaland (2015) |
| 2018 | 4 (1) | Dalarna (frukt & grönt: bär) Norrbotten (frukt & grönt: bladgrönsaker och tomater i växthus) Södermanland (spannmålsproduktion: tork och lagring) Västerbotten (uppfödning av ren) | Blekinge (2017) |
| 2014-2018 | 19 (3) | <i>Kalmar och Västernorrland är inte reviderade under femårsperioden</i> | |

*Åtgärdsplaner började följas upp under 2017 i samband med att handboken uppdaterades.

Bilaga 2.

Ordinarie och uppföljande kommunrevisioner, samt andra insatser 2018.

| Län | Ordinarie revisioner (fokusområde vid skuggkontroll) | Uppföljning av åtgärdsplaner | Överlämnas eller återlämnas (till Livsmedelsverket, särskild insats, till länsstyrelse) |
|-----------------|--|---|---|
| Blekinge | - | - | - |
| Dalarna | Mora-Orsa (butik, eko) Smedjebacken Vansbro Älvdalen (dricksvatten) | - | - |
| Gotland | Gotland (dricksvatten) | - | - |
| Gävleborg | - | - | - |
| Halland | Varberg (butik)* | - | - |
| Jämtland | Ragunda Östersund (restaurang) | Åre | - |
| Jönköping | - | Gnosjö Tranås | Sävsjö (återlämnad till Länsstyrelsen) Tranås (överlämnad till Livsmedelsverket) |
| Kalmar | Nybro (restaurang) Torsås (dricksvatten) | - | - |
| Kronoberg | Markaryd (restaurang) Växjö (stormarknad) | - | Lessebo (förelagd och återlämnad till Länsstyrelsen) |
| Norrbottnen | Jokkmokk (dricksvatten)* Kiruna (storhushåll) | Boden Gällivare Kalix Piteå | Övertorneå (särskild insats av Livsmedelsverket) |
| Skåne | Hässleholm (huvudkontor) Höganäs Hörby (storhushåll) Kävlinge (butik) Lund (kosttillskott) Skurup (storhushåll) Östra Göinge (storhushåll) | Trelleborg Åstorp | Bromölla (återlämnad till Länsstyrelsen) Landskrona (förelagd av Livsmedelsverket) Åstorp (överlämnad till Livsmedelsverket, återlämnad till Länsstyrelsen) |
| Stockholm | Lidingö (butik) Nykvarn (storhushåll) Upplands Väsby (storhushåll) Österåker (storhushåll) | Botkyrka Huddinge Järfälla Sundbyberg Vallentuna Österåker | Nykvarn (överlämnad till Livsmedelsverket) |
| Södermanland | Vingåker (restaurang) | Eskilstuna Oxelösund | - |
| Uppsala | Enköping (dricksvatten) Tierp (dricksvatten) | - | Älvkarleby (återlämnad till Länsstyrelsen) |
| Värmland | Arvika Sunne (storhushåll) | Arvika Forshaga-Munkfors Hagfors Säffle | Grums (förelagd av Livsmedelsverket) |
| Västerbotten | Dorotea (butik) Vindeln (storhushåll) Vännäs (storhushåll) | Storuman (uppföljd av Livsmedelsverket) | - |
| Västernorrland | Örnsköldsvik (dricksvatten) | - | - |
| Västmanland | - | Surahammar | - |
| Västra Götaland | Bollebygd (storhushåll) Lerum Mölnådal Partille (storhushåll) Svenljunga (dricksvatten) | Grästorp-Götene- Lidköping (3 nämnder) Mariestad-Töreboda- Gullspång Vänersborg | - |

| | | | |
|---------------------|--|-------------------|-------------------|
| | Trollhättan (kosttillskott) Åmål | | |
| Örebro | Kumla-Hallsberg (storhushåll)** | - | - |
| Östergötland | Motala (kosttillskott) Vadstena (kosttillskott) Åtvidaberg | - | - |
| Totalt | 45 stycken | 26 stycken | 10 stycken |

*Revisionsrapporten hade inte inkommit i tid till Livsmedelsverket för att ingå i resultatsammanställningen i denna rapport.

**Gemensam förvaltning men två nämnder. Båda nämnderna blev reviderade 2018 (i en gemensam rapport). På grund av ett handhavandefel vid Livsmedelsverket har denna rapport bokförts som en revision. De 46 kontrollmyndigheterna som fått en ordinarie revision blir därför i denna rapport 45 stycken.

Bilaga 3.

Resultat från ordinarie revisioner 2017 och 2016.

Resultatet från de ordinarie revisionerna 2018 visas i diagram 3 (se avsnitt Reviderade revisionsområden och noterade avvikelser 2018). Resultatet från 2017 och 2016 visas i diagram A och B nedan.

Åren är inte helt jämförbara och diagrammen speglar inte kontrollmyndigheternas utveckling. Revisionsområdenas innebörd förändrades av olika skäl när handboken uppdaterades i juli 2017. Dels skapades ett nytt revisionsområde (Mål), och andra slogs ihop (Utrustning, utrymmen och provtagning), och dels bytte området Sanktioner namn till Åtgärder vid bristande efterlevnad och fick ett bredare innehåll, vilket även området Rutiner och enhetlighet fick. Den största förändringen var att ny nationell lagstiftning trädde i kraft. De nya paragraferna i LIVSFS 2005:21 som åsyftas påverkade främst områdena Mål, Riskbaserad kontroll, Kompetens och Beredskap. Dessutom har Livsmedelsverket i princip slutat göra ordinarie kommunrevisioner och dessa utförs nu i nästan enbart av länsstyrelserna. I viss mån har även arbetssättet därmed förändrats. Resultatet visar nämligen att antalet granskade revisionsområden per revision ökat väsentligt. De Normerande granskningarna i sin tur kan visa att mycket tid läggs på förarbete hos länsstyrelserna och en stor del av dokumentgranskningen görs således innan revisionen på plats. Slutligen ingår en ökande andel skuggkontroller vid de ordinarie revisionerna. Här har det visat sig att valet av sakområden och kontrollfokus vid skuggkontrollerna har stor betydelse. Under 2017, då flera ovanliga sakområden och produktionsinriktningar skuggades, syns det i form av fler avvikelser.

Fyra revisionsområden har under hela perioden legat bland de fem revisionsområdena med lägst andel avvikelser. De är Öppenhet, Register, Befogenheter och Opartiskhet. Revisionsområdena är grundläggande och det är positivt att så många myndigheter presterar väl på dessa områden. Det enda revisionsområde som legat bland de fem områden som haft högst andel avvikelser under hela perioden är Riskbaserad kontroll, vilket är ett komplext område som omfattar granskning av både planering och genomförande. Avvikelser inom revisionsområdet Uppföljning, som speglar hur väl kontrollmyndighetens ledning följer upp att den egna verksamheten är verkningsfull, har under perioden noterats vid fler än hälften av de granskade myndigheterna. Uppstickare under 2018 med höga andelar avvikelser är revisionsområdena Beredskap och Rutiner och enhetlighet. Dessa områden påverkades av den uppdaterade handboken.

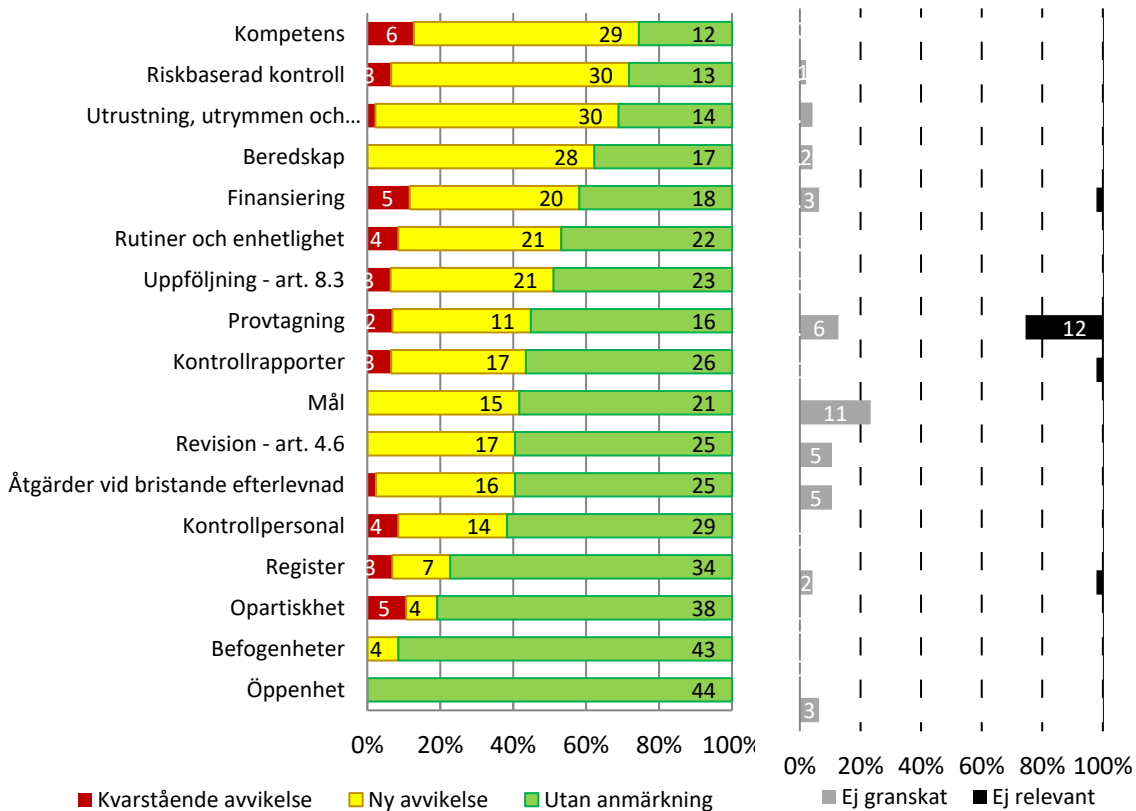


Diagram A. Andel avvikelser 2017 (kvarstående och nya) inom de olika revisionsområdena (till vänster). Andel revisioner där revisionsområdena inte granskats (till höger). Antalet revisioner anges som en siffra inuti staplarna. Totalt redovisas resultat från 47 ordinarie revisioner, genomförda 2017.

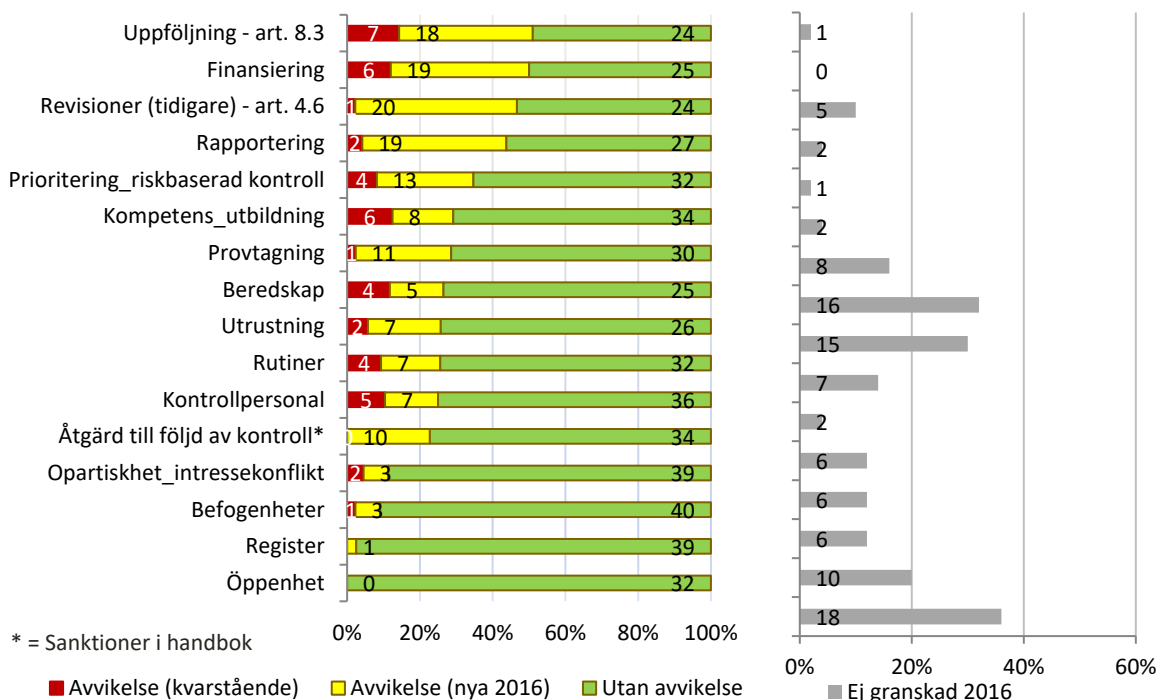


Diagram B Andel avvikelser 2016 (kvarstående och nya) inom de olika revisionsområdena (till vänster). Andel revisioner där revisionsområdena inte granskats (till höger). Antalet revisioner anges som en siffra inuti staplarna. Totalt redovisas resultat från 50 ordinarie revisioner, genomförda 2016.

Bilaga 4.

Synpunkter, förslag och positiva exempel från länsstyrelser som reviderats 2018

Livsmedelsverket brukar avsluta varje revision med att be den reviderade myndigheten om synpunkter och förbättringsförslag. Under 2018 fångades följande åsikter upp vid länsstyrelserrevisioner:

- Flera länsstyrelser efterfrågade mer regionala skillnader i målen i Sveriges fleråriga nationella kontrollplan (NKP), så att samtliga länsstyrelser omfattas.
- Några lyfte att registrering borde hanteras på liknande sätt för alla branscher. Exempelvis ansågs gränsvärdet om produktion av 1000 kg honung per år, som finns i en nationell föreskrift, för att kunna kräva av en honungsproducent att den registrerar, inte vara relevant för att uppfylla EU-lagstiftningens krav.
- Nationella riktlinjer saknades för registrering vid uppfödning av ren och hägnat vilt. Berörda avdelningar på Livsmedelsverket meddelade efter denna synpunkt att arbetet med riktlinjer skulle ske under 2018. Detta har inte gjorts. Riktlinjer bedömdes vara av stor vikt för likvärdig registrering i hela landet.

Livsmedelsverket har noterat nedanstående positiva exempel vid länsstyrelserrevisioner 2018:

- En Länsstyrelse utförde kontroll mot flera lagstiftningsområden parallellt, i syfte att minska antalet kontrolltillfällen för den enskilde företagaren och för att optimera tidsåtgången för kontrollaktiviteter. En utvärdering baserat på tio kontroller utförda i projektform planerades vid årets slut. Livsmedelsverket framförde att länsstyrelsen bör beakta det låga antalet kontroller och kompetensförsörjningsaspekten i utvärderingen.
- En Länsstyrelse hade tagit fram provtagningsrutiner som spridits till andra länsstyrelser.
- Årliga handläggarträffar anordnades för de fyra nordligaste länen. Vid dessa träffar fanns utrymme för fortbildning, jämförelser mellan länen och diskussioner om specifika frågeställningar.
- En Länsstyrelse hade en ärendehanteringsplan, dvs. ett genomarbetat Excel-ark, som visade avvikelser som noterats vid kontroll och att dessa åtgärdats av företagen inom utsatt tid.
- En Länsstyrelse hade skapat en urvalsmodell anpassad till fördelningen av primärproducenter i länet. Livsmedelsverkets och Jordbruksverkets vägledning⁸² användes som grund. Vid riskbaserat urval och val av kontrollfrekvens är det viktigt att prioritera branscher/företag som kan innebära väsentlig risk för konsumenter. Hittills hade dock exempelvis värdet av ett företags anslutning till ett kvalitetssäkringssystem (KSS) varit begränsad, trots att Livsmedelsverkets och Jordbruksverkets vägledning bygger på detta.

⁸² Se Vägledning Klassning av livsmedelsföretag och foderföretag inom primärproduktionen, prioritering och urval av kontrollobjekt, www.livsmedelsverket.se.

Denna rapport innehåller Livsmedelsverkets sammanställning av resultatet från 2018 års revisioner av Sveriges livsmedelskontroll. Revisionerna utfördes av Livsmedelsverket och länsstyrelserna. De samlade revisionsresultaten ger en bild av hur väl livsmedelskontrollen i Sverige presterar och kan bidra till en positiv utveckling av livsmedelskontrollen.

Syftet med rapporten är att öka kännedomen om hur väl Sveriges livsmedelskontroll uppfyller lagstiftningens krav, och underlätta lokala, regionala och centrala myndigheters användande av resultaten till insatser som utvecklar livsmedelskontrollen.

Rapporten vänder sig främst till de myndigheter som utför revisioner och de som blir reviderade, samt intressenter som på något vis arbetar med att stödja och utveckla livsmedelskontrollen. Andra målgrupper är berörda departement, politiker på olika nivåer, allmänheten och media.

Livsmedelsverket är Sveriges expert- och centrala kontrollmyndighet på livsmedelsområdet. Vi arbetar för säker mat och bra dricksvatten, att ingen konsument ska bli lurad om vad maten innehåller och för bra matvanor. Det är vårt recept på matglädje.