

Revision av Sveriges livsmedelskontroll 2019

Resultat från revisioner av kontrollmyndigheter,
förbättringar i revisionssystemet och revisionernas
likvärdighet



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

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

© Livsmedelsverket, 2020.

Författare:

Åsa Eneroth och Susanne Sylvén.

Rekommenderad citering:

Livsmedelsverket. Eneroth Å och Sylvén S. 2020. L 2020 nr 13: Revision av Sveriges livsmedelskontroll 2019.

Livsmedelsverkets rapportserie. Uppsala.

L 2020 nr 13

ISSN 1104-7089

Omslag: Livsmedelsverket

Förord

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

I denna rapport har resultaten för 2019 års revisionsverksamhet inom livsmedelskontrollen sammanställts. Det samlade resultatet ger en bild av hur väl de myndigheter som reviderades 2019 utför sitt uppdrag inom Sveriges livsmedelskontroll. Resultatet omfattar både ordinarie revisioner och de verifieringar av åtgärdsplaners genomförande som utfördes 2019. Rapporten beskriver också förbättringar som genomförts inom revisionssystemet och en analys görs av likvärdigheten i revisionens utförande. Därmed kan resultaten från denna rapport användas till att utveckla och förbättra både livsmedelskontrollen och revisionssystemet.

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

Ansvariga för rapportens innehåll är Åsa Eneroth och Susanne Sylvén, Utvärderingsavdelningen vid Livsmedelsverket.

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

Livsmedelsverket

Cecilia Svärd

Avdelningschef Utvärderingsavdelningen

Juni 2020

Innehåll

Förord.....	3
Sammanfattning.....	6
Bakgrund och syfte med revision.....	8
Revisioner 2019 och de senaste 5 åren.....	9
Revisioner 2019.....	9
Skuggkontroller 2019.....	11
Revisioner de senaste femårsperioderna.....	12
Resultat av revisionerna.....	15
Reviderade revisionsområden.....	15
Resultat.....	16
Ekonomiska och juridiska förutsättningar.....	16
Personella, administrativa och tekniska förutsättningar.....	19
Genomföra kontroll.....	22
Kommunicera och åtgärda avvikelser.....	26
Verkningsfullhet.....	29
Organisation och samordning.....	32
Revisionernas effekt på kontrollen.....	33
Revisionen upptäcker avvikelser och bedömer åtgärdsplaner.....	33
Verifiering av att åtgärder genomförts.....	33
Förbättringar i revisionssystemet.....	37
Revisionssystemet.....	37
Nationella revisionsmål.....	38
Mål för riskbaserad revision.....	38
Mål för oberoende granskning.....	38
Mål för kompetens.....	38
Mål för revisionens påverkan på kontrollen.....	39
Samsyn i revisionssystemet.....	39
Riskbaserat revisionsprogram.....	40
Handbok om revision.....	40
Revisionsdagarna.....	40
Nationell samrådsgrupp för revision.....	40
Nordiskt samarbete om oberoende granskning av revisionssystem.....	41
Revisionsnätverket vid Sante F.....	41
Likvärdighet vid revisioner.....	42

Skillnader i revisionsresultat mellan och inom revisionsgrupper	43
Skillnader mellan revisorers kompetens 2019	47
Slutsatser och kommentarer	51
Genomförda revisioner – <i>skuggkontroll viktigt moment</i>	51
Hur ser det ut i kontrollen?	51
Ekonomiska och juridiska förutsättningar – <i>brister i finansieringen och avsaknad av beredskapsplaner</i>	51
Personella, administrativa och tekniska förutsättningar – <i>behovsinventering saknas och registervård är viktigt</i>	52
Genomföra kontroll – <i>kontrollen är ej alltid riskbaserad</i>	52
Kommunicera och åtgärda avvikelser – <i>skillnader i avvikelshantering</i>	52
Verkningsfullhet – <i>mål och uppföljning är fortsatt eftersatt</i>	53
Revisionens effekt på kontrollen - <i>verifiering av att åtgärder genomförts är viktigt</i>	53
Förbättringar i revisionssystemet – <i>flera nationella revisionsmål är uppfyllda</i>	53
Likvärdighet vid revisioner – <i>kriterier och samsyn behövs</i>	54
Bilagor	55
Bilaga 1	56
Livsmedelsverkets revisioner av länsstyrelsernas kontroll i primärproduktionen 2015-2019	56
Bilaga 2	58
Revisioner av kommunala kontrollmyndigheter, FIHM och Livsmedelsverket, samt andra insatser 2019	58
Bilaga 3	61
Positiva exempel som noterats vid revisionerna 2019	61
Bilaga 4	62
Resultat från ordinarie revisioner 2018, 2017 och 2016	62
Bilaga 5	64
Resultat från kompetenskartläggning 2019	64
Bilaga 6	69
Verifiering av åtgärdsplaner 2018	69
Bilaga 7	70
Revisionsgruppers revisionsresultat 2018-2019	70

Sammanfattning

Denna rapport presenterar resultatet av 2019 års revisioner av Sveriges livsmedelskontroll. Rapporten bygger på revisioner av länsstyrelser, kommunala kontrollmyndigheternas, Försvarsinspektören för hälsa och miljö (FIHM) samt Livsmedelsverkets livsmedelskontroll. Revisionerna utfördes av Livsmedelsverket och av länsstyrelserna.

Under 2019 utfördes totalt 82 revisioner, 51 ordinarie och 31 verifierande. Under den senaste femårsperioden 2015 – 2019 har 93 procent av kontrollmyndigheterna reviderats. Därmed är EU-kommissionen riktlinje om att samtliga kontrollmyndigheter bör revideras inom en femårsperiod i stort sett uppfyllt.

Resultatet från revisionerna ger en bild av livsmedelskontrollen i Sverige och kan användas vid förbättringsarbeten och vid framtida stöd- och ledningsinsatser. Det är fortfarande stora skillnader i hur väl kontrollmyndigheterna uppfyller lagstiftningens krav. Nedan nämns några resultat från de 51 ordinarie revisionerna som genomfördes 2019:

- en tredjedel av de reviderade kommunala kontrollmyndigheterna hade personalbrist och det fanns ibland svårigheter att rekrytera lämplig personal,
- en fjärdedel av samtliga reviderade kontrollmyndigheterna (både i primärproduktion och i leden efter primärproduktion) hade brister i planeringen av riskbaserad kontroll och vid val av kontrollmetoder, vilket medförde att fokus inte alltid var på områden med högst risk,
- personalen vid de reviderade kommunala kontrollmyndigheterna och vid länsstyrelserna saknade i vissa fall kompetens på det område som kontrollerades, samt visade på behov av att utveckla kontrollmetodiken,
- en av fem reviderade kommunala kontrollmyndigheter vidtog inte alltid lämpliga åtgärder för att se till att företagarna åtgärdade de avvikelser som noterats vid kontrollen och lika stor andel fattade beslut som inte uppfyllde lagstiftningens krav,
- av samtliga reviderade kontrollmyndigheterna så saknade en tredjedel av de kommunala kontrollmyndigheterna, samtliga länsstyrelser, Livsmedelsverket och FIHM en beredskapsplan enligt livsmedelslagstiftningen, eller så innehöll inte planen alla föreskrivna uppgifter,
- mer än hälften av reviderade kommunala kontrollmyndigheterna, hälften av de reviderade länsstyrelserna, samt Livsmedelsverket, saknade ett tillfredsställande system för att identifiera brister i sin egen verksamhet, det vill säga en kontinuerlig verifiering och uppföljning av mål, aktiviteter och arbetssätt.

En positiv utveckling som noterats 2019 var att kontrollrapporter blivit tydligare, samt att fler kontrollmyndigheter arbetade efter fastställda rutiner för att uppnå enhetlighet och kvalitet i kontrollen.

För att stärka revisionens verkan på kontrollen gjordes i ökad utsträckning verifieringar av att kontrollmyndigheterna genomfört åtgärder med anledning av revisionsresultat. Utlovade åtgärder följdes då upp av den som utfört revisionen i nära anslutning till revisionen och inte som tidigare vid

nästa ordinarie revision. Det är dock alltid den reviderade myndighetens ansvar att vidta åtgärder och uppfylla lagstiftningens krav.

I några fall hade inte åtgärder enligt åtgärdsplanen genomförts fullt ut. Livsmedelsverket kan då förelägga den kommunala kontrollmyndigheten att göra detta, vilket gjordes i ett fall under 2019. Övriga typer av kontrollmyndigheter kan inte föreläggas. Livsmedelsverket presenterar dock delar av resultatet vid samtal som förs med Livsmedelsverkets Generaldirektör och med departementet.

I rapporten lyfts även olika förbättringar i revisionssystemet upp samt diskuteras orsaken till skillnader i revisionsresultat mellan de revisionsgrupper som utfört revisionerna utifrån vikten av likvärdighet i revisionerna. Det senare visade på att varje unik revisionsgrupps arbetssätt, kompetens och erfarenhet av att göra bedömningar kan påverka revisionsresultatet. Viktiga slutsatser att ha med i framtida förbättringar av revisionssystemet för att uppnå en än mer verkningsfull revision med likvärdiga bedömningar.

Bakgrund och syfte med revision

Alla kontrollmyndigheter i livsmedelskedjan ska se till att de blir reviderade och vidta åtgärder till följd av resultatet. Dessa revisioner ska bli föremål för oberoende granskning enligt artikel 4.6 i förordning (EG) nr 882/2004¹ (motsvarar artikel 6 i nya kontrollförordningen (EU) 2017/625²). Motsvarande krav för kontroll av dricksvatten, snus och tuggtobak finns i 3 d § i Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2005:21) om offentlig kontroll av livsmedel.

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

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

Revisionen är en systematisk och oberoende undersökning för att avgöra om en verksamhet och dess resultat överensstämmer med det som planerats, om planeringen genomförts på ett verkningsfullt sätt och är lämplig för att nå målen. Detta innebär att kontrollmyndighetens kontrollverksamhet har granskats och utvärderats gentemot förordning (EG) nr 882/2004.

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

Revisionsprocessen tillsammans med revisionsområden beskrivs vidare i Livsmedelsverkets handbok *Revision av kontrollmyndigheters livsmedelskontroll* (Fortsättningsvis *Handboken*, se kontrollwiki.livsmedelsverket.se) och i Sveriges fleråriga nationella plan för kontrollen i livsmedelskedjan (se NKP, www.nkpwebben.se). Sveriges livsmedelskontroll, inklusive revisionssystemet, granskas av EU-kommissionens Sante F⁵.

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

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

⁴ Kommissionens beslut 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 efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelser om djurhälsa och djurskydd (2006/677/EG). Nya riktlinjer håller på att utarbetas, de är ej fastställda ännu.

⁵ EU-kommissionens kontor för hälso- och livsmedelsrevisioner och analys.

Revisioner 2019 och de senaste 5 åren

Revisioner 2019

Under 2019 utfördes totalt 82 revisioner, se tabell 1 och bilaga 1 och 2.

Av dessa var 51 ordinarie revisioner och 31 verifierande revisioner (åtgärder mot tidigare revisionsresultat följs upp), fördelade enligt nedan:

- Fyra ordinarie revisioner av länsstyrelser (19 procent av länsstyrelserna) och sex verifierande revisioner av att länsstyrelser genomfört åtgärder enligt sina åtgärdsplaner efter revision av livsmedelskontroll i primärproduktionen, utfördes av Livsmedelsverket.
- 45 ordinarie revisioner av kommuner (18 procent av kommunerna), utfördes av 16 länsstyrelser
- 25 verifierande revisioner av kommuner (10 procent av kommunerna), utfördes av sju länsstyrelser och av Livsmedelsverket. En av kommunerna verifierades, förutom av länsstyrelsen, även av Livsmedelsverket.
- En ordinarie internrevision av Livsmedelsverkets livsmedelskontroll och en ordinarie revision av FIHM, utfördes av Livsmedelsverket.

Det fanns vid årets slut 25 stycken kommunala kontrollmyndigheter som bestod av mer än en kommun, det vill säga de hade en gemensam nämnd för livsmedelskontrollen. Detta innebär att Sveriges 290 kommuner utgjorde 247 lokala kontrollmyndigheter, se tabell 1.

Dessutom ingick elva kommuner i olika samverkansformer. Under året har fyra par och en tripplett av kommuner på olika sätt hjälpts åt med den operativa kontrollverksamheten. De hade inte formaliserat sin samverkan genom att bilda en gemensam nämnd. Ytterligare fyra kommuner köpte eller lät andra kommuner helt och hållet utföra den operativa kontrollen. Med hänsyn till dessa samverkansformer utfördes den operativa kontrollen inte av 247 kontrollmyndigheter utan snarare av 237 stycken.

Tabell 1. Antal kommunala kontrollmyndigheter och kommunsamarbeten med gemensam nämnd i respektive län, och antal av dessa som reviderats under 2019 och under femårsperioden 2015-2019.

Län	Antal kontroll- myndigheter (varav samarbeten)	Antal reviderade kontrollmyndigheter 2019 - ordinarie revisioner (varav samarbeten)	Antal reviderade kontrollmyndigheter 2019 - verifierande revisioner (varav samarbeten)	Antal ordinarie revisioner 2015–2019 (antal ej reviderade)
Blekinge	3 (1)	0	0	3
Dalarna	14 (2)*	4 (1)	0	14
Gotland	1	0	0	1
Gävleborg	7 (2)	1	0	7
Halland	6	0	0	5 (1)
Jämtland	7 (2)**	2 (1)	0	6 (1)
Jönköping	12 (2)	4	0	10 (2)
Kalmar	11 (1)	0	0	8 (3)
Kronoberg	8	2	0	8
Norrbottnen	14	2	3	14
Skåne	27 (2)	0	0	22 (5)
Stockholm	23 (2)	4	5	23
Södermanland	9	2	2	9
Uppsala	8	1	0	6 (2)
Värmland	14 (1)***	3	5 (1)	14
Västerbotten	14 (1)	5	2	14
Västernorrland	6**	1	1	6
Västmanland	7 (1)*	2	0	7
Västra Götaland	37 (4)	6 (1)	7 (1)	35 (2)
Örebro	7 (3)***	3	0	7
Östergötland	12 (1)	3	0	11 (1)
Totalt	247 (25)	45 (3)	25****(2)	230 (17)

*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.

**** Vid två av dessa 25 kommuner har Livsmedelsverket utfört verifierande revision efter överlämning från länsstyrelse. Vid en annan kommun har både Länsstyrelsen och Livsmedelsverket utfört verifierande revisioner.

Skuggkontroller 2019

Under 2019 omfattade totalt 41 av de 51 ordinarie revisionerna en skuggkontroll (80 procent). Vid en skuggkontroll observerar och bedömer revisionsgruppen, inklusive en sakkunnig, en offentlig kontroll som utförs av den kontrollmyndighet som revideras. Det är en viktig del i revisionen för att samla information och verifiera att de observationer som gjorts genom intervjuer och dokumentgranskning inom olika revisionsområden stämmer även i praktiken.

Samtliga ordinarie revisioner utförda av Livsmedelsverket (100 procent), och 35 av de 45 ordinarie revisionerna av kommuner (78 procent) omfattade en skuggkontroll. Revisionerna och framförallt skuggkontrollerna fokuserade då på olika produktionsinriktningar och sakområden enligt det revisionsprogram som Livsmedelsverket tagit fram, se tabell 2.

Tabell 2. Antal revisioner med momentet skuggkontroll inom olika produktionsinriktningar och sakområden, samt det revisionsresultatet som skuggkontrollen med den sakkunniga genererat.

Reviderad myndighet	Fokus vid skuggkontrollen, produktionsinriktning eller sakområde	Antal revisioner med skuggkontroll	Antal revisioner med avvikelser noterat med stöd från skuggkontrollen och sakkunnig	Revisionsområde där avvikelser noteras
Länsstyrelse	Mjölproduktion försäljning av opastöriserad mjölk direkt till konsument	2	2	Kompetens
	Honungsproduktion	2	1	Kompetens, Riskbaserad kontroll
Kommun, Livsmedelsverket och FIHM	Dricksvatten Anpassning av säkerhetsbarriärer vid anläggningen till mikrobiologiska faror samt bedöma om kemiska faror i råvattnet har beaktats i faroanalysen	13	9	Kompetens, Riskbaserad kontroll, Rutiner och enhetlighet, Kontrollrapporter, Åtgärder vid bristande efterlevnad
	Storhushåll/Restaurang Korrekt information allergener och system för spårbarhet och återkallande samt frivilligt ursprung kött o fisk.	11	5	Kompetens, Riskbaserad kontroll, Kontrollrapporter
	Stormarknad/Butik Korrekt information allergener butikspackade och oförpackade livsmedel och system för spårbarhet och återkallande allergener samt ursprung kött och fisk.	11	3	Kompetens, Kontrollrapporter
	Fisk Skyddad beteckning	1	1	Riskbaserad kontroll
	Import från länder utanför EU. Kontroll av att produkter uppfyller aktuella importkrav, dvs. gränskontrollen följer aktuell lagstiftning.	1	0	-
Totalt		41	21 (51 %)	

Andelen ordinarie revisioner med skuggkontroll då sakkunnig deltagit, där en avvikelse noterats med stöd från skuggkontrollen var relativt oförändrad under åren 2014 - 2016 (15-20 procent). Andelen ökade sedan markant under 2017 (88 procent) för att minska 2018 (46 procent). Resultatet för 2019 (51 procent), påminner om det från 2018.

Mycket har förändrats under dessa år, framförallt 2017 då Handboken uppdaterades och nya föreskrifter för offentlig livsmedelskontroll⁶ började gälla. Livsmedelsverkets samordning av sakkunnigpoolen och val av fokusområden vid skuggkontroller har också förändrats. 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 att många kontrollmyndigheter hade bristfälliga kompetensförsörjningsplaner och att kompetens ofta saknades för att utföra kontroll inom de relativt ovanliga fokusområdena. Ett exempel är kontroll av ekologiska livsmedel i butik.

Resultaten från 2018⁷ och 2019 indikerar att revisionsgruppen med stöd av sakkunnig alltmer identifierat brister inom andra revisionsområden än Kompetens, se tabell 2. Avvikelser inom revisionsområdena Riskbaserad kontroll och Kontrollrapporter har ökat. Revisionerna har utvecklats både genom utförande av skuggkontroller men även genom att en sakkunnig ingår i revisionsgruppen och ger stöd vid den administrativa granskningen.

Revisioner de senaste femårsperioderna

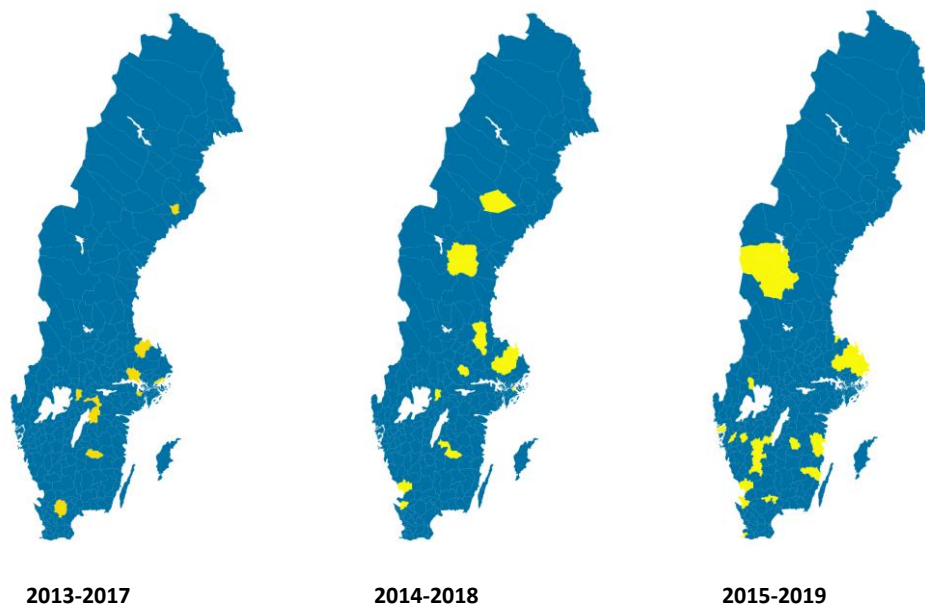
Under femårsperioden 2015-2019 har 86 procent av länsstyrelserna reviderats (18 av 21 stycken), se bilaga 1. Detta kan jämföras med 90 procent (19 av 21 länsstyrelser) under de båda tidigare femårsperioderna, 2014-2018 och 2013-2017.

Under femårsperioden 2015-2019 har samtidigt 93⁸ procent av de kommunala kontrollmyndigheterna som fanns 2019 reviderats (230 av 247 stycken kommunala kontrollmyndigheter). Detta kan jämföras med 95 procent under 2014-2018 och 96 procent under 2013-2017, se figur 1. De kommunala kontrollmyndigheterna är färre än antalet kommuner eftersom två eller flera kommuner formellt kan gå samman och bilda en ny kontrollmyndighet, se tabell 1. De kommunala kontrollmyndigheterna kallas i fortsättningen för *kommuner* i denna rapport.

⁶ Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2005:21) om offentlig kontroll av livsmedel

⁷ Revision av Sveriges livsmedelskontroll 2018, Livsmedelsverkets rapportserie L 2019 NR 07.

⁸ Nybildade kommunala kontrollmyndigheter som inte reviderats under 2015-2019 var Berg och Härjedalens miljö och byggnämnd, samt Gislaved Tranemo Bygg- och miljönämnd.



Figur 1. Kommunala kontrollmyndigheter som reviderats av länsstyrelsen eller Livsmedelsverket under femårsperioderna 2013-2017, 2014-2018 och 2015-2019. De kontrollmyndigheter, några nybildade, som ännu inte reviderats är markerade i gult; 2013-2017 (10 st), 2014-2018 (13 st) och 2015-2019 (17 st).

Under femårsperioden 2015-2019 reviderades även Livsmedelsverket internt och FIHM. Sammantaget innebär det att kommissionens riktlinje⁹ om att samtliga kontrollmyndigheter bör revideras inom en femårsperiod i stort sett var uppfylld (93 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, se avsnitten Skuggkontroller 2019 ovan. Livsmedelsverket administrerar en sakkunnigpool bestående av personer som har särskild kunskap inom olika sakområden. Länsstyrelserna har möjlighet att begära sakkunnigstöd från poolen och på så vis har andelen skuggkontroller kunnat öka den senaste femårsperioden, se diagram 1 och 2.

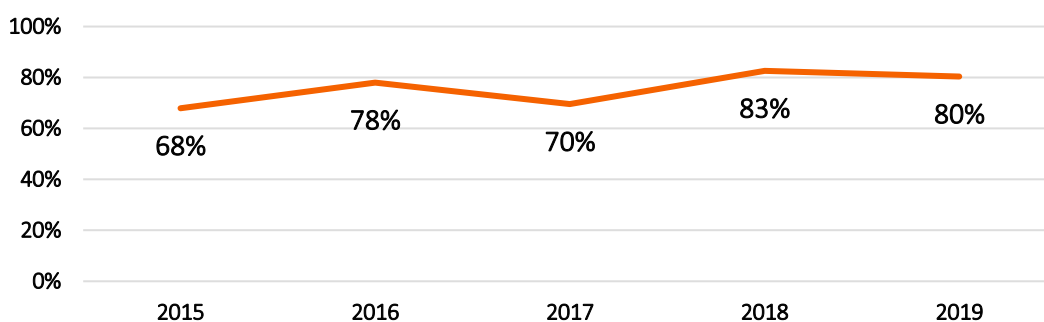


Diagram 1. Andel (%) av de ordinarie revisionerna som omfattade en skuggkontroll under åren 2015-2019.

⁹ Kommissionens beslut 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 efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelser om djurhälsa och djurskydd (2006/677/EG).

Antal revisioner Livsmedelsverket utfört har minskat och antalet revisioner länsstyrelserna utfört har ökat under den senaste femårsperioden, se diagram 2. Den främsta orsaken till detta är att Livsmedelsverket 2017 fattade beslutet att inte genomföra ordinarie revisioner av kommuner, utan dessa revisioner har till större del genomförts av länsstyrelserna. Diagrammet visar även att revisioner där sakkunnig deltagit, skuggkontroll använts och antal verifieringar av att åtgärder genomförts enligt åtgärdsplan har ökat, vilket är positivt.

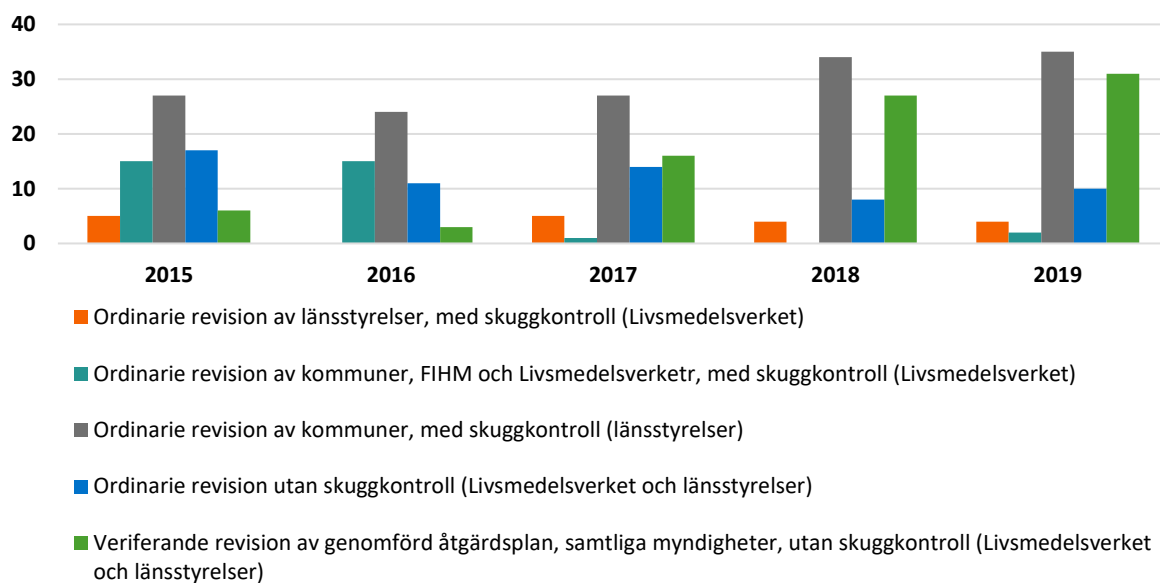


Diagram 2. Fördelning av olika revisionstyper under åren 2015-2019, anges i staplar med rubriken "typ av revision, reviderad myndighet, med eller utan skuggkontroll (myndighet som utfört revisionen)".

Resultat av revisionerna

Reviderade revisionsområden

I diagrammet nedan visas andelen avvikelser (nya och kvarstående) inom de olika revisionsområdena. Alla 51 ordinarie revisioner (45 revisioner av kommuner, fyra revisioner av länsstyrelser, en internrevision av Livsmedelsverkets kontrollverksamhet och en revision av FIHM) omfattade inte alla revisionsområden och därför redovisas även andelen revisioner där respektive revisionsområde inte granskades¹⁰.

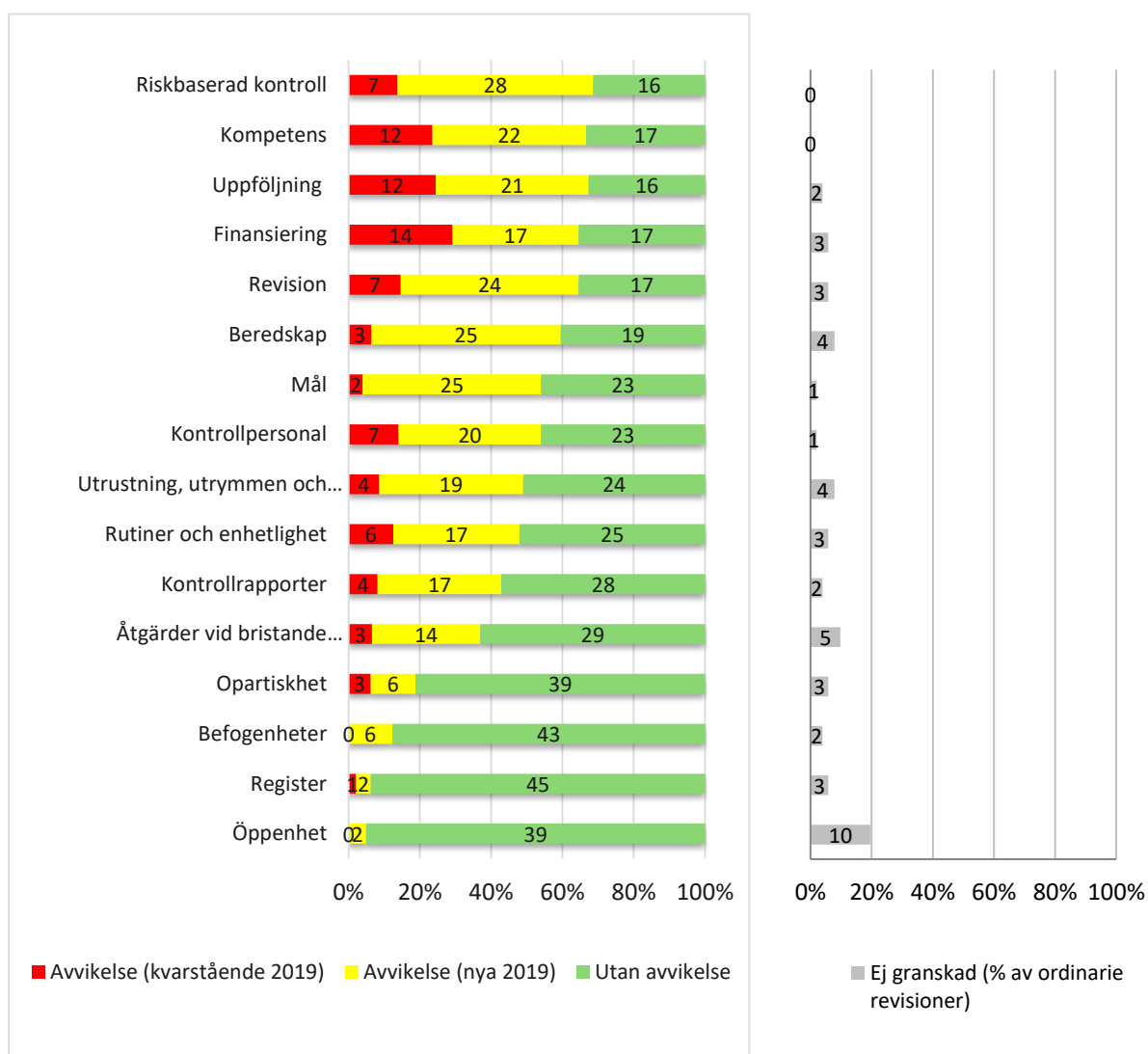


Diagram 3. Andel avvikelser (nya och kvarstående) 2019 inom de olika revisionsområdena (till vänster). Andel revisioner där revisionsområdena inte granskats eller där det inte fanns tillräckligt med underlag för bedömning (till höger). Antalet revisioner anges som en siffra inuti staplarna. Totalt redovisas resultat från 51 ordinarie revisioner.

¹⁰ Resultatet från 2018, 2017 och 2016 återfinns i bilaga 4 för jämförelse.

Resultatet visar att avvikelser noterades inom samtliga revisionsområden. Antalet avvikelser per reviderad myndighet redovisas inte i denna rapport eftersom just antal avvikelser vid en revision inte alltid speglar hur väl myndighetens verksamhet fungerar. Ett revisionsområde omfattar oftast flera olika lagkrav och en avvikelse kan därför ha varierande betydelse. 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 resultatet och vilka avvikelser som noterats inom de olika revisionsområdena vid 2019 års ordinarie revisioner, 51 stycken.

I diagram 4-8 redovisas även trender för avvikelser under åren 2015-2019, den femårsperiod under vilken nästan samtliga kontrollmyndigheter har reviderats. Åren är inte helt jämförbara då handboken uppdaterats under perioden och lagstiftningen delvis förändrats, men kan ändå spegla huvudriktningar i hur lagstiftning uppfylls inom olika revisionsområden..

Resultat

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

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

Sammanställningen nedan visar dels hur andelen revisioner med avvikelse inom de olika områdena varierat under den senaste femårsperioden 2015 och 2019, och dels detaljerade resultatet från de 51 ordinarie revisioner som utfördes under 2019. Positiva exempel som noterats vid revisionerna finns samlade i bilaga 3.

Ekonomiska och juridiska förutsättningar

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

Vid revisionerna 2015-2019 har det varit relativt få kontrollmyndigheter (runt 2 av 10 åren 2018-2019) som inte uppfyllt lagstiftningskraven för revisionsområdena Opartiskhet och Befogenheter. Det var flera myndigheter (runt 6 av 10 åren 2017-2019) som inte bedömdes uppfylla lagstiftningen för Beredskap och Finansiering, se diagram 4.

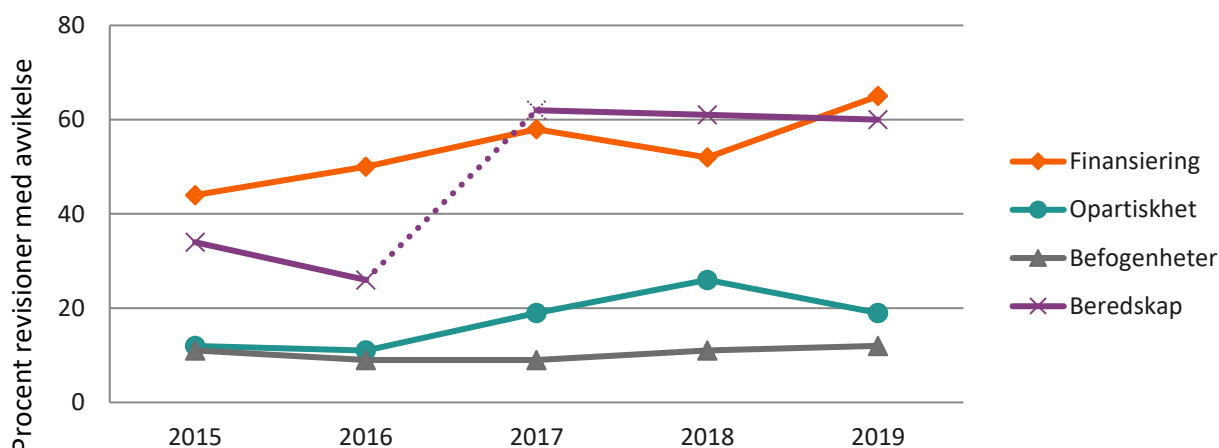


Diagram 4. Andel avvikelser (procent) vid ordinarie revisioner 2015-2019 när revisionsområdena granskats. Resultatet från de olika åren är inte helt jämförbara då Handboken uppdaterades juli 2017 och lagstiftningen inom Beredskap förtydligats januari 2017 (se prickad linje). Samtliga typer av kontrollmyndigheter ingår i redovisningen.

Revisionsområdena Finansiering och Beredskap är enligt revisorerna svåra att bedöma. Vid den kompetenskartläggning som nämns nedan i avsnittet Likvärdighet vid revisioner och som redovisas i bilaga 5 syns behov av ökad kompetens hos revisorerna inom just dessa områden.

Finansiering

Resultat 2019

- Den vanligaste avvikelserna vid de reviderade kommunerna var fortsatt att avgiftsintäkterna inte täckte kostnaden för kontroll. Vid vissa revisioner var det svårt att bedöma i vilken utsträckning intäkterna motsvarade kostnaderna, då de senare inte särredovisades.
- Hos några av de reviderade kommunerna bedömdes det att timtaxan var för låg eller att kontrollen till viss del finansierades av skattemedel. Några reviderade kommuner tog inte in avgift för de uppföljande kontrollerna som genomförts med anledning av brister som noterats.
- Vid en kommun kopplades de bristande finansiella resurserna till att kontroll inte kunde genomföras. Även det omvända noterades, det vill säga att kontrollavgifter finansierade annan verksamhet vid kommunen istället för att användas till kontrollen. Två kommuner hade återbetalat avgiften då kontroll inte hade utförts.
- Ingen av de fyra länsstyrelserna som reviderades hade formellt säkerställt finansiering av offentlig livsmedelskontroll i primärproduktionen.

Kommentar

- Beskrivningen av avvikelserna inom finansiering känns igen från tidigare år. Trots att SKR¹¹ har bra verktyg som stöd vid beräkning av timtaxa så är det svårt att säkerställa att de avgifter som tas in motsvarar kostnaden för kontrollen.
- Avvikelseerna 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.
- Det är anmärkningsvärt att kontrollavgifter återbetalas då kontroll inte genomförts. Avgifter får bara återbetalas då de tagits ut felaktigt och så verkar inte vara fallet här.
- Länsstyrelserna finansierar sin kontroll genom anslag, undantaget för uppföljande kontroller som det tas ut en avgift för. Detta till skillnad från kommunerna och Livsmedelsverket som finansierar all sin kontroll med avgifter. Likväl måste länsstyrelsen säkerställa att det finns tillräckliga resurser så att kontroll kan utföras. Vilka ekonomiska resurser som myndigheten använder för att kunna fullgöra sina kontrolluppgifter fanns inte alltid tillgängliga.

Opartiskhet

Resultat 2019

- Knappt en femtedel av de reviderade kommunerna saknade eller hade otillräckliga rutiner för att säkerställa myndighetens opartiskhet.
- Vid två kommuner stod kontrollpersonalen i direkt beroendeställning till den chef som hade ansvar för kommunala verksamheter där livsmedelskontroll utfördes, bland annat dricksvattenanläggningar.

Kommentar

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

Befogenheter

Resultat 2019

- Vid två kommuner hade beslut fattats av personer som saknade befogenheter för detta. I övrigt noterades vid revisionerna att några kommuners delegationsordningar inte var uppdaterade med korrekt lagstiftning, bland annat inom dricksvatten. Avvikelser som noterades var även att delegation saknades för beslut om sanktionsavgifter, viten, begära om polishandräckning samt åtalsanmälan.

¹¹ SKR = Sveriges Kommuner och Regioner (tidigare SKL)

Kommentar

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

Beredskap

Resultat 2019

- Av de reviderade kontrollmyndigheterna så saknade en tredjedel av kommunerna, samtliga länsstyrelser, Livsmedelsverket och FIHM en beredskapsplan som omfattade livsmedel inklusive dricksvatten, eller så innehöll inte planen alla föreskrivna uppgifter.
- Hos några kommuner var beredskapsplanerna inte uppdaterade och aktuella, och vid ytterligare några kommuner var planen inte testad.

Kommentar

- Beredskapsplaner krävs för att åtgärder ska kunna vidtas omedelbart om livsmedel eller dricksvatten visar sig utgöra en allvarlig risk för konsumenterna att bli sjuka eller lurade. Det kan handla om matförgiftningsutbrott, vattenburna utbrott, hantering av RASFF¹² eller annan information om osäkra livsmedel på marknaden eller bedrägliga förfaranden.
- Avvikelserna rör myndigheternas beredskapsplaner, vilket kan indikera att 3 h § i LIVSFS 2005:21 inte fullt ut implementerats. Ytterligare insatser på området behövs, exempelvis kring hur man identifierar och hanterar potentiella krissituationer som kan orsaka osäkra livsmedel och dricksvatten, och hur planen kan testas och utvärderas.

Personella, administrativa och tekniska förutsättningar

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

Vid revisionerna uppfyllde de flesta kontrollmyndigheterna lagstiftningskraven för registrering, godkännande och anläggningsförteckning, se diagram 5. Register över primärproducenter har varit och är delvis alltså ett problem vid vissa länsstyrelser. Trenden är att lagstiftningen uppfylls allt sämre avseende kontrollpersonal. En bidragande faktor kan vara svårigheter att rekrytera lämplig kontrollpersonal.

¹² Rapid Alert System for Food and Feed – ett varningssystem inom EU där medlemsstaterna informerar andra medlemsstater om icke säkra livsmedel på marknaden.

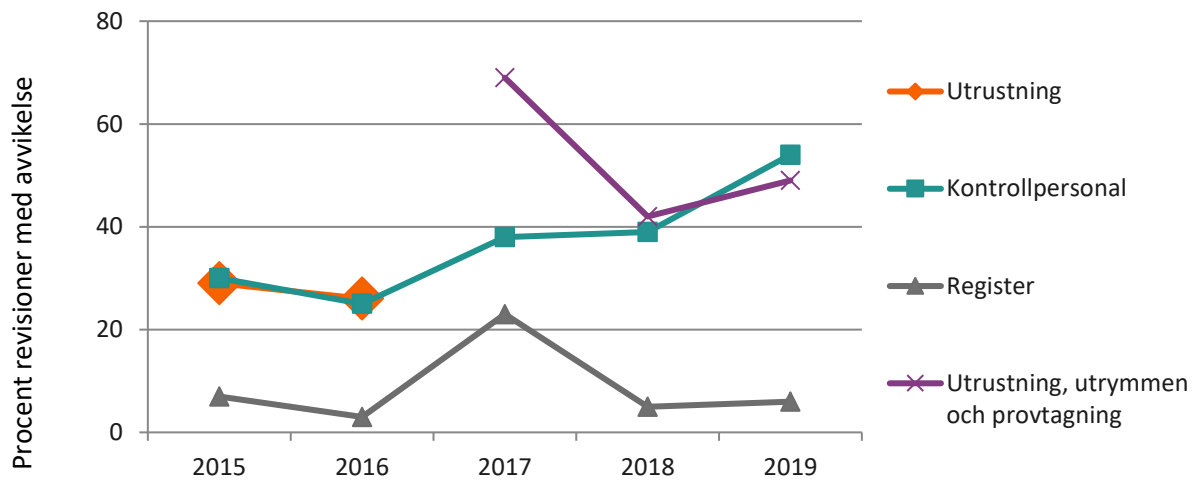


Diagram 5. Andel avvikelser (procent) vid ordinarie revisioner 2015-2019 när revisionsområdena granskats. Resultatet från de olika åren är inte helt jämförbara då Handboken uppdaterats juli 2017. Område Utrustning var ett eget område under 2015 -2016, (provtagning redovisades då separat, se nedan), men ingick i område Utrustning, utrymmen och provtagning under 2017-2019 (lila linje). Samtliga typer av kontrollmyndigheter ingår i redovisningen.

Kontrollpersonal

Resultat 2019

- En tredjedel av de reviderade kommunerna hade personalbrist. Detta hade i många fall resulterat i att all planerad kontroll inte utförts och att en kontrollskuld uppkommit vilken var svår att reducera. En tredjedel av avvikelserna var kvarstående från tidigare år.
- En femtedel av de reviderade kommunerna, samtliga länsstyrelser och FIHM saknade eller hade ofullständiga behovsinventeringar, det vill säga en inventering av vilka personella resurser som behövs för att fullgöra kontrolluppgiften. Därmed var det svårt att bedöma om det fanns tillräckligt med kontrollpersonal vid myndigheterna.

Kommentarer

- Det är allvarligt att många av de reviderade myndigheterna hade en konstaterad personalbrist eller inte kände till sitt personalbehov eftersom tillräckligt med personal är en förutsättning för att kunna genomföra den planerade kontrollen.
- Avvikelse som rörde bristande behovsinventering kan indikera att 3 e § i LIVSFS 2005:21 inte fullt ut implementerats, det vill säga att en plan för kontrollen saknades eller var ofullständig (jämför med revisionsområde Riskbaserad kontroll). Ytterligare insatser behövs.
- SKR har stöddokument för fördelning av tid för kontrollpersonal på sin webbplats¹³. Personalbehovet är dessutom en uppgift som kontrollmyndigheterna årligen ska rapportera in

¹³ www.skr.se

till Livsmedelsverket,¹⁴ vilket borde innebära att samtliga myndigheter har gjort en behovsinventering för att kunna redovisa uppgifterna. I annat fall är de rapporterade siffrorna inte tillförlitliga.

Registrering, godkännande, anläggningsförteckning

Resultat 2019

- En kommun hade inte säkerställt att förteckningen över registrerade och godkända livsmedelsföretagare och anläggningar var aktuell.
- En länsstyrelse kände till att det fanns livsmedelsföretagare som bedrev primärproduktion utan att vara registrerade. Länsstyrelsen hade inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att se till att dessa registrerades. Denna avvikelse var kvarstående från tidigare revision.
- En annan länsstyrelse hade inte rapporterat till Livsmedelsverket enligt anvisningarna. Uppgift om totalt antal primärproducenter av livsmedel i länet saknades i myndighetsrapporteringen till Livsmedelsverket under åren 2016, 2017 och 2018.

Kommentarer

- Det är positivt att majoriteten av de reviderade myndigheterna hade fullständiga register över de livsmedelsföretagare som ingick i kontrollansvaret. Ofullständiga register får följdverkningar vad gäller myndigheternas möjligheter att uppskatta personal- och kompetensbehov, och omöjliggör ett riskbaserat urval i kontrollplaneringen.

Utrustning, utrymme och provtagning

Resultat 2019

- En femtedel av de reviderade kommunerna och samtliga reviderade länsstyrelser saknade tillgång till lämpliga utrymnen, 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 eller så saknades en rutin för kalibrering.
- Två kommuner, tre länsstyrelser, samt FIHM hade inte säkerställt tillgången till lämplig laboratoriekapacitet.
- Brister i provtagningsrutiner och säkerställandet av livsmedelsföretagarnas rätt till referensprov i samband med provtagning, samt avsaknad av provtagningsutrustning och provtagningsplaner är exempel på avvikelser då det gäller provtagning som noterades hos sju kommuner.

¹⁴ Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2009:13) om rapporteringsskyldigheter för kontrollmyndigheter, och Livsmedelsverkets anvisningar till rapportering av livsmedelskontrollen.

- Krav för fastställande av faroanalys och undersökningsprogram för dricksvattenanläggningar uppfylldes inte i tre kommuner.

Kommentarer

- Beslag av livsmedel kan vara en nödvändig åtgärd om det finns risk för att ett osäkert livsmedel annars släpps ut på marknaden. Tillgång till lämpliga utrymmen för förvaring av beslagtagna livsmedel, eller likvärdig rutin för hantering av beslagtagna livsmedel kan då vara en förutsättning för en verkningsfull kontroll.
- Även tillgång till provtagningsutrustning och tillförlitliga termometrar är viktiga förutsättningar för en kontroll som ska ha effekt.
- 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.

Genomföra kontroll

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

Revisionsområdena som hör till genomförandet av kontrollerna omfattar lagstiftning som enligt revisionerna relativt ofta inte uppfylls, se diagram 6. Andelen revisioner med avvikelse för dessa områden ökade kraftigt när den nationella lagstiftningen om offentlig kontroll uppdaterades 2017¹⁵. Riskbaserad kontroll och Kompetens är fortsatt i behov av bättre laguppfyllelse, medan trenden för Rutiner och enhetlighet antyder att området förbättrats. Beskrivning av avvikelser inom området Provtagning redovisas ovan.

¹⁵ Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2005:21) om offentlig kontroll av livsmedel

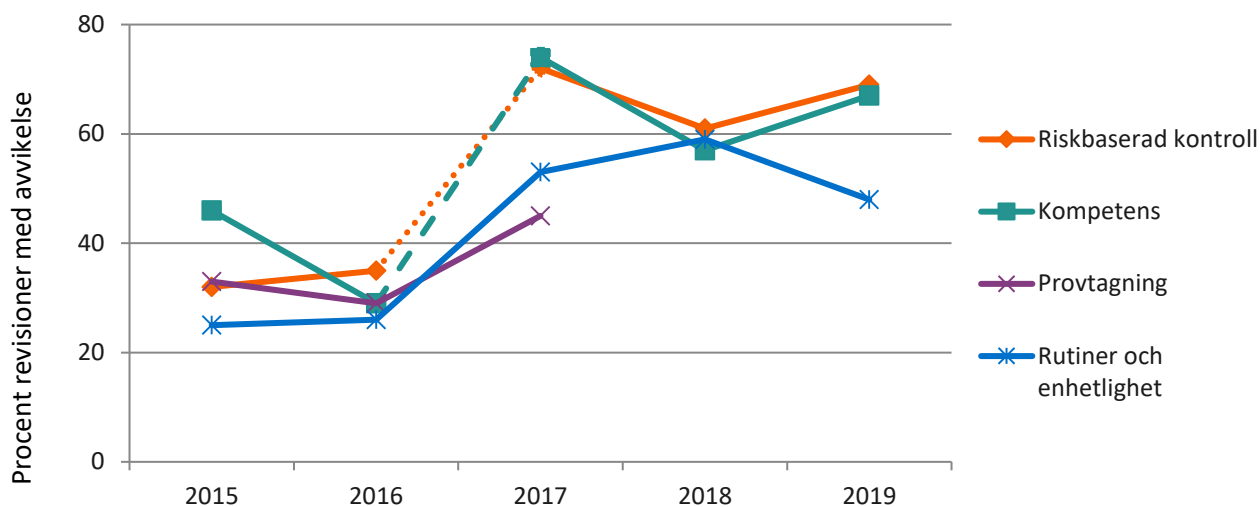


Diagram 6. Andel avvikelser (procent) vid ordinarie revisioner 2015-2019 när revisionsområdena granskats. Resultatet från de olika åren är inte helt jämförbara då Handboken uppdaterats juli 2017 (Provtagning redovisades inte längre separat, se avsnittet ovan) och lagstiftningen inom Riskbaserad kontroll och Kompetens förtydligats januari 2017 (se prickad och streckad linje). Samtliga typer av kontrollmyndigheter ingår i redovisningen.

Riskbaserad kontroll

Resultat 2019

Finns en plan?

- Fastställda fleråriga kontrollplaner saknades vid en femtedel av de reviderade kommunerna. I de fall planer fanns var flera av dessa ofullständiga och innehöll inte föreskrivna uppgifter. Hänsyn hade inte tagits till kontrollmetoder, framförallt provtagning, eller lagstiftningsområden.
- De reviderade länsstyrelsernas kontrollplaner var inte alltid fleråriga och framåtsyftande. Exempelvis kunde plan för åren 2020-2021 saknas. I planerna saknades det också prioriteringar för varje år gällande kontroll av anläggningar, anläggningstyper, varor, varuslag eller områden för kontroll, samt uppgifter om hur myndigheten avsåg att använda olika kontrollmetoder. Vissa reviderade länsstyrelser saknade även uppgifter om ekonomiska och andra resurser som myndigheten behövde för att kunna fullgöra sina kontrolluppgifter, och hur myndighetens utvärderingar av genomförd kontroll skulle beaktas.

Följs planen?

- En fjärdedel av de reviderade kommunerna följde inte sin kontrollplan och byggde på så sätt upp en kontrollskuld. Skulden ökade för varje år. Många saknade dessutom en plan för hur kontrollskulden skulle hanteras. Dessa avvikelser var ofta kvarstående.
- Kontroll av dricksvatten var ett område som granskades vid revisionerna av några komuner. Vid de skuggkontroller som utfördes noterades att flera myndigheter inte hade beslutat om fastställande av faroanalys och program för regelbundna undersökningar för samtliga

registrerade dricksvattenanläggningar. Flera dricksvattenanläggningar hade felaktig riskklassning och en kommun hade inte utfört någon kontroll alls på denna typ av anläggning.

- En länsstyrelse genomförde inte kontroll regelbundet och så ofta som det var lämpligt med hänsyn till klarlagda risker, erfarenhet från tidigare kontroller och information som kan tyda på bristande efterlevnad och levde därigenom inte upp till lagstiftningens krav.

Verkningsfull kontroll?

- Vid revisioner av tre kommuner och vid en länsstyrelse bedömdes det att den kontroll som utfördes vid skuggkontrollen inte var riskbaserad. De mest relevanta och riskfyllda delarna i verksamheten hade inte granskats och valet av lagstiftningsområden var inte riskbaserat. Vid internrevisionen av Livsmedelsverket framkom att kontrollen av en produkt med skyddad beteckning inte helt utgick från en riskbedömning mot bakgrund av specifikationen.
- De planerade kontrollerna vid de reviderade länsstyrelserna var ofta föranmälda. För att förenkla för företagen hade en länsstyrelse bland annat som mål att föranmäla sina kontroller, vilket går emot kontrollförordningen om inte tillfredsställande motivering finns. Länsstyrelsens motiv var att planerade kontroller innehöll en revisionsdel, vilket innebär granskning av dokument vilket kräver säkerställd tillgång till personal och dokumentation. Livsmedelsverket bedömde att myndighetens motivering inte håller fullt ut, då vissa förhållanden kan kräva oanmälda kontroller.

Kommentar

- Riskbaserad kontroll innebär att myndigheten behöver fokusera kontrollen på rätt saker för att upptäcka eventuella avvikelser. Kontrollen ska utföras vid rätt tillfälle, inom relevanta lagstiftningsområden och med mest lämplig kontrollmetod och frekvens, beroende av risker och erfarenheter av företagets verksamhet och regelefterlevnad. Det är tydligt att myndigheternas planering inte alltid är tillräcklig riskbaserad, och att de planer som finns inte alltid följs.
- Myndigheten ska årligen fastställa en plan för kontrollen. Planen ska gälla en period om minst tre år och omfatta myndighetens samtliga ansvarsområden. Av kontrollplanen ska bland annat framgå behovet av kontroll, prioriteringar och hur de olika kontrollmetoderna avses att användas, särskilt provtagning och analys.
- Området granskades vid samtliga revisioner och andelen avvikelser var mycket hög bland både kommuner och länsstyrelser. Majoriteten av avvikelserna berör myndigheternas kontrollplaner, vilket kan indikera att 3 e § i LIVSFS 2005:21 inte fullt ut implementerats hos myndigheterna. Ytterligare insatser på området behövs, exempelvis kring hur man planerar för kontrollmetoder eller lagstiftningsområden. Utbildningsturnén avseende God kontrollsed som Livsmedelsverket planerar att genomföra under 2020 är en god bit på väg. Den i kombination med e-utbildning om kontrollprocessen som nu finns bör ge myndigheterna stöd och insikt om hur viktig kontrollplaneringen är för att kontrollen ska vara verkningsfull.

Kompetens

Resultat 2019

- Två tredjedelar av de reviderade kommunerna, samtliga länsstyrelser, Livsmedelsverket och FIHM saknade, hade ofullständiga eller inaktuella kompetensförsörjningsplaner. Kompetensinventeringar hade i flera fall inte genomförts. Knappt hälften av avvikelserna var kvarstående från tidigare revision.
- Tillräcklig kompetens för att genomföra kontroll inom det område som valts ut för skuggkontroll saknades vid tre kommuner inom dricksvatten, och vid två länsstyrelser, en inom honungsproduktion och en inom mjölkproduktion.
- Bristande kontrollmetodik noterades vid fyra skuggkontroller. Exempelvis så ställde inspektören slutna frågor och verifierade inte alltid svaren, och fick på så sätt inte tillräcklig information för att bedöma om lagkraven var uppfyllda eller inte.

Kommentar

- Revisionsområdet granskades vid samtliga revisioner och det är allvarligt att sju av tio av de reviderade myndigheterna hade en avvikelse.
- Rätt kompetens är en förutsättning för att kunna göra riskbaserade bedömningar och upptäcka eventuella avvikelser vid en kontroll. Personalen ska ha rätt kompetens i förhållande till de anläggningstyper de kontrollerar. Myndigheten ska inte bara se till att kompetens finns, rätt kompetens ska också användas där den behövs.
- Det ska finnas en kompetensförsörjningsplan på myndigheten, och av den ska det framgå den kompetens som myndigheten behöver för att fullgöra sina kontrolluppgifter, den kompetens som finns hos myndighetens personal (samt andra personer som bedriver kontrollverksamhet åt myndigheten), behovet av kompetensutveckling hos personalen samt hur myndigheten avser att uppfylla kraven på kompetensförsörjning. Planen ska hållas uppdaterad.
- Majoriteten av avvikelserna berör myndigheternas kompetensförsörjningsplaner, vilket kan indikera att 3 g § i LIVSFS 2005:21 inte fullt ut implementerats hos myndigheterna. 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 områden kontrollen ska fokusera på och genom detta haft tid att förbereda sig. Trots det hade några myndigheter inte tillräckliga kunskaper för att göra korrekta bedömningar inom de områden som valts ut för skuggkontroll.

Rutiner och enhetlighet

Resultat 2019

- FIHM, Livsmedelsverket, en länsstyrelse och nästan hälften av de reviderade kommunerna hade rutiner som bedömdes vara ändamålsenliga.

- Resten av de reviderade kommunerna och tre länsstyrelser saknade ändamålsenliga rutiner inom alla eller några föreskrivna områden. Avvikelsen var på sex myndigheter kvarstående från tidigare revision.
- Vid sju av kommunerna som saknade rutiner nämns särskilt avsaknad av provtagningsrutin. I en revisionsrapport nämns att rutin för undersökning av dricksvatten saknas.
- En femtedel av de reviderade kommunerna saknade system för att hålla rutinerna uppdaterade och i flera fall noterades att rutinerna var inaktuella och i behov av uppdatering.
- Ett fåtal av de reviderade kommunerna följde inte sina rutiner.

Kommentarer

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

Kommunicera och åtgärda avvikelser

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

Andel kontrollmyndigheter med avvikelse inom kommunikation och åtgärd av avvikelser har legat relativt stabil under senare år på under 50 procent. Öppenhet är näst intill utan avvikelser. Relativt få avvikelser avseende åtgärder vid bristande efterlevnad kan dock vara en sideeffekt av brister tidigare i kontrollprocessen, exempelvis avvikelser inom revisionsområden i avsnittet Genomföra kontroll.

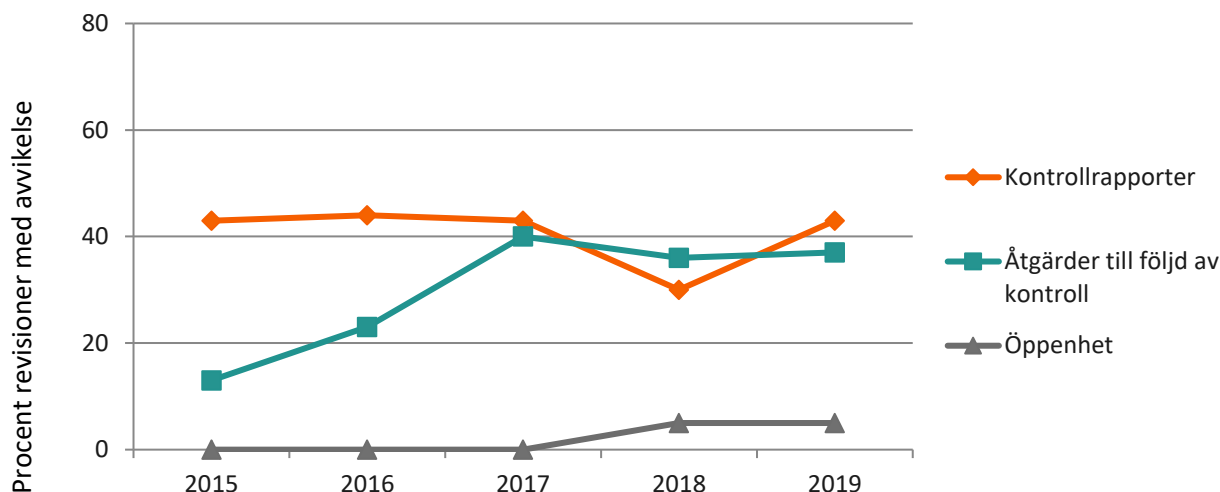


Diagram 7. Andel avvikelser (procent) vid ordinarie revisioner 2015-2019 när revisionsområdena granskats. Resultatet från de olika åren är inte helt jämförbara då Handboken uppdaterats juli 2017. Samtliga typer av kontrollmyndigheter ingår i redovisningen.

Kontrollrapporter

Resultat 2019

- I princip samtliga reviderade myndigheter upprättade kontrollrapporter och överlämnade dessa till livsmedelsföretagaren efter utförd kontroll.
- I en femtedel av de reviderade kommunernas och i FIHMs kontrollrapporter fanns inte alla föreskrivna uppgifter. Ofta saknades syfte och kontrollmetod.
- Nästan lika många kommuner och en länsstyrelse ställde krav på åtgärder i sina kontrollrapporter, och inte i form av beslut med möjlighet till överklagan.
- Rapporterna vid sex kommuner och två länsstyrelser var otydliga. Det var oklart för företagaren vad som var avvikelse mot lagstiftningen och rapporterna speglade inte alltid vad som hade granskats vid kontrollen.

Kommentar

- Om kontrollen ska vara verkningsfull det vill säga att företagaren åtgärdar eventuella avvikelser är det viktigt att rapporten är tydlig och begriplig. Det måste vara klart vad som kontrollerats och vad som var en avvikelse mot lagstiftningen. Vid skuggkontrollerna upptäcktes några fall då rapporten inte speglade den kontroll som utförts.
- Efter en utförd kontroll ska en kontrollrapport skrivas. Rapporten ska innehålla en beskrivning av syftet med kontrollen, vilken kontrollmetod som använts och resultatet av kontrollen. Krav på åtgärd ska inte ställas i rapporten, dock ska kontrollmyndigheten informeras hur ärendet hanteras framöver.
- När myndigheten kräver en åtgärd av företagaren för att rätta till en avvikelse, så ska detta krav vara formulerat som ett beslut, innehållande en motivering, lagstöd, samt en möjlighet för företagaren att överklaga. Ur ett rättssäkerhetsperspektiv är det allvarligt att flera myndigheter

i sina kontrollrapporter ställt krav på åtgärder utan att via ett formellt beslut ge livsmedelsföretaget en möjlighet till överklagan.

Åtgärder vid bristande efterlevnad

Resultat 2019

- Cirka en av fem av de reviderade kommunerna 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, åtgärder användes inte vid behov och ibland valdes en oproportionerlig åtgärd i förhållande till avvikelserns art. Dessa avvikelser var ibland kvarstående från tidigare revisioner.
- Lika stor andel av kommunerna fattade beslut som inte uppfyllde lagstiftningens krav. 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.

Kommentar

- Syftet med offentlig kontroll är att granska om livsmedelsföretagen lever upp till lagstiftningens krav så att konsumenter har tillgång till säkra livsmedel och inte blir vilseledda. Kontrollen kan anses ha denna effekt om den upptäcker eventuella avvikelser vid livsmedelsföretagen och vidtar lämpliga åtgärder mot företagarna så att avvikelserna åtgärdas. Det är därför anmärkningsvärt och allvarligt att många myndigheter inte hade vidtagit lämpliga åtgärder så att företagarna åtgärdat de avvikelser som noterats vid kontroll samt 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 revisionsområde Kontrollrapporter. 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.
- Länsstyrelserna fattar sällan beslut i sin livsmedelskontroll, vilket ledde till att vid revision ansåg revisorn att det inte fanns tillräckligt med underlag för bedömning.

Öppenhet

Resultat 2019

- En kommun saknade och en länsstyrelse följde inte befintlig rutin för utlämnande av allmän handling.

Kommentar

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

Verkningsfullhet

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

Avvikelser inom detta viktiga steg i kontrollprocessen har successivt ökat över åren. Det kan trots allt uppfattas som positivt då det visar att revisionerna alltmer granskar att kontrollen har verkan, inte bara att förutsättningar för kontroll finns och att den genomförs.

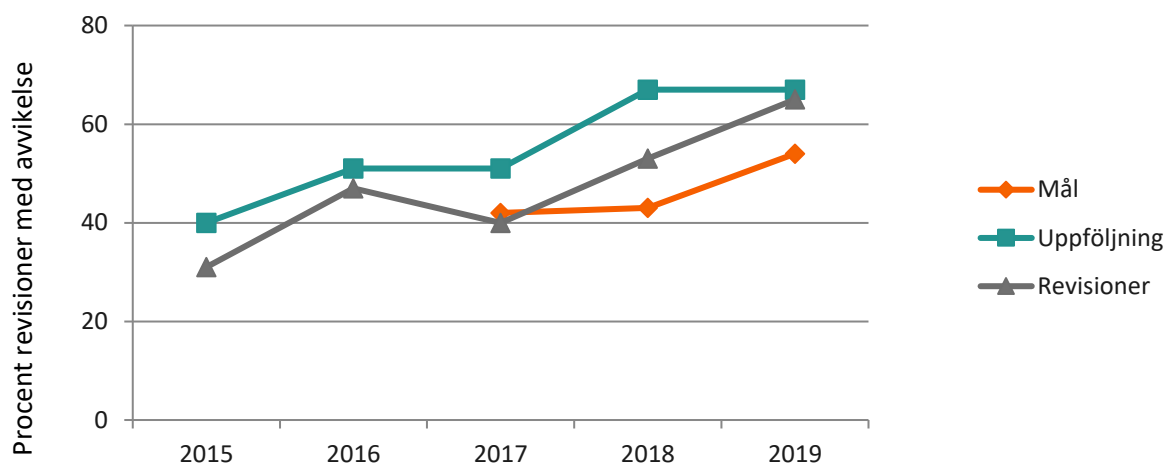


Diagram 8. Andel avvikelser (procent) vid ordinarie revisioner 2015-2019 när revisionsområdena granskats. Resultatet från de olika åren är inte helt jämförbara då Handboken uppdaterats juli 2017. Samtliga typer av kontrollmyndigheter ingår i redovisningen.

Mål

Resultat 2019

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

Kommentarer

- Varje kontrollmyndighet ansvarar för att formulera egna mål och indikatorer genom att utgå från de nationella målen. Av myndighetens kontrollplan ska det framgå hur inriktning, mål och prioriteringar i Sveriges fleråriga nationella kontrollplan (NKP) har beaktats. I NKP finns gemensamma nationella mål som visar på fokusområden och områden där det finns generella behov av nationella förbättringar. Dessa gemensamma mål har i sin tur brutits ned till operativa mål för livsmedelskontrollen som ger en inriktning och prioritering av riskbaserade kontrollinsatser inom ramen för den årliga kontrolltiden.
- Många 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 verkan och försvårar uppföljnings- och förbättringsarbetet, se även avsnittet Uppföljning nedan.
- Revisionsområdet Mål var tidigare en diskussionspunkt och några avvikelser noterades inte då. Nu då revisioner genomförs vid myndigheter som inte tidigare blivit bedömda på området Mål noteras brister som en ny avvikelse, och det blir därför låg andel kvarstående avvikelser.

Uppföljning

Resultat 2019

- 25 kommuner, två länsstyrelser, samt Livsmedelsverket hade otillräckliga system för att verifiera att kontrollen hade effekt, var verkningsfull. Det handlade bland annat om att
 - o myndighetens mål för livsmedelskontrollen inte följdes upp
 - o ledningen kontrollerade inte att avvikelser som upptäckts vid kontroll följdes upp av myndigheten.
 - o dokumentation saknades vid uppföljning.
 - o system saknades för att säkerställa att personalen följde myndighetens arbetssätt och rutiner.
 - o ledningen följde inte upp att den planerade kontrollen utfördes.

- Vid 13 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 exempelvis mot en känd kontrolltidsskuld eller personalbrist.

Kommentarer

- Området är ett av de med högst andel avvikelser och har varit så de senaste åren. Noterbart är även att drygt en tredjedel av avvikelserna var kvarstående.
- 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.
- Det kan behövas mer stödinsatser för hur myndigheterna kan arbeta med att säkerställa att kontrollen som utförs har effekt/är verkningsfull.
- För att kunna verifiera och följa upp att kontrollen har avsedd effekt behöver myndigheten ha tydliga mål och en plan för hur målen ska nås. Den effekt som eftersträvas är att eventuella avvikelser mot livsmedelslagstiftningen upptäcks och att lämpliga åtgärder vidtas så att företagen åtgärdar avvikelserna inom rimlig tid. Uppföljning är ledningens ansvar.
- Många myndigheter följer bara upp hur många kontroller som utförts i förhållande till kontrollplanen. En kvantitativ uppföljning som bör kompletteras med en kvalitativ, exempelvis ställa sig frågorna; hur utförs kontrollen, upptäcks eventuella avvikelser, har inspektören rätt kompetens?

Revisioner

Resultat 2019

- Drygt hälften av de reviderade kommunerna hade inte vidtagit tillräckliga åtgärder mot alla avvikelser som noterats vid den senaste revisionen. Några av avvikelserna var kvar ända sedan 2011. Samtliga reviderade länsstyrelser hade någon kvarstående avvikelse. I många fall var dock några avvikelser åtgärdade.

Kommentarer

- Området granskades vid de kontrollmyndigheter där avvikelse noterats vid tidigare revision. Att över hälften av de reviderade myndigheterna hade en avvikelse kan tolkas som att revisionerna inte alltid har effekt.
- Sedan Livsmedelsverkets uppdatering av Handboken 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 istället upp i anslutning till de slutförandedatum som angivits i åtgärdsplanen. Revisorerna ska verifiera att åtgärdena verkligen vidtagits av kontrollmyndigheten och en verifierande revisionsrapport ska upprättas. Förhoppningsvis kommer effekterna av detta synas i resultaten inom några år.

Organisation och samordning

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

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

Kommentarer

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

Det totala antalet kommunala kontrollmyndigheter är idag 247 stycken. 25 stycken myndigheter består av mer än en kommun. Denna siffra har legat ganska konstant under de senaste åren. Några samarbeten tillkommer medan andra avslutas. Länsstyrelserna har i regleringsbrev för 2020 fått ett regeringsuppdrag att kartlägga och bedöma förutsättningarna för en ökad kommunal samverkan. Samtidigt har Livsmedelsverket fått ett regeringsuppdrag att ta fram förslag till en uppföljningsmodell som möjliggör för regeringen att följa upp hur samverkan mellan kommuner genom gemensamma kontrollmyndigheter och genom avtal utvecklas inom den kommande femårsperioden med avseende på förmågan att genomföra livsmedelskontroll.

Revisionernas effekt på kontrollen

Revisionens effekt på kontrollen uppnås genom att brister i myndighetens kontrollverksamhet upptäcks, kommuniceras och åtgärdas.

Utifrån revisionsresultatet ska den reviderade kontrollmyndigheten vidta lämpliga åtgärder.¹⁶ Det är dess ansvar att rätta till brister. Den myndighet som utfört revisioner följer dock upp att åtgärderna verkligen genomförs, dels genom att bedöma en åtgärdsplan som upprättats av den reviderade myndigheten och dels genom att verifiera att åtgärdsplanen följs. Bedömningen av åtgärdsplanen är viktig. Om åtgärdsplanen är ändamålsenlig innebär det att avvikelserna kan bedömas som åtgärdade när planen är genomförd.

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

Revisionen upptäcker avvikelser och bedömer åtgärdsplaner

Brister i myndighetens kontrollverksamhet upptäcktes vid nästan alla ordinarie revisioner som utfördes 2019 (48 av 51, det vill säga 94 procent), se tabell 3. Åtgärdsplan begärdes in efter nästan samtliga revisioner där avvikelse noterats (47 av 48, det vill säga 98 procent).

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

Tabell 3. Åtgärdsplaner som begärts in vid olika typer av ordinarie revisioner under 2019.

Reviderad kontrollmyndighet	Antal revisioner	Antal revisioner med avvikelser (*)	Antal revisioner med avvikelse där åtgärdsplan begärdes in (**)
Kommun	45	42 (93 %)	41 (98 %)
Länsstyrelse, FIHM, Livsmedelsverket	6	6 (100 %)	6 (100 %)
Totalt	51	48 (94 %)	47 (98 %)

*procent av revisioner där avvikelse noterats ** procent av revisioner där avvikelse noterats och åtgärdsplan begärts in

Verifiering av att åtgärder genomförts

Att åtgärdsplanen följs verifieras av den myndighet som utfört revisionen. Verifieringen kan göras på olika sätt beroende av avvikelsernas art och omfattning, exempelvis administrativt via e-post, brev eller

¹⁶ Artikel 4.6 i förordning (EG) nr 882/2004, eller artikel 6.1 i förordning (EU) 2017/625

telefon, genom bedömning av dokument som kontrollmyndigheten skickat in, eller genom en särskild revision på plats. Alla dessa sätt benämns nedan som *verifierande revision*, och en sådan avslutas med en rapport till kontrollmyndigheten. Historiskt har verifiering av att åtgärder utförts gjorts vid nästa planerade ordinarie revision, det vill säga ofta fem år senare. Om avvikelserna då inte åtgärdats eller har uppstått igen rapporteras bristen som kvarstående.

Sju länsstyrelser och Livsmedelsverket har under 2019 genomfört verifierande revisioner, det vill säga följt upp att bedömda åtgärdsplaner verkligen genomförts, se bilaga 1 och 2. Vanligtvis var verifieringarna administrativa. Det är önskvärt att fler åtgärdsplaner verifieras i anslutning till det datum som framgår av planen, istället för att vänta till nästa ordinarie revision. Detta för att öka effekten av revisionerna och revisionssystemets likvärdighet.

För 25 kommuner verifierades att åtgärder genomförts enligt deras åtgärdsplaner 2019. Länsstyrelserna verifierade 23 av dessa kommuner och Livsmedelsverket tre kommuner. För en av de tre kommunerna verifierade Livsmedelsverket genomförda åtgärder för några revisionsområden och länsstyrelsen verifierade resterande åtgärder. Livsmedelsverket har verifierat att åtgärder genomförts efter sex länsstyrelserevisioner och efter tre kommunrevisioner. Sammanfattningsvis så genomfördes verifierande revisioner vid 31 kontrollmyndigheter 2019.

Resultat av årets verifierande revisioner visar att samtliga avvikelser åtgärdats enligt planen hos 42 procent av kontrollmyndigheterna (13 av 31), se tabell 4. I tabellen framgår även att det är avvikelser som funnits under många år, sedan 2013, som fortfarande inte helt är åtgärdade.

Tabell 4. Resultat av verifierande revisioner 2019.

År då ordinarie revision genomfördes	Antal verifierande revisioner totalt	Antal verifierande revisioner varav samtliga åtgärder genomförts (*)	Antal verifierande revisioner varav åtgärder delvis genomförts (**)
2013	1	0 (0 %)	1 (100 %)
2016	1	0 (0 %)	1 (100 %)
2017	22	8 (36 %)	14 (64 %)
2018	7	5 (71 %)	2 (29 %)
Totalt	31	13 (42 %)	18 (58 %)

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

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

Vid de verifierande revisionerna granskades inte alltid alla revisionsområden, även om det fanns avvikelser inom området (grå staplar i diagram 9). Slutdatum för åtgärden hade inte alltid passerat eller så gjordes bedömningen att det inte var möjligt att verifiera att en viss åtgärd var genomförd vid aktuell granskning, ofta på grund av att en administrativ granskning inte räckte.

I diagrammet nedan indikeras att avvikelser inom vissa revisionsområden tycks vara svårare att åtgärda än andra. Förutom revisionsområdet Revision (som i sig speglar svårigheterna med att åtgärda avvikelser) och områdena Register och Provtagning (som båda baseras vardera på bara två åtgärdsplaner) så kan det konstateras att avvikelser inom revisionsområdet Kontrollpersonal var svåra och kanske tidskrävande att åtgärda (vid tre av åtta verifierande revisioner bedömdes avvikelserna vara kvar). Avvikelser inom exempelvis områdena Befogenheter, Åtgärder vid bristande efterlevnad eller

Kontrollrapporter verkar enklare att åtgärda. Flera avvikelser var dock åtgärdade vid 2019 års verifierande revisioner än 2018. Resultatet från 2018 finns i bilaga 6 för jämförelse.

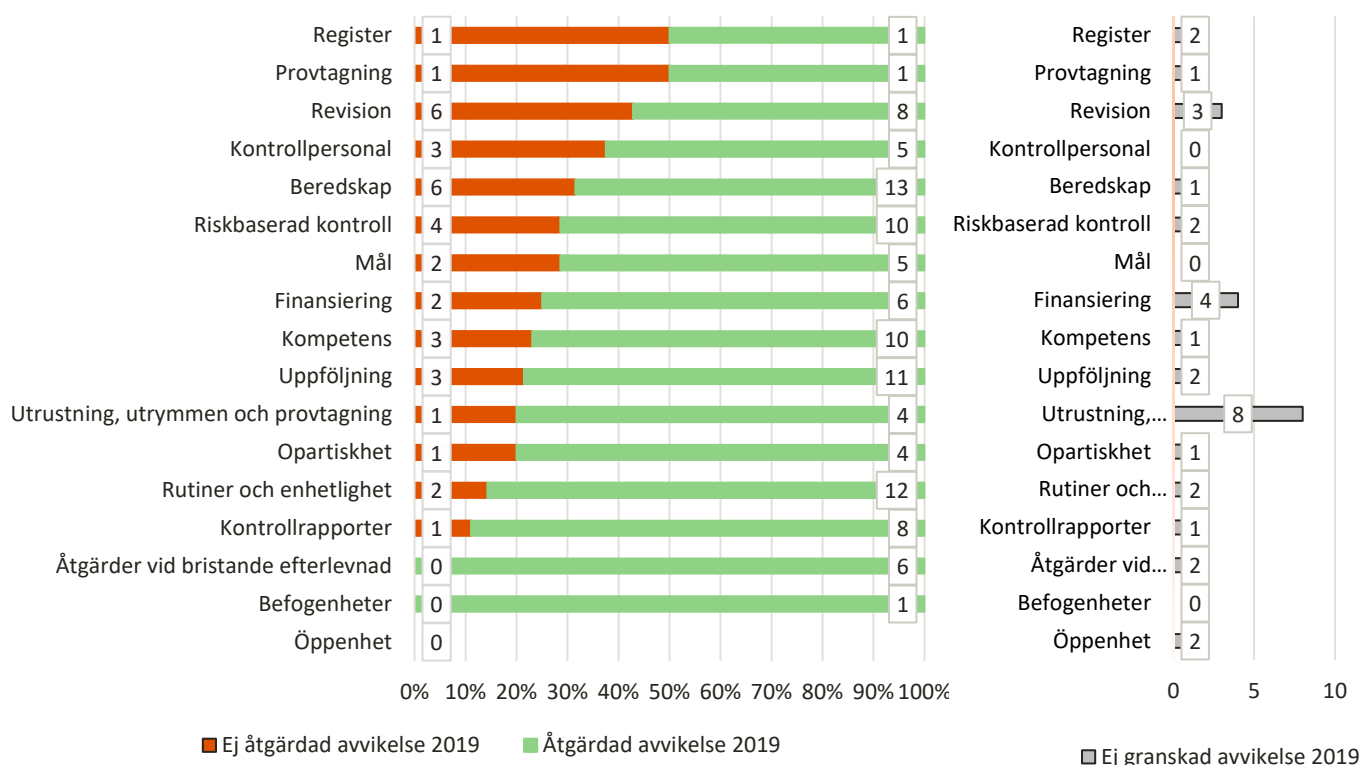


Diagram 9. Andelen åtgärdade eller ej åtgärdade avvikelser noterade vid 31 verifierande revisioner, utförda av Livsmedelsverket eller länsstyrelsen. Antalet verifierade åtgärdsplaner anges som en siffra inuti etikett. Dessutom visas antal revisionsområden där åtgärder inte verifierats (ej granskad avvikelse 2019).

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

Under 2019 överlämnades ärenden gällande sju kommuner från länsstyrelser till Livsmedelsverket för vidare hantering. Livsmedelsverket har förelagt en kommun att vidta åtgärder mot brister i verksamheten. Sju överlämnade ärenden har avslutats under året baserat på att åtgärder genomförts. De återlämnade kommunerna ingår därmed på nytt i länsstyrelsernas revisionsprogram. Se bilaga 2.

Livsmedelsverket kan inte förelägga länsstyrelserna, FIHM eller Livsmedelsverkets egen kontrollverksamhet. Inga slutbedömningar av åtgärdsplaners genomförande utfördes av Livsmedelsverkets egen kontrollverksamhet eller FIHM under 2019. Livsmedelsverket utförde dock sex slutbedömningar av att åtgärder genomförts enligt länsstyrelsernas åtgärdsplaner efter ordinarie revisioner utförda 2017 och tidigt 2018. För fem av de sex länsstyrelserna skrev Livsmedelsverket in att länsstyrelsen vid slutbedömningen inte genomfört sin åtgärdsplan fullt ut och att resultatet skulle kunna redovisas i denna rapport om Sveriges revisionsresultat och vid samtalet med departementet

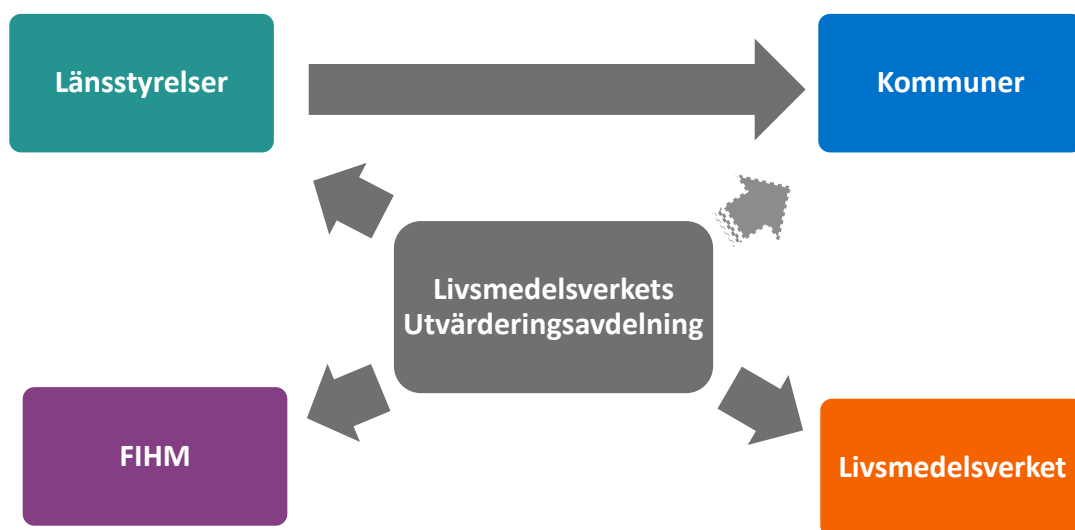
avseende länsstyrelsernas prestation på livsmedelsområdet. Alla fem länsstyrelser hade avvikelser som delvis åtgärdats. Tre av länsstyrelserna hade dessutom kvar avvikelser som inte hade åtgärdats enligt åtgärdsplan. De åtgärder som var svårast att genomföra enligt länsstyrelsernas åtgärdsplans tidschema fanns inom revisionsområdet Beredskap (4 länsstyrelser), följt av revisionsområdena Riskbaserad kontroll och Kompetens (3 länsstyrelser).

Förbättringar i revisionssystemet

Revisionssystemet

Revisioner av den offentliga kontrollen utförs av flera olika myndigheter, se figur 2. Livsmedelsverket gör internrevisioner av sin egen kontrollverksamhet och gör även revisioner av den livsmedelskontroll som utförs av länsstyrelserna och av FIHM.

Länsstyrelserna utför i sin tur revisioner av kommunernas livsmedelskontroll. Om det vid avvikelser inte sker några frivilliga åtgärder, eller om bara överksamma åtgärder vidtas, kontaktar länsstyrelserna Livsmedelsverket för att diskutera vidare handläggning av ärendet. Livsmedelsverket kan göra ytterligare uppföljningar av de noterade avvikelserna, fatta beslut om föreläggande, eller vidta andra åtgärder (exempelvis en stödsats).



Figur 2. Kontrollmyndigheterna och "ansvariga" för att utföra revisionerna

Revisioner utförs utifrån Livsmedelsverkets handbok "Revision av kontrollmyndigheters livsmedelskontroll"¹⁷.

Livsmedelsverket samordnar revisionssystemet bland annat genom ett 5-årigt revisionsprogram, metodutveckling, stöd och vägledning till revisorer, samt sammanställning av resultatet från revisionerna (denna rapport). Revisionsresultaten ger en bild av livsmedelskontrollen i landet, hur lagstiftningen följs, och i vilken utsträckning målen i Sveriges fleråriga nationella plan för kontrollen i livsmedelskedjan (NKP) nås. Det ges även möjlighet att identifiera utvecklingsområden i själva revisionsprocessen.

¹⁷ Handbok "Revision av kontrollmyndigheters livsmedelskontroll", se Kontrollwiki, <http://kontrollwiki.livsmedelsverket.se/>

Nationella revisionsmål

Den nationella samrådsgruppen för revision i livsmedelskedjan (Nationell revisionsgrupp, se nedan) har, i samarbete med berörda chefer i revisionssystemet, fastställt nationella mål för arbetet med revision av kontrollmyndigheter. I livsmedelskedjan ingår även bland annat Jordbruksverket.

Det finns mål för olika delar av revisionssystemet och några av målen är redan uppnådda och visar att utvecklingen av revisionssystemet går i rätt riktning. Nedan kommenteras måluppfyllelsen inom revision av livsmedelskontrollen för de mål som skulle vara uppfyllda senast 2019.

Mål för riskbaserad revision

Effektmål

Sverige har ett heltäckande och riskbaserat revisionssystem.

Operativa mål

- Senast 30 juni 2019 har Livsmedelsverket och Jordbruksverket utarbetat modeller för att ta fram och uppdatera riskbaserade revisionsprogram.

Måluppfyllelse inom livsmedelskontrollen: Uppfylldes i juni 2019.

- Senast 30 september 2019 finns riskbaserade revisionsprogram för revisioner inom livsmedelskedjan, som täcker alla organisationer som ska revideras och alla relevanta områden.

Måluppfyllelse inom livsmedelskontrollen: Riskbaserat revisionsprogram är framtaget och täcker alla kontrollmyndigheter och de allra flesta relevanta områden.

- Alla organisationer och områden ska få minst en revision inom en femårsperiod.

Måluppfyllelse inom livsmedelskontrollen: Under den senaste femårsperioden 2015-2019 har revision utförts vid 93 procent av de kontrollmyndigheter som utför livsmedelskontroll, se figur 1.

Mål för oberoende granskning

Effektmål

Sverige har system för oberoende granskning av revisionssystemets alla delar.

Operativa mål

- Senast 30 juni 2019 finns permanenta system för oberoende granskning av revisionssystemet i hela livsmedelskedjan.

Måluppfyllelse inom livsmedelskontrollen: Det pågår arbete för att permanenta detta system, vilket är samnordiskt.

Mål för kompetens

Effektmål

Revisionsteamerna har rätt kompetens och använder lämpliga metoder för att upptäcka avvikelser och bedöma dess konsekvenser.

Operativa mål

- Senast 30 juni 2019 har en kompetenskartläggning genomförts inom de etablerade delarna av revisionssystemet ¹⁸

Måluppfyllelse inom livsmedelskontrollen: Målet uppfylldes i juni 2019, delar av kartläggningen redovisas under avsnittet ”Skillnader mellan revisorers kompetens 2019” .

- Senast 31 december 2019 finns kompetenskriterier för revisorer inom revisionssystemet

Måluppfyllelse inom livsmedelskontrollen: Målet är framskjutet till 30 september 2020.

- Senast 31 december 2019 finns kompetenskriterier för sakkunniga inom revisionssystemet

Måluppfyllelse inom livsmedelskontrollen: Målet är framskjutet till 30 september 2020

- Andelen revisioner där skuggkontroll ingår ökar.

Måluppfyllelse inom livsmedelskontrollen: Andel revisioner inom livsmedelskontrollen som omfattar momentet skuggkontroll har ökat från 68 procent 2015 till 80 procent 2019, se diagram 1.

Mål för revisionens påverkan på kontrollen

Effekt mål

Revisionen bidrar till att kontrollen förbättras, genom att följa upp att godkända åtgärdsplaner genomförts.

Operativa mål

- Senast 31 december 2019 har de myndigheter som utför revision en fastställd rutin för att följa upp att godkända åtgärdsplaner genomförts av de organisationer som har reviderats.

Måluppfyllelse inom livsmedelskontrollen: Verifiering av att åtgärder genomförts enligt åtgärdsplaner från revisioner av livsmedelskontrollen beskrivs i Handboken. För att uppfylla målet behöver rutiner dock beslutas och finnas dokumenterade på den myndighet som utför revisioner. Det har inte följts upp ännu.

Samsyn i revisionssystemet

Kommissionens förväntningar på ett revisionssystem är bland annat att systemet samordnas för att upprätthålla likvärdighet i utförande, bedömningar och hantering av resultat med mera. Vidare ställs krav på revisorns kompetens bland annat inom revisionsförfaranden, tekniska kunskaper samt erfarenhet av revisioner. Kunskap och erfarenhet är viktiga parametrar då det gäller likvärdighet och den uppnådda effekten av revisionerna, det vill säga att kontrollverksamheten förbättras och utvecklas.

Olika insatser, vilka redovisas nedan, har gjorts under året för att utveckla samsynen, samt bibehålla och öka kompetensen hos revisorerna och de sakkunniga.

¹⁸ De delar av systemet som fanns vid mättilfället, d.v.s. revisionsverksamheter vid Jordbruksverket (internrevision och revision av länsstyrelser), Livsmedelsverket (revision av länsstyrelser och FIHM, samt internrevision) och länsstyrelser (revision av kommunala kontrollmyndigheter)

Riskbaserat revisionsprogram

Jordbruksverket och Livsmedelsverket har i samarbete tagit fram en modell för att utarbeta riskbaserade revisionsprogram. Löpande diskussioner och utvecklingsarbete har även skett med Finland och Island. Det riskbaserade revisionsprogrammet kommer att användas fullt ut år 2020. Dokumenterade rutiner, checklistor och mallar har skapats. Detta var en åtgärd av en rekommendation som Sante F gav efter sin granskning av Sveriges revisionssystem 2017.

Handbok om revision

Livsmedelsverkets handbok Revision av kontrollmyndigheters livsmedelskontroll är ett led i att skapa ett mer enhetligt revisionssystem. 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 ett antal revisionsområden med tillhörande bedömningsstöd.

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 2019 har handboken uppdaterats och en ny version, anpassad efter den nya kontrollförordningen – förordning (EU) 2017/625, publicerades i Kontrollwiki i början av 2020. Det bör dock påpekas att de revisioner som utfördes under 2019 och som utgör grunden till denna rapport genomfördes med stöd av den tidigare versionen av handboken.

Revisionsdagarna

Även under 2019 bjöd Livsmedelsverket in länsstyrelsernas revisorer till de årliga revisionsdagarna för att diskutera 2018 års resultat, skapa samsyn i revisionsprocessen och i bedömningsgrunderna, diskutera kompetenskriterier och framtidens revisionssystem (se nedan i avsnitten om Nationell revisionsgrupp). Även Jordbruksverket revisorer, samt SKR deltog och informerade tillsammans med Livsmedelsverket om arbetet med riskbaserade revisionsprogram, oberoende granskning, BTSF¹⁹-kurser, samt avtalssamverkan. Revisorer från 16 länsstyrelser, samt ett flertal sakkunniga deltog.

Nationell samrådsgrupp för revision

På uppdrag av regeringen bildades 2013 en samrådsgrupp (Nationell revisionsgrupp) för revisioner i livsmedelskedjan med Livsmedelsverket som ordförande. I gruppen finns representanter för länsstyrelserna, kommunerna, FIHM, Jordbruksverket och Livsmedelsverket.

Gruppens syfte är att ge råd och stöd i revisionsarbetet. Den är också en plats för informations- och erfarenhetsutbyte, kompetensutveckling och metodutveckling. Sedan gruppen bildades har den verkat för ett heltäckande revisionssystem och arbetar med att åstadkomma förbättringar i revisionssystemet.

¹⁹ Better Training for Safer Food, EU-kommissionens utbildningsprogram för myndigheternas kontrollpersonal inom livsmedelskedjan

Nationell revisionsgrupp initierade en kompetenskartläggning i revisionssystemet i syfte att få ett underlag för utvecklingen av kompetenskriterier för revisorer och sakkunniga i systemet. Kartläggningen genomfördes under 2019 och delar av den, det som rör revisorerna, presenteras i avsnittet om Likvärdighet vid revisioner nedan och i bilaga 5 .

Under 2019 påbörjade gruppen en utredning av det svenska systemet för revision av kontrollen i livsmedelskedjan. Resultatet med förslag till en verkningsfull revisionsorganisation har redovisats för generaldirektörerna på Jordbruksverket och Livsmedelsverket under våren 2020.

Nordiskt samarbete om oberoende granskning av revisionssystem

Sverige, Finland, Norge, Danmark och Island samarbetar om oberoende granskning av revisionssystemen i de fem länderna. Samarbetet startade som ett projekt 2016 och omfattar alla länderna men ännu inte alla kontrollmyndigheter inom länderna. En särskild nordisk instruktion har tagits fram för arbetet. Under 2019 arbetades med att anpassa det till förordning (EU) 2017/625, samt att permanenta systemet. Det sistnämnda fortsätter under 2020. Detta nordiska arbete är en åtgärd av en rekommendation som Sante F gav efter sin granskning av Sveriges revisionssystem 2017.

Revisionsnätverket vid Sante F

Revisionsnätverket vid EU-kommissionens Sante F består av representanter från alla medlemsstater och ofta även från Norge, Island, Schweiz och EFTA. Nätverket träffas regelbundet för att utbyta erfarenheter om tillämpningen av revisioner. Under mötena identifieras principer för bra arbetsätt. För att sprida informationen skrivs referensdokument som inte är rättsligt bindande, men som kan användas som vägledning i myndigheternas arbete.

Under 2019 har nätverket arbetat med stöd till kommissionen i deras arbete med en ny vägledning om revision. Arbetet i nätverket förmedlas till Nationell revisionsgrupp, berörda myndigheter och används i utvecklingsarbetet..

Sverige deltog under 2019 med ett antal revisorer vid EU-kommissionens BTSF-kurser om revision (tre från länsstyrelser, två från Livsmedelsverket och fyra från Jordbruksverket). En av revisorerna i Livsmedelsverket revisionsteam undervisar också sedan några år tillbaka i dessa kurser.

Likvärdighet vid revisioner

Revisionerna förväntas identifiera brister och föreslå förbättringsmöjligheter hos den enskilda kontrollmyndigheten och i hela Sveriges kontrollsysteem. Detta ska bidra till utvecklingen av kontrollen. Revisionerna behöver utföras likvärdigt, både då det gäller att bedöma om lagstiftningens krav är uppfyllda och i arbetet med att verifiera att åtgärder mot avvikelser är vidtagna, så att revisionerna ger effekt.

För att få en uppfattning om likvärdigheten vid de utförda revisionerna analyserades skillnader i revisionsutförandet och slutsatser drogs från noterade skillnader. Vidare resoneras nedan kring betydelsen av revisorns kompetens, det vill säga kunskap, färdighet och erfarenhet. Kompetens kan användas på olika sätt för att öka revisionssystemets likvärdighet (i bedömningen av att lagstiftningens mål är uppfyllda, exempelvis kan inhämtning av information skilja) och enhetlighet (arbeta på samma sätt, exempelvis användning av handbok och mallar).

Revisionsresultaten från 2018 och 2019 valdes eftersom under båda dessa år har revisionerna utförts med stöd av samma version av Handboken (den version som publicerades 2017). Mängden data var begränsad, vilket i sin tur begränsar möjligheten till analys, förklaringar, diskussion av möjliga orsaker och säkra slutsatser.

Ett nytt begrepp, *revisionsgrupp*, infördes för att underlätta presentationen. Varje reviderande länsstyrelse redovisas som en revisionsgrupp. Livsmedelsverkets revisioner delas upp på två revisionsgrupper, (a) om revisionen gällde myndigheter som kontrollerade primärproduktion (länsstyrelser) och (b) revision i leden efter primärproduktionen (kommuner, Livsmedelsverket, FIHM).

Reviderande myndigheter kan ha flera revisorer som utför revisioner var för sig eller tillsammans. Under de aktuella åren var det en till tre revisorer i de olika revisorsgrupperna. Ibland medverkade personer i gruppen med administrativt och juridiskt stöd. Ibland hämtades stöd in utanför gruppen före och efter revisionen, exempelvis från Livsmedelsverket. Många revisionsgrupper hade även stöd från sakkunniga. I några fall då revisionen gällde kontrollmyndigheter som geografiskt täckte flera län deltog revisor från länsstyrelse i angränsande län i revisionsgruppen.

Länsstyrelsernas 19 revisionsgrupper utförde revisionerna inom det län revisionsgruppen är knuten till. Livsmedelsverkets två revisionsgrupper utförde revisioner över hela Sverige. Det är därmed 21 olika revisionsgrupper som genomförde revisioner under åren 2018 och 2019.

Skillnader i revisionsresultat mellan och inom revisionsgrupper

I diagram 10 visas genomsnittligt revisionsresultat från 99 ordinarie revisioner uppdelat på de 21 revisionsgrupperna som genomförde revisionerna 2018 och 2019. I varje stapel visas fyra andelar:

- Andel revisionsområden som inte granskades (lila del av stapeln)
- Andel revisionsområden utan avvikelse (grå del av stapeln)
- Andel revisionsområden med kvarstående avvikelse (blågrön del av stapeln). Avvikelserna noterades även vid föregående revision och har inte åtgärdats tillfredsställande eller har uppstått igen.
- Andel revisionsområden med ny avvikelse (orange del av stapeln). Avvikelserna är nya vid de ordinarie revisionerna 2018 och 2019.

I diagrammet presenteras revisionsgrupperna efter genomsnittet för andel revisionsområden med avvikelser (både kvarstående och nya). Revisionsgrupp med lägst andel avvikelser återfinns längst till vänster och revisionsgrupp med högst andel längst till höger).

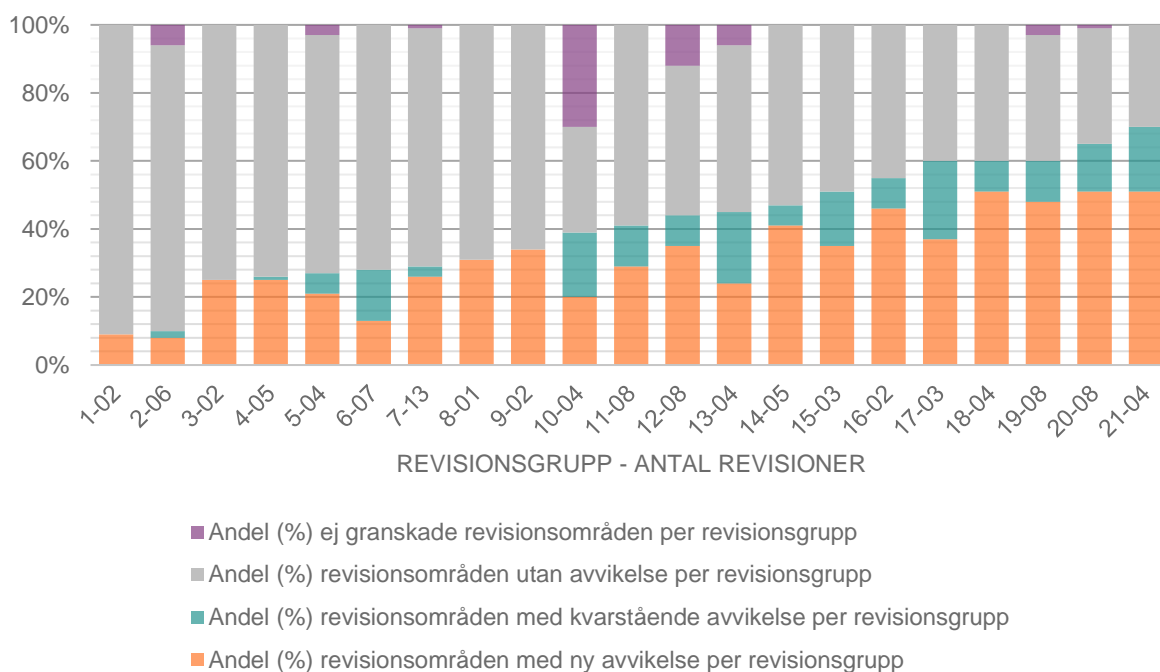


Diagram 10. Fördelning av 21 revisionsgruppers revisionsresultat åren 2018 - 2019. Resultatet presenteras som genomsnitt per revisionsgrupp (1 till 21) och baseras på en till tretton revisioner per grupp (totalt 99 revisioner). Antal revisioner står efter revisionsgruppens nummer, exempel 1-02 innebär att revisionsgrupp 1 utfört 2 revisioner.

Revisionsgrupperna har i genomsnitt rapporterat avvikelser, både nya och kvarstående²⁰, på 41 procent av revisionsområdena²¹. Genomsnittet varierar från 9 till 70 procent. De få antal revisioner per revisionsgrupp begränsar möjligheterna att säkerställa orsakerna till variationen. Möjliga förklaringar diskuteras dock nedan, då det är angeläget att reflektera över hur bristande likvärdighet i exempelvis revisionsgruppernas arbetssätt kan påverka revisionsresultatet.

Den mest önskade förklaringen är att variationerna i resultaten helt överensstämmer med verkligheten; kontrollmyndigheternas efterlevnad av lagstiftningen är helt enkelt sämre i vissa revisionsgrupper och bättre i andra. Det skulle i sin tur kunna förklaras av att kontrollmyndigheterna som en viss revisionsgrupp granskar samarbetar och har en liknande syn på hur kontroll ska utföras. Samsyn mellan kontrollmyndigheter behöver dock inte alltid resultera i att lagstiftningen uppfylls. Det kan även resultera i liknande nedprioriteringar som resulterar i liknande mängd brister. Tidigare analyser och erfarenheter har visat att det finns vissa regionala mönster i hur kontroll utförs²².

En annan förklaring skulle kunna vara att de olika revisionsgrupperna bedömt olika sak- och revisionsområden, som sinsemellan har större eller mindre andel avvikelser. Denna förklaring är kanske den minst troliga, eftersom de allra flesta revisionsgrupperna har granskat samtliga eller nästan samtliga revisionsområden. Skillnader kan dock bero på revisionsprogrammets val av sakområde/produktionsinriktning för skuggkontroll. Ovanliga sakområden/produktionsinriktningar för reviderade kontrollmyndigheterna som vid skuggkontroller granskas av sakkunniga har ofta högre mängd brister.

En tredje förklaring kan vara att det finns skillnader i hur olika revisionsgrupper bedömer avvikelser, beroende på kompetens eller olika sätt att utföra revision. Till exempel kan djupare fokus på vissa revisionsområden ge en viss andel avvikelser, medan att vara mer översiktlig i sin granskning kan ge en annan. Ett sådant mönster har påvisats inom livsmedelskontrollen²³ och skulle mycket väl kunna gälla även inom revisionen. Revisionsgrupper som inte granskat alla de revisionsområden som beskrivs i handboken är dock få till antalet, så det går inte att identifiera ett tydligt mönster att de som granskar färre områden har lägre eller högre andel avvikelser. Det framgår inte heller om revisorerna har gått djupare på något område i enskilda revisioner. Att olika stor kunskap och erfarenhet inom revision kan bidra till skillnader i revisionsmetodik och hur revisorn upptäcker och bedömer avvikelser är dock en rimlig slutsats.

²⁰ Avvikelse är en sammanslagning av nya och kvarstående avvikelser. Avvikelse som noterats för första gången vid de ordinarie revisionerna redovisas som "nya" och om de noterades redan vid föregående revision som "kvarstående". Avvikelse har i så fall inte åtgärdats tillfredsställande eller har uppstått igen

²¹ Se medelvärde, vit box bilaga 7.

²² Analys av skillnader i hur myndigheterna noterade avvikelser i livsmedelskontrollen 2012 – 2014 – genomgång av data från myndighetsrapporteringen. Susanne Sylvén, Åsa Eneroth och Mats Eberhardson. Livsmedelsverket 2016, Rapport 22.

²³ Analys av skillnader i hur myndigheterna noterade avvikelser i livsmedelskontrollen 2012 – 2014 – genomgång av data från myndighetsrapporteringen. Susanne Sylvén, Åsa Eneroth och Mats Eberhardson. Livsmedelsverket 2016, Rapport 22.

Diagrammet nedan visar variationen mellan alla 99 utförda revisioner, även här grupperade per revisionsgrupp. Det är ett underlag för diskussionen nedan om betydelsen av de olika revisionsgruppernas kompetens och arbetssätt.

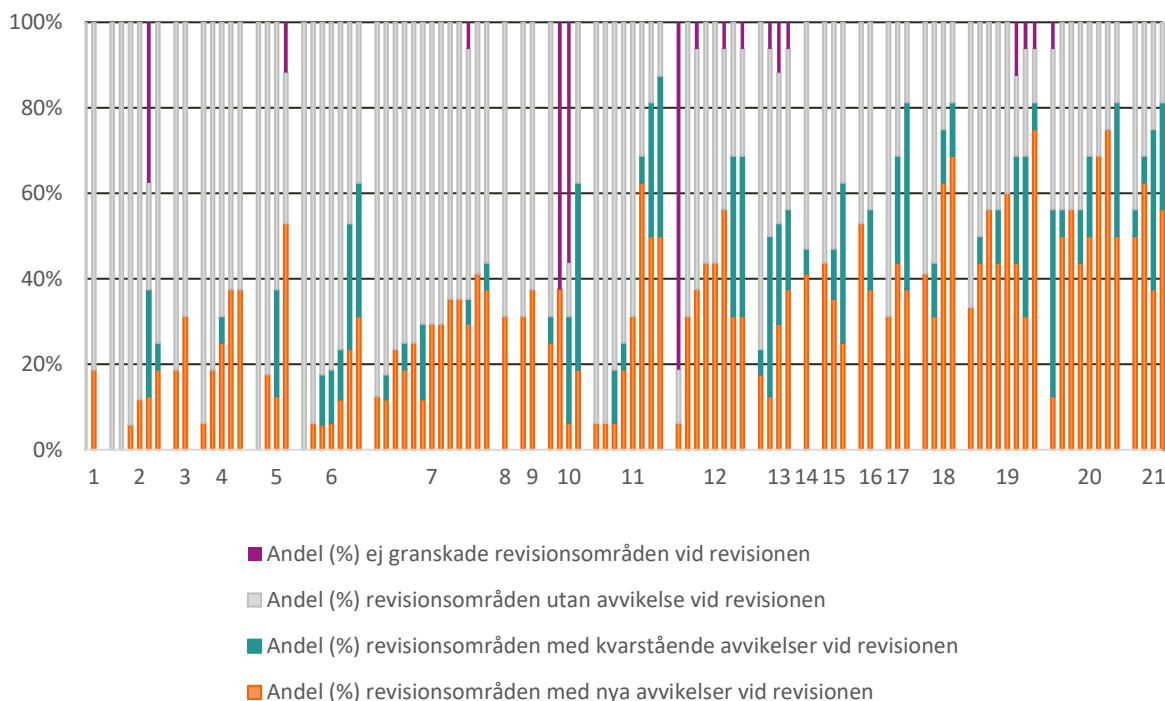


Diagram 11. Fördelning av 21 revisionsgruppers revisionsresultat åren 2018-2019. Antal revisioner per revisionsgrupp varierar mellan en och tretton, totalt är det 99 revisioner²⁴.

Det framgår i diagrammet att många revisionsgrupper har en stor variation i andel revisionsområden med avvikelser mellan de olika revisionerna som gruppen utfört. Det gäller till exempel två grupper som utfört åtta revisioner vardera, grupp 11 och 12. Skillnaderna i andel avvikelser kan bero på vilka kontrollmyndigheter som reviderats och faktiska skillnader bland dessa i efterlevnaden av lagstiftningen. Kontrollen utförs helt tillfredsställande på några myndigheter medan andra har olika många brister. En annan bidragande förklaring kan vara att revisionsgruppen utför flera revisorer och därmed ökar sin kompetens och är tryggare i att göra olika bedömningar. Inom revisionsgruppen finns en bredare erfarenhet av tolkning av lagstiftningen.

Några revisionsgrupper har ett mer enhetligt resultat. Vissa har genomgående utfört revisioner utan att identifiera några, eller bara ett fåtal avvikelser, medan andra revisionsgrupper genomgående har noterat en hel del avvikelser, både nya och kvarstående, vid mer eller mindre samtliga revisioner. För de revisionsgrupper som utfört flest revisioner (minst 8) har grupp 7 genomgående en låg andel

²⁴ Antal revisionsområden som kan ha granskats vid en enskild revision varierar mellan 15 och 17 stycken. I 2017 års revisionshandbok är revisionsområdet *Provtagning* inkluderat i revisionsområdet *Utrustning, utrymmen och provtagning*. Då vissa revisionsgrupper arbetat efter tidigare version av handboken under perioden 2018-2019 gör detta att resultaten i diagrammet avseende revisionsområde *Provtagning* inte redovisas enhetligt. Resultatet redovisades i både revisionsområde *Utrustning, utrymmen och provtagning* samt *Provtagning*.

avvikelser, medan grupp 19 och 20 genomgående har en hög andel avvikelser. En relevant fråga är hur sådana mönster kan förklaras.

Det är möjligt att förklara brist på variation med faktorer hos kontrollmyndigheterna; (a) samsynen mellan de kontrollmyndigheter som en och samma revisionsgrupp reviderar är stor (b) förekomst av brister vid de kontrollmyndigheter som en och samma revisionsgrupp reviderar är jämn. En annan tänkbar förklaring kan dock vara att kompetensnivån eller arbetssättet skiljer sig mellan olika revisionsgrupper. Nedan förs ett resonemang kring sådana tänkbara faktorer, som visar på vikten av god kompetensnivå, gemensamma arbetssätt och samsyn i revisionssystemet, för att undvika brist på likvärdighet i bedömningar och resultat.

Det ska betonas att det inte går att säga exakt på vilken nivå andel revisionsområden med avvikelser ska ligga. Men om vissa revisionsgrupper i nästan samtliga revisioner avviker påtagligt från genomsnittet för samtliga revisionsgrupper när det gäller andel revisionsområden som får avvikelser, kan det vara viktigt att gruppen reflekterar över detta. Finns det någon speciell faktor hos granskade kontrollmyndigheter som medför denna avvikelse? Eller kan kompetens respektive arbetssätt hos revisionsgruppen orsaka skillnaden och därmed behöva utvecklas? Det kan handla om revisionsmetodik generellt, men också om erfarenhet och kunskap inom vissa sak- eller revisionsområden

En genomgående låg andel revisionsområden med avvikelser kan indikera att revisorer i gruppen inte vill sätta avvikelser, exempelvis på grund av upplevd bristande kunskap och erfarenhet eller för att man utvecklat ett arbetssätt att endast notera allvarligare avvikelser. En genomgående hög andel avvikelser kan å andra sidan indikera ett arbetssätt med stort detaljfokus alternativt att kompetensen är hög och förmågan att upptäcka brister då ökar. Ofta kräver djupare granskning mer stöd från jurister, handbok, svar på frågor med mera, men resultatet kan bli jämnare. Det kan även vara så att kompetens och arbetssätt ser ut på ett sådant sätt att olika revisionsgrupper är mer eller mindre benägna att sätta en avvikelse och att detta blir ett mönster i alla revisioner som gruppen utför. Det finns konkreta revisionsresultat som indikerar denna typ av skillnader i hur revisioner genomförs. Grupp 1 och 2 har noterat inga eller bara ett fåtal avvikelser i revisionsrapporterna trots att texten som står i rapporten i vissa fall indikerar att avvikelser verkligen föreligger. Grupp 10 granskade få revisionsområden (långa lila staplar visar att hög andel revisionsområden inte granskats) och många av dessa erhöll avvikelse.

Majoriteten av revisionsgrupperna har rapporterat kvarstående avvikelser (blågrön del av stapel), vilket visar att kontrollmyndigheterna sedan föregående revision inte åtgärdat de brister som noterats eller så har bristerna återkommit. Generellt kan dock sägas att om få avvikelser rapporteras vid föregående revision så är möjlighet att få kvarstående avvikelser lägre. Förutom skillnader mellan reviderade kontrollmyndigheter så antyder resultatet att det kan finnas skillnader i arbetssättet mellan revisionsgrupper, det vill säga hur åtgärdsplaner och avvikelser från tidigare revisioner följs upp. Det påverkar i många fall slutlig total andel revisionsområden med avvikelser. Relativt få kvarstående avvikelser har noterats av grupp 4, 7 och 18, jämfört med grupper som 6, 10, 13, 17, 19 och 21. Enligt muntlig information har grupp 4, 7 och 18 genomfört verifiering av åtgärdsplaner under längre tid än övriga grupper, vilket kan förklara lägre andelar kvarstående avvikelser för dessa grupper.

Slutsatsen utifrån ovanstående är att varje unik revisionsgrupps arbetssätt och kompetens att göra bedömningar kan påverka revisionsresultatet.

En anledning till att det skulle kunna brista i likvärdig bedömning inom revisionssystemet är att variationerna i hur många revisioner revisionsgrupperna genomför är stor, från en till tretton revisioner

under den aktuella tvåårsperioden. Detta är en brist i revisionssystemet. Förutsättningarna att utveckla och bibehålla kompetens blir helt olika. Det kan vara ett skäl till att öka samarbetet med någon annan revisionsgrupp för att få utföra fler revisioner och få mer erfarenhet, alternativt att låta någon annan revisionsgrupp ta över revisionerna. Ett tredje mer långtgående alternativ är att samla alla revisioner inom livsmedelskontrollen i en central revisionsfunktion. Dessa alternativ diskuterades i den utredning som Nationell revisionsgrupp genomfört av det svenska systemet för revision av kontrollen i livsmedelskedjan (nämns i avsnittet om Förbättringar i revisionssystemet). Upprinnelsen till denna diskussion var en kompetenskartläggning som Nationell revisionsgrupp genomförde 2019, som visar på skillnader i självskattad kompetens mellan revisorer i revisionssystemet. Resultat från kompetenskartläggningen visas i nästa avsnitt.

Skillnader mellan revisorers kompetens 2019

Kompetens har betydelse för likvärdiga bedömningar. I en tidigare intervjustudie har innebörden av kompetens inom livsmedelskontrollen kartlagts.²⁵ Kartläggningen visade att kompetens vilar starkt på kunskap och erfarenhet. Utbildning har betydelse, men förmåga att omsätta den teoretiska kunskapen i praktisk handlande behöver finnas. Kunskap kan exempelvis omfatta en djupare förståelse kring livsmedelslagstiftningen och kunskap i revisionsmetodik. Erfarenhet är att ha varit med om många olika situationer inom ett eller olika områden.

Revisorers kompetens bygger delvis på samma grundfaktorer som för en kontrollant, det vill säga utbildning, samt kunskap om relevanta EU-förordningar med tillhörande vägledningar, nationell lagstiftning och nationella riktlinjer (handbok) och erfarenhet att tillämpa denna kunskap i praktiken. En revisor behöver också utveckla särskild kunskap inom revisionsmetodik. Erfarenhet byggs upp genom att genomföra revisioner. Viktigt för både kunskap och erfarenhet är möjligheten till specialisering, det vill säga att revisorn har en tillräckligt stor del av sin tjänst avsatt för arbete med revisioner av myndigheter. Tillräckligt för att utvecklas i sin roll och bygga upp en erfarenhet.

På uppdrag av Nationell revisionsgrupp utförde Livsmedelsverket 2019 en kompetenskartläggning av de som på olika sätt arbetar med revision enligt kontrollförordningen och deras chefer. Syftet var att få en samlad bild av kompetensbehovet inom revisionssystemet, så att Nationell revisionsgrupp kan förbättra stödet till kompetensutvecklingen. Analysen av resultaten från kompetenskartläggningen kommer att redovisas i en rapport under hösten 2020 och då kommer också kompetenskriterier att rekommenderas för revisorer och även sakkunniga inom revision.

Kompetenskartläggningen var en enkät som genomfördes som en totalundersökning, det vill säga alla i målgruppen fick möjlighet att svara. Svarefrekvensen var 85 procent bland de som arbetar med revision och 68 procent bland deras chefer. I denna rapport har vi valt att endast redovisa resultatet från revisorerna, det vill säga de som leder/genomför revision. Antalet svarande revisorer var 34.

I kartläggningen fick revisorerna själva bedöma sin kompetens inom olika områden som är viktiga för att kunna utföra revisioner av myndigheter. Självskattning som metod för att bedöma personers kompetens dras med en del brister, där den så kallade Dunning-Kruger-effekten förmodligen är den

²⁵ Utvärdering av RG:s kompetensstöd och kommunikation inom livsmedelskontrollen. Sylvén S, Ullman A och Wennberg H, Livsmedelsverket 2014.

mest kända. I flera studier har David Dunning²⁶ och Justin Kruger²⁷ visat att personer som har låg kompetens även brister i förmågan att inse detta medan de med hög kompetens ofta har en för hög tilltro till andra människors kompetens, vilket innebär att de värderar sin egen kompetens lägre. Självskattning är trots detta ofta den enda praktiskt möjliga källan till kunskap om grupperns kompetens. Det är dock viktigt att vara medveten om de problem som kan finnas med metodvalet.

Kompetenskartläggningen visar att det kan finnas skillnader mellan revisorer vad gäller kunskap och möjlighet att få tillräcklig erfarenhet genom att utföra revisioner. Tio av 34 revisorer (knappt 30 procent) som svarade på frågan ”Hur stor andel av en heltidstjänst arbetar du i genomsnitt under ett år med revision av kontrollmyndigheter enligt artikel 4.6 i kontrollförordningen?” arbetade mellan 1-5 procent med revisioner. Endast fem revisorer (15 procent) arbetade mer än 25 procent med revision, men bland dessa ingår personal på Livsmedelsverket som under senare år utfört relativt få revisioner i fält.

Erfarenhet är viktigt för att revisorn ska känna en trygghet i de bedömningar som görs. Flera av de olika kvalitetsstandarder som används i Europa har krav på att varje revisor ska göra ett visst minimiantal revisioner under ett år, vilket anses nödvändigt för revisionernas kvalitet²⁸. Kraven är formulerade något olika och varierar mellan standarder. Vanligt är ett minimum på fem revisioner mot samma standard/lagstiftning per år.

Svaren på frågan om hur många ordinarie revisioner revisorerna deltagit i under perioden 2014-2018 redovisas nedan. Tretton av 34 revisorer (38 procent) har utfört fem eller färre revisioner under denna period.

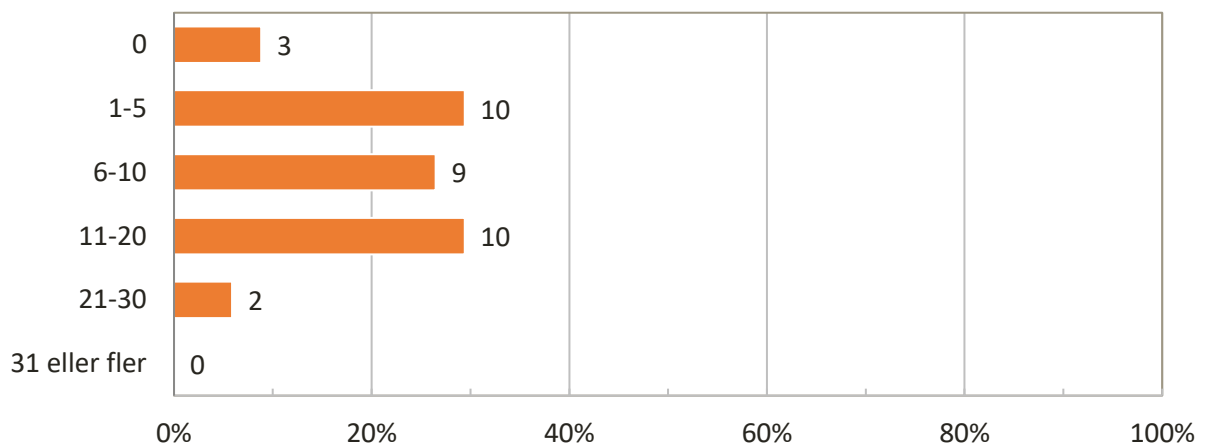


Diagram 12. Hur många ordinarie revisioner enligt artikel 4.6 i kontrollförordningen har du deltagit i under perioden 2014-2018? Räkna inte in uppföljande revisioner eller uppföljning av genomförda åtgärder enligt åtgärdsplaner. (n= 34 revisorer)

²⁶ "Why people fail to recognize their own incompetence", Dunning David, Current Directions in Psychological Science 12 (3): ss. 83-87

²⁷ "Unskilled and Unaware of It: How Difficulties in Recognizing One's Own Incompetence Lead to Inflated Self-Assessments", Kruger Justin, Journal of Personality and Social Psychology 77 (6): ss. 1121-34

²⁸ Bilaga till regeringsuppdrag "Utvärdering av den offentliga livsmedels- och foderkontrollen av primärproducenter", Livsmedelsverket och Jordbruksverket 2016, avsnitt 8.4.3 Betydelse av erfarenhet hos kontrollanten, sid 62: Personlig information, Anders Nilsson, Senior förste bedömare, livsmedelsteknikspecialist för Nordeuropa området, Lloyd's Register LRQA

Enbart två revisorer (6 procent) hade utfört fler än 20 revisioner under de fem åren. Detta innebär att det blir svårt att bygga upp erfarenhet, vilket påverkar möjligheten till revisorer som är trygga i sin roll och utför revisioner likvärdigt.

Få genomförda revisioner och i vissa fall ingen utbildning i att genomföra revision av kontrollmyndigheter kan vara skäl till att cirka en tredjedel av de 34 revisorerna inte upplever att de har tillräcklig kompetens inom arbete med revisioner enligt artikel 4.6 i kontrollförordningen generellt. Diagrammet nedan visar att 7 av de 34 revisorerna (20 procent) helt saknar utbildning i revisionsmetodik.

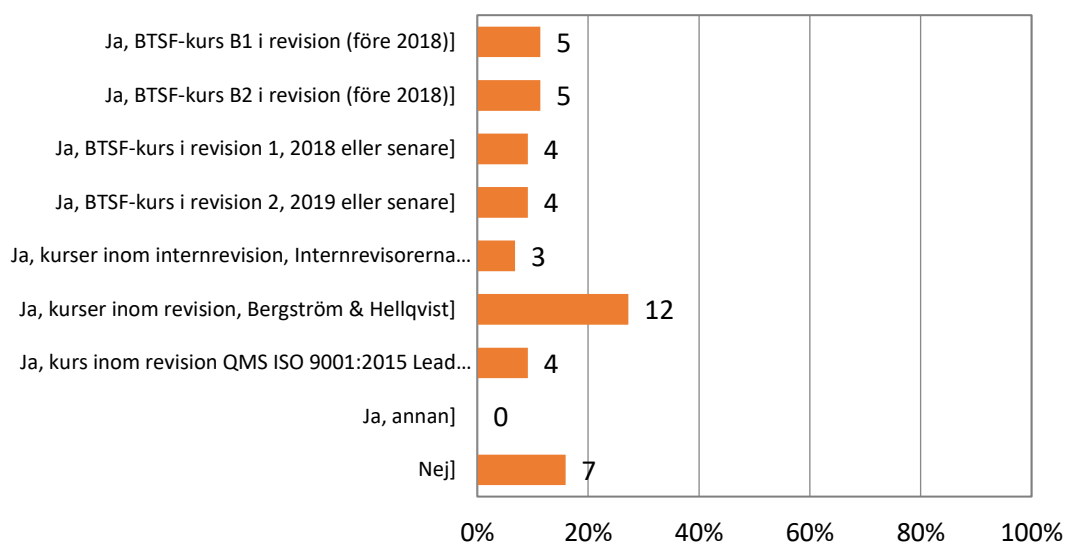


Diagram 13. Har du utbildning i revision/revisionsmetodik? Flera svar kan ges. (n= 34 revisorer)

Det märks också i resultaten att många av revisorerna inte är helt säkra inom olika delar i revisionsutförandet. Det gäller exempelvis att ta fram revisionskriterier, intervjuteknik, att bedöma avvikelser och att bedöma och följa upp åtgärdsplaner. Inom dessa områden uppger bara drygt hälften av revisorerna att de har tillräcklig kompetens.

Generellt har revisorerna relativt god kunskap inom lagstiftningen och den nationella kontrollplanen (NKP). Resultaten i diagram 14 visar dock att åtskilliga av revisorerna saknar tillräcklig kunskap om den kommissionsvägledning som beskriver EU-kommissionens krav på revisionssystemet eller referensdokument från nätverket inom EU. Dessa dokument är centrala och utgör utgångspunkter för den handbok om revision som revisorerna använder.

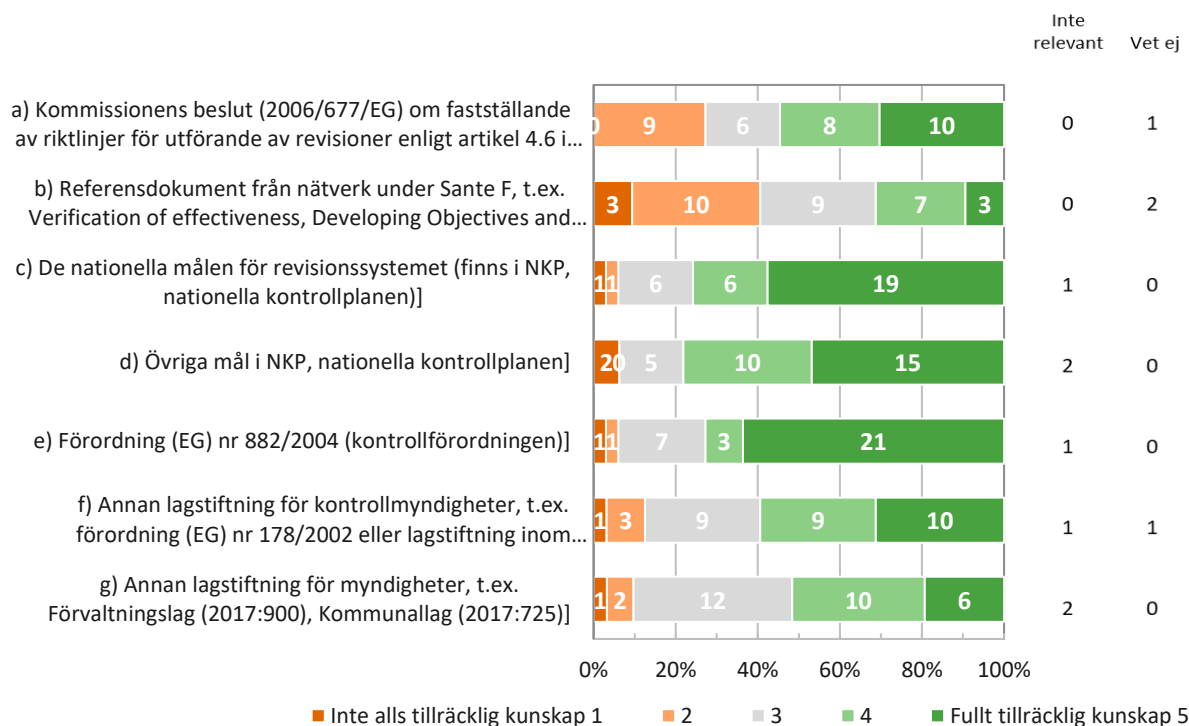


Diagram 14. I vilken grad tycker du att du har tillräcklig kunskap om nedanstående dokument och lagstiftning för arbetet med revision av kontrollmyndigheter enligt artikel 4.6 i kontrollförordningen? (n= 34 revisorer)

I undersökningen finns också revisorernas skattning av kompetens att utföra revision inom olika revisionsområden. Den visar att cirka hälften av revisorerna inte upplever att de har tillräcklig kunskap för att bedöma områden Finansiering och Beredskap.

De som utför revisioner bör ges fler förutsättningar att vara trygga med sin kompetens. Kartläggningens resultat vittnar om behov av utbildning och att få större erfarenhet av att genomföra revisioner. Även samsyn, stöd och att regelbundet utföra tillräckligt antal revisioner är viktigt. Utan sådana insatser är det svårt att uppnå en verkningfull revision med likvärdiga bedömningar.

För ytterligare resultat från undersökningen hänvisas till bilaga 5.

Slutsatser och kommentarer

Revision är ett viktigt verktyg för att identifiera brister och förbättringsmöjligheter hos den enskilda kontrollmyndigheten och i hela Sveriges kontrollsystem. Resultatet av 2019 års revisioner ger en bild av en del av livsmedelskontrollen i Sverige och ger unik information om hur kontrollen fungerar i verkligheten, ute på plats hos kontrollmyndigheterna. Det visar även på hur vårt revisionssystem fungerar då det bland annat gäller omfattningen och likvärdigheten i utförandet. Samtliga resultat kan användas vid förbättringsarbeten och för framtida stöd- och ledningsinsatser.

Det samlade intrycket är att det var stora skillnader i resultaten mellan kontrollmyndigheterna. Det fanns myndigheter som i allt väsentlig uppfyllde kraven samtidigt som det fanns de som hade allvarliga brister. Många myndigheter hade en väl planerad verksamhet och genomförde också den planerade kontrollen med kompetent personal och lämplig utrustning. Andra myndigheter hade stora brister i sin planering och utförde ingen eller mycket begränsad kontroll.

Flera myndigheter samordnade sig på något vis med andra kontrollmyndigheter, och en del kommuner köper kontroll av varandra via avtal. Samordning mellan myndigheter är positivt för kontrollens utveckling, samsyn och kompetens.

Genomförda revisioner – *skuggkontroll viktigt moment*

Vi täcker tillsammans in stora delar av livsmedelskontrollen med de revisioner som utförts, både då det gäller att alla kontrollmyndigheter ska bli reviderade inom en femårsperiod, men även att kontrollen av olika produktionsinriktningar i primärproduktionen och olika verksamheter i ledet efter, samt relevanta lagstiftningsområden, granskas och bedöms.

Andelen revisioner som omfattar en skuggkontroll har ökat under den senaste femårsperioden. Skuggkontroll är ett viktigt moment då vissa delar av kontrollsystemet granskas och bedöms. Både vid bedömning av revisionsområde Kompetens och Riskbaserad kontroll så visar resultaten att skuggkontrollen har varit avgörande då avvikelser konstaterats. Den sakkunnige som ingår i revisionsteamet har även bidragit aktivt vid bedömning av övriga revisionsområden.

Hur ser det ut i kontrollen?

Ekonomiska och juridiska förutsättningar – brister i finansieringen och avsaknad av beredskapsplaner

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.

Ytterligare insatser behövs då det gäller myndigheternas beredskapsplaner, exempelvis kring hur man identifierar och hanterar potentiella krissituationer som kan orsaka osäkra livsmedel eller dricksvatten,

och hur beredskapsplanen kan testas och utvärderas. Alltför många myndigheter har fortfarande brister här.

Eftersom de flesta myndigheter efterlever kraven inom revisionsområdena Opartiskhet och Befogenheter så kan dessa områden nedprioriteras vid kommande revisioner.

Personella, administrativa och tekniska förutsättningar – *behovsinventering saknas och registervård är viktigt*

Personalbrist och avsaknad behovsinventering var vanliga brister. Det fanns ibland svårigheter att rekrytera lämplig personal. Utan personal blir det ingen kontroll utförd, vilket är mycket allvarligt. Personalbehovet är dessutom en uppgift som kontrollmyndigheterna årligen ska rapportera in till Livsmedelsverket. Det är tveksamt om de inrapporterade siffrorna är tillförlitliga.

Det har skett en positiv utveckling och allt fler länsstyrelser anger att primärproducenterna i deras län är registrerade. Det är väsentligt att arbetet med att skapa fullständiga register fortsätter aktivt hos de länsstyrelser som inte är klara. Samtidigt är det viktigt att hålla registren uppdaterade, så kallad registervård.

Genomföra kontroll – *kontrollen är ej alltid riskbaserad*

Myndigheternas planer var inte helt riskbaserade. Särskilt problematiskt var det att planera kring val av kontrollmetoder och lagstiftningsområden. 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, bland annat dricksvatten, samt använde en bristfällig kontrollmetodik.

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. Detta tillsammans med omfattande brister i myndigheternas kompetensförsörjningsplaner visar att det behövs ytterligare insatser.

Kommunicera och åtgärda avvikelser – *skillnader i avvikelshantering*

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

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. De får dock inte innehålla krav på åtgärd, det ska ske via överklagningsbara beslut. Det måste vara klart vad som kontrollerats och vad som varit en avvikelse mot lagstiftningen.

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. Livsmedelsverkets planerade Utbildningsturné

avseende God kontrollsed kommer att omfatta hela kontrollprocessen inklusive åtgärder vid bristande efterlevnad, vilket är mycket behövt och välkommet.

Ett revisionsområde som kan nedprioriteras i fortsättningen är Öppenhet, vilket är god regelefterlevnad på.

Verkningsfullhet – mål och uppföljning är fortsatt eftersatt

Trots att många kontrollmyndigheter känner till målen i NKP krävs det fortsatta insatser för att de nationella målen ska implementeras av alla och uppnås inom uppsatta tidsramar. Samtidigt behöver myndigheterna ha system som upptäcker de brister som finns, det vill säga en kontinuerlig verifiering och uppföljning av mål, aktiviteter och arbetssätt, för att säkerställa att den kontroll som utförs är verkningsfull och lämplig för att nå lagstiftningens mål.

Revisionens effekt på kontrollen - verifiering av att åtgärder genomförts är viktigt

En revision kan anses ha effekt om den upptäcker eventuella avvikelser vid en kontrollmyndighet och följer upp att dessa har åtgärdas. En positiv utveckling av revisionsprocessen är att verifiering av att åtgärder genomförts enligt åtgärdsplaner nu i större utsträckning sker i anslutning till de slutförandedatum som angetts i åtgärdsplanerna. Fortfarande följs dock många åtgärder upp vid nästkommande ordinarie revision, så som det gjordes tidigare. Det är därför svårt att utifrån befintligt underlag dra slutsatser om hur stor andel av åtgärdsplanerna som verifieras och hur många av det totala antalet avvikelserna som åtgärdas. Sammantaget har det visat sig att revisionerna inte automatiskt gör verkan, att verifiering behövs och att det ibland är nödvändigt med ytterligare åtgärder, såsom föreläggande.

Det är viktigt att den som utfört revisionen verifierar att åtgärder genomförts enligt de åtgärdsplaner kontrollmyndigheten tagit fram och som bedömts som tillfredsställande. Det är dock alltid kontrollmyndighetens ansvar att vidta åtgärder och uppfylla lagstiftningens krav.

Förbättringar i revisionsystemet – flera nationella revisionsmål är uppfyllda

Revisionsystemet utvecklas löpande. De nationella revisionsmålen täcker in olika delar av revisionsystemet. Några av målen har under året uppnåtts eller är på väg att uppnås. Bland annat finns det ett flerårigt riskbaserat revisionsprogram, systemet för oberoende granskning håller på att permanentas, och en kompetenskartläggning för bland annat revisorer är genomförd. Andelen revisioner med sakkunniga ligger fortsatt på en hög nivå, och åtgärdsplaner önskas efter revisioner där avvikelser noterats. Verifiering av att åtgärder genomförts enligt åtgärdsplanerna har dock inte kommit igång fullt ut och ökad verifiering i anslutning till i åtgärdsplaner angivna åtgärdsdatum önskas.

Handboken förväntas ge förutsättningar för revisorerna att arbeta enhetligt. På samma sätt som att livsmedelsföretagare ska bli likvärdigt bedömda i kontrollen ska även kontrollmyndigheterna bli likvärdigt bedömda vid revisionen. Även under 2020 kommer Handboken att genomgå en förändring. Revisionsprocessen kommer att utvecklas och anpassas till Kommissionens kommande riktlinjer.

Revisionerna ska inte bara identifiera brister utan även hitta positiva exempel som ska spridas i kontrollsystemet.

Utredningen om det svenska systemet för revision av kontrollen i livsmedelskedjan som Nationell revisionsgrupp genomfört kan innebära förändringar i hela revisionssystemet, men vad dessa kommer att innebära är ännu för tidigt att sja om.

Likvärdighet vid revisioner – *kriterier och samsyn behövs*

Likvärdighet mellan revisionsgruppernas bedömningar och kompetens kan förbättras. Det framkom i analys av olika revisionsgrupper revisionsresultat från 2018-2019 och en kompetenskartläggning som genomfördes 2019 att revisorers kunskap och erfarenhet varierar och detta kan ha betydelse för likvärdigheten i revisionsresultatet.

Mot bakgrund av denna variation kommer Nationell revisionsgrupp att ta fram kompetenskriterier för de som genomför revision av kontrollmyndigheter. Det behövs också kompetensutveckling i form av samsynsinsatser och utbildningsinsatser. Vidare bör det övervägas att införa ett lägsta antal revisioner per revisionsgrupp per år eller femårsperiod, vilket i så fall kommer att påverka revisionssystemets struktur.

Bilagor

Bilaga 1 Livsmedelsverkets revisioner av länsstyrelsernas kontroll i primärproduktionen 2015-2019.

Bilaga 2 Revisioner av kommunala myndigheter, FIHM och Livsmedelsverket, samt andra insatser 2019.

Bilaga 3 Positiva exempel som noterats vid revisionerna 2019

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

Bilaga 5 Resultat från kompetenskartläggning 2019

Bilaga 6 Verifiering av åtgärdsplaner 2018

Bilaga 7 Revisionsgruppers revisionsresultat 2018-2019

Bilaga 1

Livsmedelsverkets revisioner av länsstyrelsernas kontroll i primärproduktionen 2015-2019

År	Antal myndigheter - ordinarie revision (verifierande revision)	Reviderad länsstyrelse - Ordinarie revision (fokus vid skuggkontroll)	Reviderad länsstyrelse - Verifiering av genomförda åtgärdsplaner* (året för ordinarie revision)
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)
2019	4 (6)	Halland (honungsproduktion) Jönköping (mjölkproduktion- försäljning av opastöriserad mjölk direkt till konsument) Kalmar (mjölkproduktion- försäljning av opastöriserad mjölk direkt till konsument) Västernorrland (honungsproduktion)	Blekinge (2017) Gotland (2017) Gävleborg (2017) Kronoberg (2017) Jämtland (2017) Västerbotten (2018)
2015 - 2019	18 (9)	<i>Stockholm, Värmland och Östergötland är inte reviderade under femårsperioden</i>	

* Verifierande revision av genomförd åtgärdsplan redovisas per enskild reviderad kontrollmyndighet, när en eller flera verifieringar genomförts efter ordinarie revision. Började rapporteras 2017 i samband med att handboken uppdaterades.

Bilaga 2

Revisioner av kommunala kontrollmyndigheter, FIHM och Livsmedelsverket, samt andra insatser 2019

Reviderande myndighet (regional och nationell)	Antal myndigheter Ordinarie revisioner (fokusområde vid skuggkontroll)	Antal myndigheter Verifiering av genomförda åtgärdsplaner*	Överlämning, Verifiering av åtgärder pågår eller återlämning (Livsmedelsverket eller Länsstyrelsen i aktuellt län)
Blekinge			
Dalarna	Västmanland-Dalarna Miljö & Bygg [Fagersta, Norberg, Avesta] (stormarknad-allergener, ursprung) Hedemora (dricksvatten**) Leksand (restaurang-allergener, ursprung) Ludvika (stormarknad-allergener, ursprung)		Västmanland-Dalarna Miljö & Bygg (överlämnad till Livsmedelsverket, dec 2019)
Gotland			Gotland (överlämnad till Livsmedelsverket, jan 2019)
Gävleborg	Västra Gästriklands Samhällsbyggnadsförvaltning [Hofors, Ockelbo, Sandviken] (stormarknad-allergener, ursprung)		
Halland	-	-	-
Jämtland	Bygg- och Miljönämnden Bräcke och Ånge kommuner (restaurang-allergener o ursprung (fisk o kött)) Krokom (restaurang-allergener o ursprung (fisk o kött))	-	-
Jönköping	Aneby (dricksvatten) Eksjö (dricksvatten) Gnosjö (dricksvatten) Sävsjö (dricksvatten)	-	Tranås Återlämnad till Länsstyrelsen, dec 2019.
Kalmar	-	-	-
Kronoberg	Lessebo (storhushåll - skola-allergener o spårbarhet) Uppvidinge (stormarknad - allergener, ursprung)	-	-
Norrbottn	Haparanda (dricksvatten) Överkalix (dricksvatten)	Boden (verifiering av åtgärdsplan genomförd av Livsmedelsverket) Pajala	Boden Återlämnad till Länsstyrelsen, dec 2019.

Reviderande myndighet (regional och nationell)	Antal myndigheter Ordinarie revisioner (fokusområde vid skuggkontroll)	Antal myndigheter Verifiering av genomförda åtgärdsplaner*	Överlämning, Verifiering av åtgärder pågår eller återlämning (Livsmedelsverket eller Länsstyrelsen i aktuellt län)
		Övertorneå (verifiering av åtgärdsplan genomförd av Livsmedelsverket)	Övertorneå (överlämnad till Livsmedelsverket, 2017)
Skåne	-	-	Landskrona Återlämnad till Länsstyrelsen, maj 2019.
Stockholm	Danderyd (stormarknad allergener, ursprung) Nacka (stormarknad allergener, ursprung) Sigtuna (storhushåll allergener, ursprung) Upplands-Bro (storhushåll)	Botkyrka Huddinge Järfälla Upplands-Väsby Vallentuna	Nykvarn Återlämnad till Länsstyrelsen, nov 2019. Upplands-Bro (överlämnad till Livsmedelsverket, aug 2019, förelagd dec 2019)
Södermanland	Flen Strängnäs	Oxelösund Vingåker	-
Uppsala	Knivsta *** (dricksvatten-storhushåll*)	-	-
Värmland	Eda (butik – spårbarhet) Hammarö (butik – allergener o spårbarhet) Kil (butik – spårbarhet)	Arvika Forshaga-Munkfors Karlstad Sunne Säffle	Grums Återlämnad till Länsstyrelsen, okt 2019.
Västerbotten	Bjurholm (butik – allergener, spårbarhet) Lycksele (restaurang) Robertsfors (dricksvatten) Skellefteå (dricksvatten) Åsele (restaurang)****	Malå-Norsjö MBN Sorsele (verifiering genomförd av Länsstyrelsen)	Dorotea (överlämnad till Livsmedelsverket, jan 2019) Sorsele (överlämnad till Livsmedelsverket, feb 2019). Återlämnad till Länsstyrelsen, maj 2019.
Västernorrland	Kramfors (dricksvatten)	Sollefteå (verifiering genomförd av Länsstyrelsen)	Sollefteå (överlämnad till Livsmedelsverket, mars 2019) Återlämnad till Länsstyrelsen, juli 2019
Västmanland	Skinnskatteberg *** (dricksvatten) VÄSTRA MÄLARDALENS MF [Arboga, Kungsör] (restaurang – allergener, spårbarhet)	-	-
Västra Götaland	DALSLANDS Miljökontor [Bengtstors, Dals-Ed, Färgelanda, Mellerud] (storhushåll - allergener o spårbarhet) Göteborg (Import)	Miljönämnden Mellersta Bohuslän (MMB) [Munkedal, Lysekil, Sotenäs] Essunga MTG MBN [Mariestad, Töreboda, Gullspång]*****	Grästorp-Götene-Lidköping (3 nämnder) – (Beredskap överlämnad till Livsmedelsverket, dec 2017)

Reviderande myndighet (regional och nationell)	Antal myndigheter Ordinarie revisioner (fokusområde vid skuggkontroll)	Antal myndigheter Verifiering av genomförda åtgärdsplaner*	Överlämning, Verifiering av åtgärder pågår eller återlämning (Livsmedelsverket eller Länsstyrelsen i aktuellt län)
	Kungälv Mark Uddevalla (stormarknad/ butik - allergener o ursprung) Vara	Möndal Stenungssund Strömstad Tjörn Öckerö (verifiering av <i>Länsstyrelsen respektive Livsmedelsverket</i>)	Öckerö (Kontrollrapporter, Opartiskhet, överlämnad till Livsmedelsverket, juni 2019)
Örebro	Degerfors Sydnärke Miljönämnd*** [Askersund, Laxå, Lekeberg] Örebro	-	-
Östergötland	Finspång (Butik-allergener o spårbarhet) Söderköping Valdemarsvik	-	-
Livsmedelsverket	FIHM (Dricksvatten) Livsmedelsverket – OK.KLG (Spårbarhet, skyddad beteckning)	-	-
Totalt	47 myndigheter	25 myndigheter 23 kommuner reviderade av länsstyrelser, en reviderades även av Livsmedelsverket. Två kommuner reviderades enbart av Livsmedelsverket	16 myndigheter berörda 7 överlämnade till Livsmedelsverket 2019. 4***** överlämnade till Livsmedelsverket 2017. 7 återlämnade 2019. 9 kommuner hanteras av Livsmedelsverket vid årsskiftet 2019-2020.

* Verifierande revision av genomförd åtgärdsplan redovisas per enskild kontrollmyndighet, när en eller flera verifieringar genomförts efter ordinarie revision. Började rapporteras 2017 i samband med att handboken uppdaterades.

** Skuggkontroll var planerad inom dricksvatten, vilket inte genomfördes i Hedemora Resultatet och Knivsta kommun. blev avvikelser inom dricksvattenområdet i bägge fallen. I Knivsta kommun genomfördes skuggkontroll inom storhushåll istället.

*** Preliminärt resultatet från ordinarie revision. Slutresultatet kan komma att ändras.

**** Revisionen baserades på delar av Länsstyrelsens revision av Lycksele kommun. Åsele köper tjänst av Lycksele.

***** En rapport om genomförda åtgärder enligt åtgärdsplan inkom 2019. Ingen ny granskning eller information fanns i rapporten, varför insatsen inte räknas som en revision.

***** Övertorneå och Grästorp-Götene-Lidköping.

Bilaga 3

Positiva exempel som noterats vid revisionerna 2019

I rapporterna från revisioner utförda under 2019 har ibland positiva exempel dokumenteras. Ett urval av dessa redovisas nedan:

- ”Myndigheten hade en mycket bra uppföljning av den planerade verksamheten i en excelfil med information om riskklass, senast utförda kontroll, kommentarsfält samt uppgifter om årligt kontrollbehov och utfall. Dokumentet möjliggjorde på ett lättöverskådligt sätt planering och uppföljning av de livsmedelsanläggningar som ingick i myndighetens kontrollansvar. Ledningens uppföljning inkluderade även uppföljning av kontrollens effekt i form av gemensamma kontroller och granskning av kontrollrapporter.”
- ”Efter årlig utvärdering av kontrollen skapas kontrollprojekt inom områden med identifierat behov. Inom projekten tas det fram olika material, tex. mall för kontrollrapport, provtagningsrutiner och informationsmaterial.”
- ”Kommunen hade träffar för likvärdig kontroll tillsammans med fyra närliggande kommuner. Avtal fanns för livsmedelskontroll gällande dessa kommuner och en större närliggande kommun, för att använda rätt kompetens eller vid problematik kring jäv, även om detta avtal används sparsam.”
- ”Ledningens uppföljning inkluderade även uppföljning av kontrollens effekt i form av gemensamma kontroller och granskning av kontrollrapporter.”
- ”Vid Justitiekanslerns inspektion 2017 konstaterades att ”Införandet av ett centraldiarium har enligt länsstyrelsen klara fördelar och har lett till ordning och reda i diarieföringen. Upprättade handlingar diarieförs hos centraldiariet. Expediering sköts också av den funktionen.”
- ”Länsstyrelsen hade tagit fram en rutin för kontroll av läkemedelsjournaler, både inom tvärvillkorskontroll och inom riskbaserad livsmedelskontroll. Den hade samsynats och delats med x andra län. Oavsett om brister noterats eller ej så lämnades informationen till företagen. Länsstyrelsen delade också ut ett informationsblad och kopia av Jordbruksverkets läkemedelsjournal separat.”
- ”Myndigheten förmedlade analys av resultaten från de avvikelser som förekommit under 2018 i myndighetens nyhetsblad som skickats ut till företagen som sökt jordbrukarstöd.”
- ”Informationsbladet ”Livsmedelskontroll vad innebär det?” och visitkort lämnades alltid ut till företagaren vid normalkontroll.”
- ”Myndigheten hade en Excelfil med bedömningsstöd för att öka samsyn och likvärdighet i bedömningar av avvikelser/frågeställningar inom kontrollen. Revisionsgruppen kommenterade att det är viktigt att det finns flexibilitet i bedömningsstödet så att det kan anpassas till situationen vid varje enskilt företag.”
- ”Processen ”normal livsmedelskontroll” var föredömligt återgiven i ett illustrativt flödesschema.”

Bilaga 4

Resultat från ordinarie revisioner 2018, 2017 och 2016.

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.

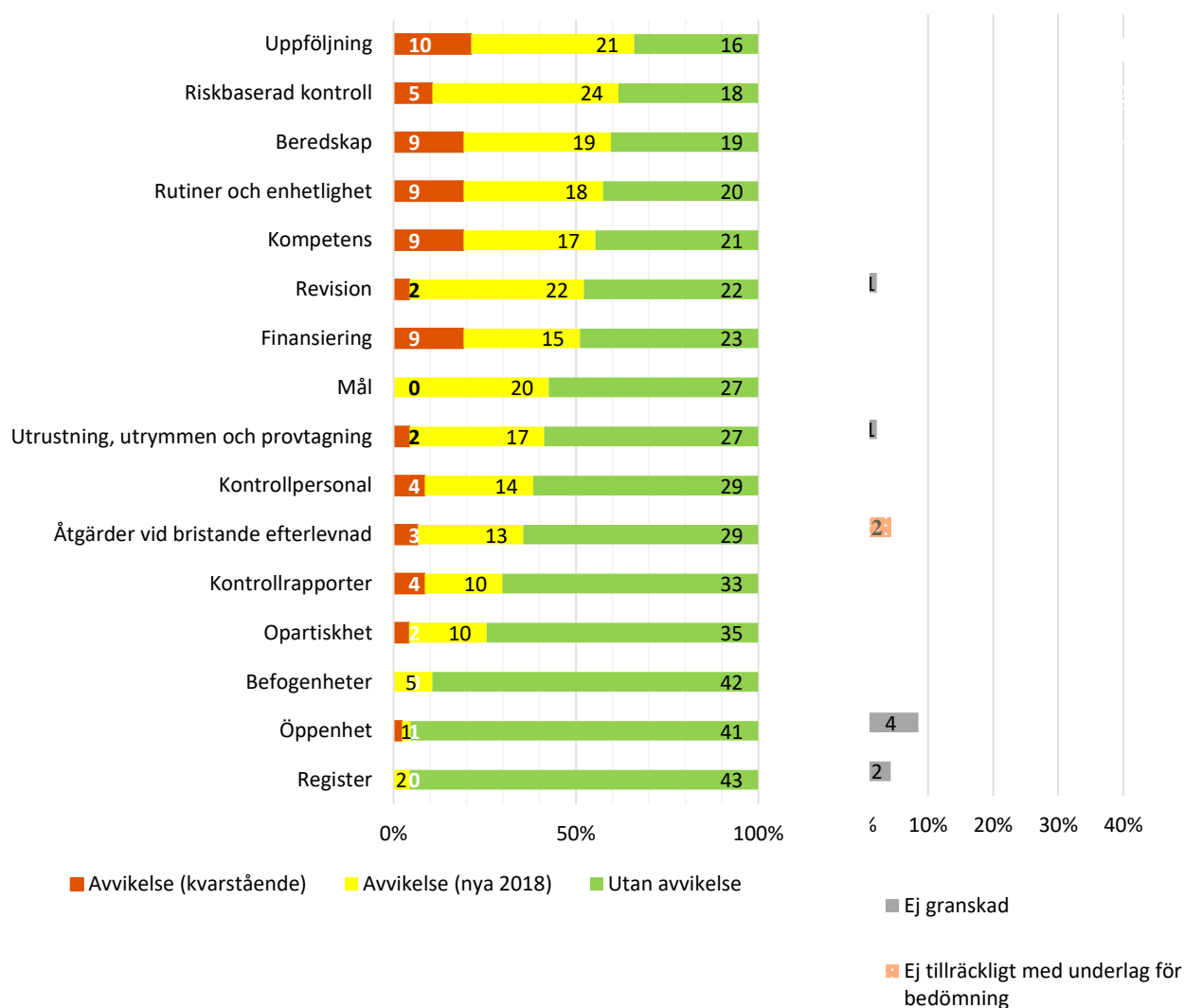


Diagram A. Andel avvikelser 2018 (kvarstående och nya) inom de olika revisionsområdena (till vänster). Andel revisioner där revisionsområdena inte granskats eller där det inte fanns tillräckligt med underlag för bedömning (till höger). Antalet revisioner anges som en siffra inuti staplarna. Totalt redovisas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

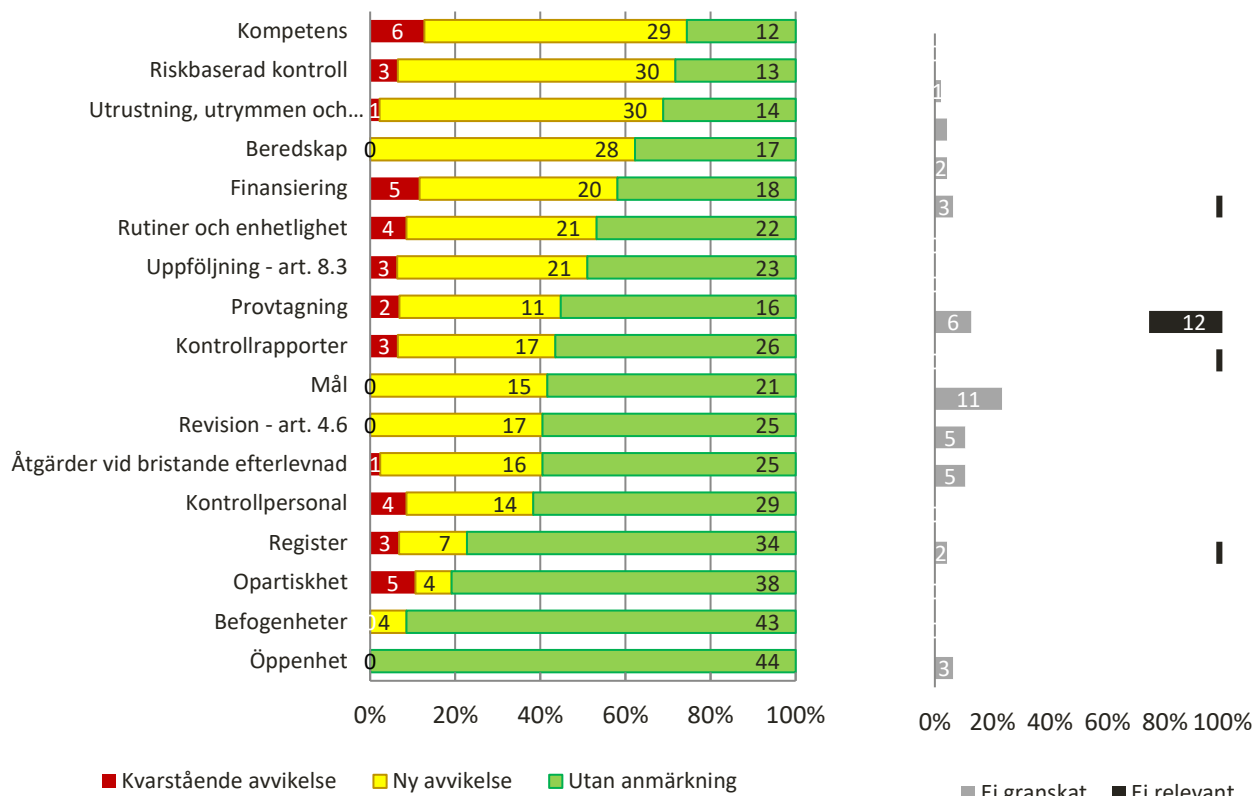


Diagram B. Andel avvikelser 2017 (kvarstående och nya) inom de olika revisionsområdena (till vänster). Andel revisioner där revisionsområdena inte granskats (till höger). Antalet revisioner anges som en siffra inuti staplarna. Totalt redovisas resultat från 47 ordinarie revisioner, genomförda 2017.

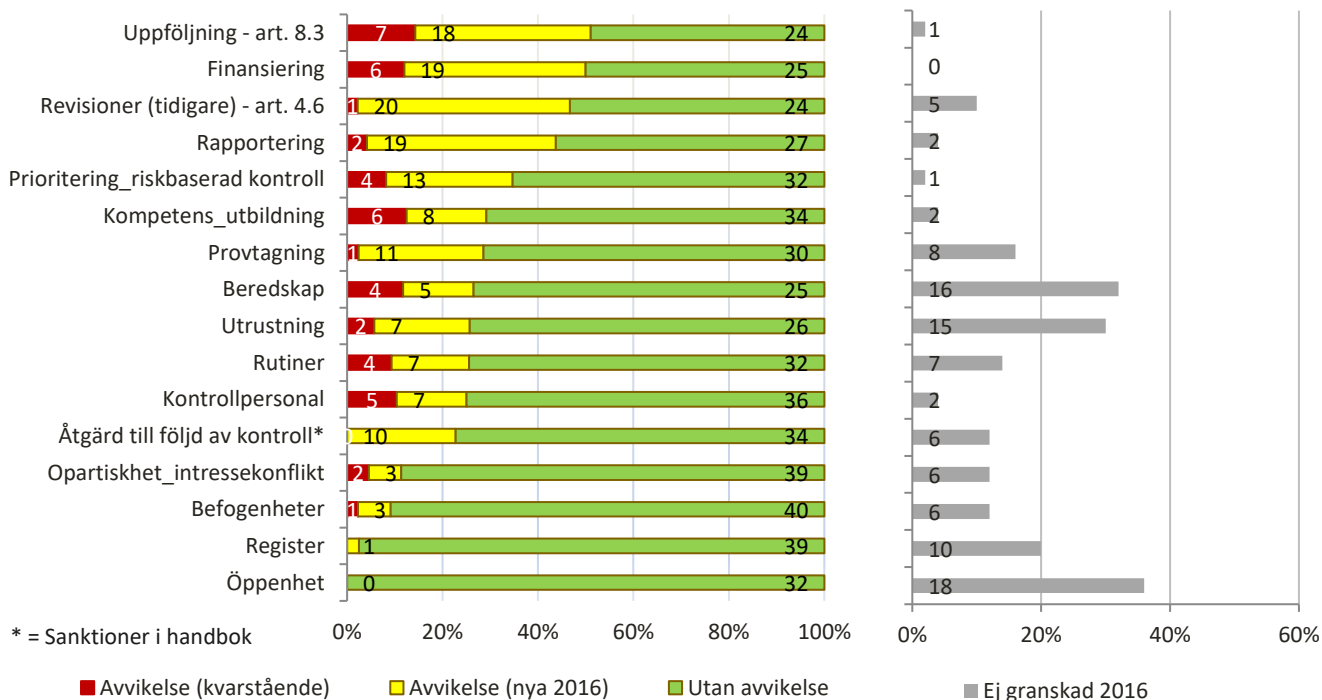


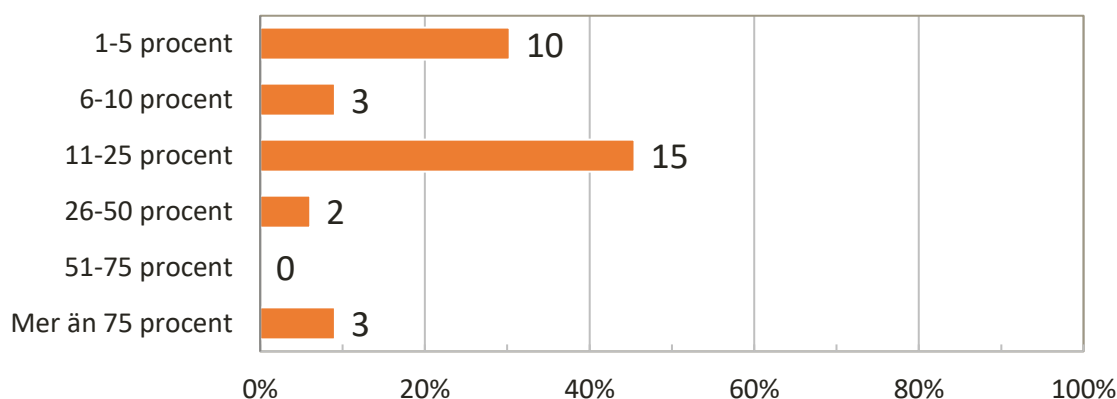
Diagram C. Andel avvikelser 2016 (kvarstående och nya) inom de olika revisionsområdena (till vänster). Andel revisioner där revisionsområdena inte granskats (till höger). Antalet revisioner anges som en siffra inuti staplarna. Totalt redovisas resultat från 50 ordinarie revisioner, genomförda 2016.

Bilaga 5

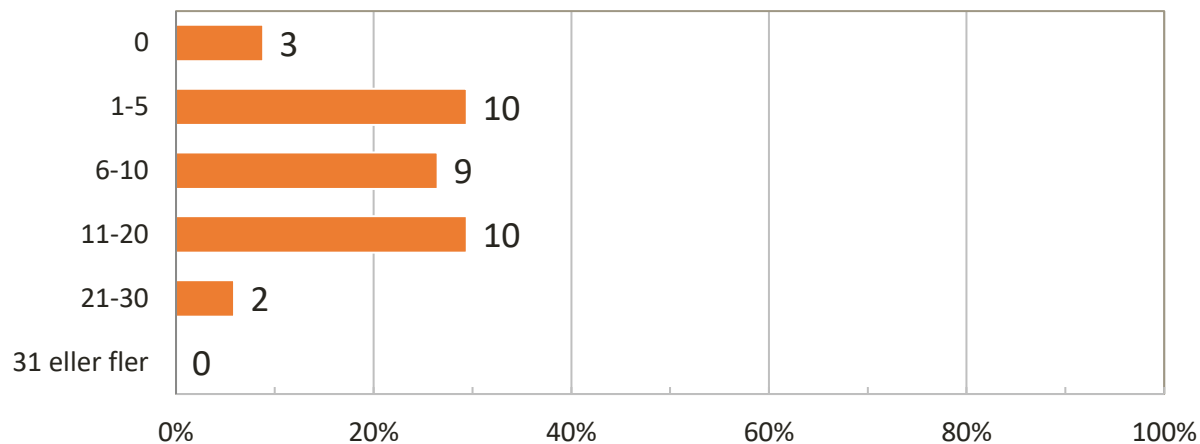
Resultat från kompetenskartläggning 2019

Under 2019 genomförde Livsmedelsverket, på uppdrag av Nationell revisionsgrupp, en kompetenskartläggning bland dem som på olika sätt arbetar med revision enligt kontrollförordningen och deras chefer. Syftet var att få kunskap om kompetensutvecklingsbehov, men också att ha ett underlag för att sätta kompetenskriterier för rekrytering och kompetensutveckling. Undersökningen var en totalundersökning. Svarefrekvensen var 85 procent bland dem som arbetar med revision och 68 procent bland cheferna. Delar av resultatet från kartläggningen visas i denna bilaga. Resultaten avser här svar från revisorer, d.v.s. de som leder/genomför revision (i t.ex. förberedelser, efterarbete, ute på plats hos kontrollmyndigheten som revideras). Dessa utgjorde 34 av de totalt 42 svarande i målgruppen. Resultat från kompetenskartläggningen och de kompetenskriterier som kommer att fastställas av Nationell revisionsgrupp, kommer att redovisas i en rapport under hösten 2020.

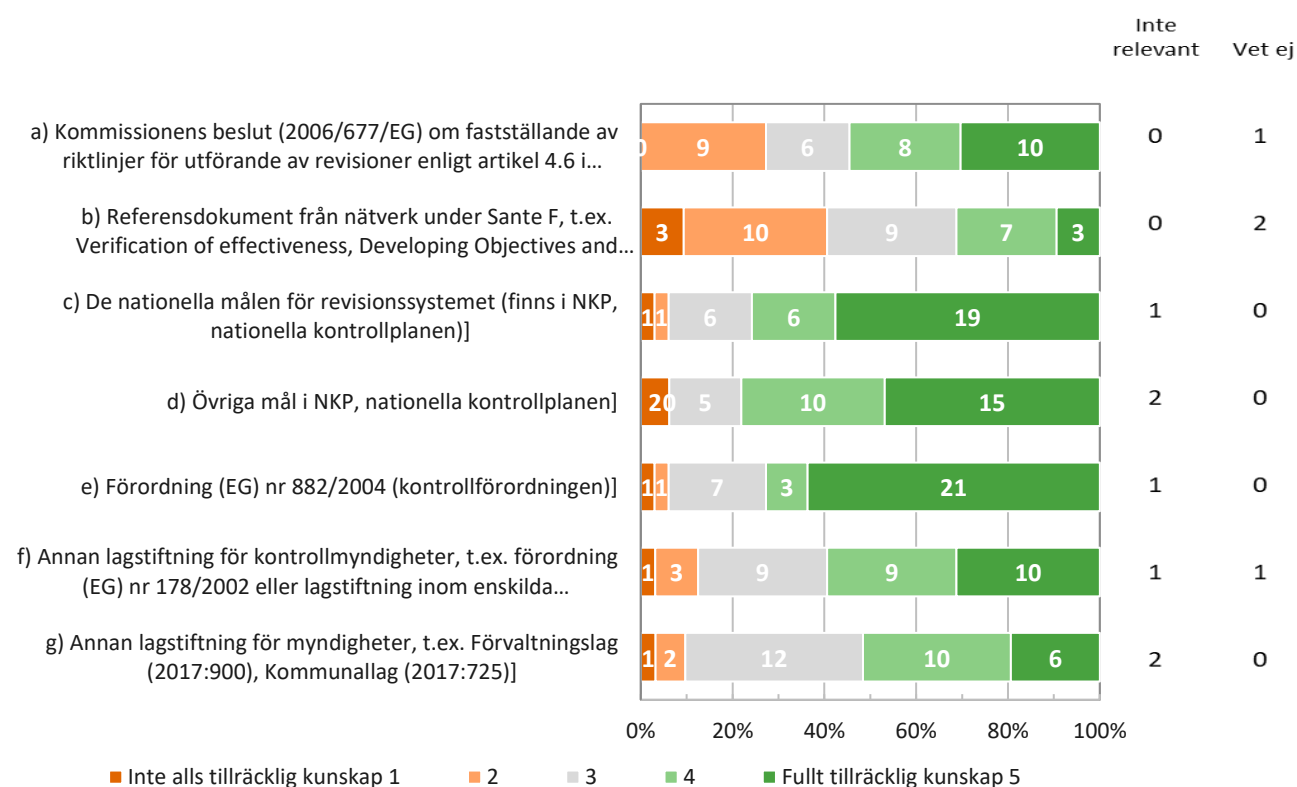
Hur stor andel av en heltidstjänst arbetar du i genomsnitt under ett år med revision av kontrollmyndigheter enligt artikel 4.6 i kontrollförordningen? (n= 34 revisorer)



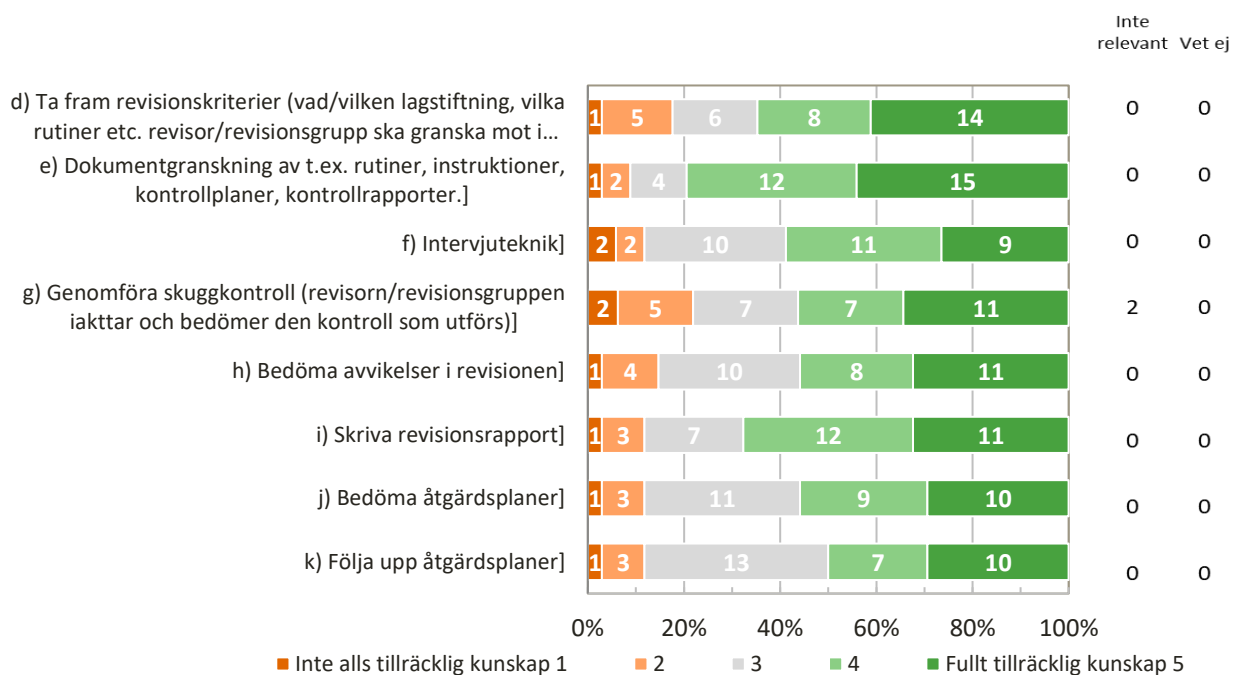
Hur många ordinarie revisioner enligt artikel 4.6 i kontrollförordningen har du deltagit i under perioden 2014-2018? (n=34) Räkna inte in uppföljande (kallas numera verifierande) revisioner eller uppföljning (kallas numera verifiering) av genomförda åtgärder enligt åtgärdsplaner (n= 34 revisorer)



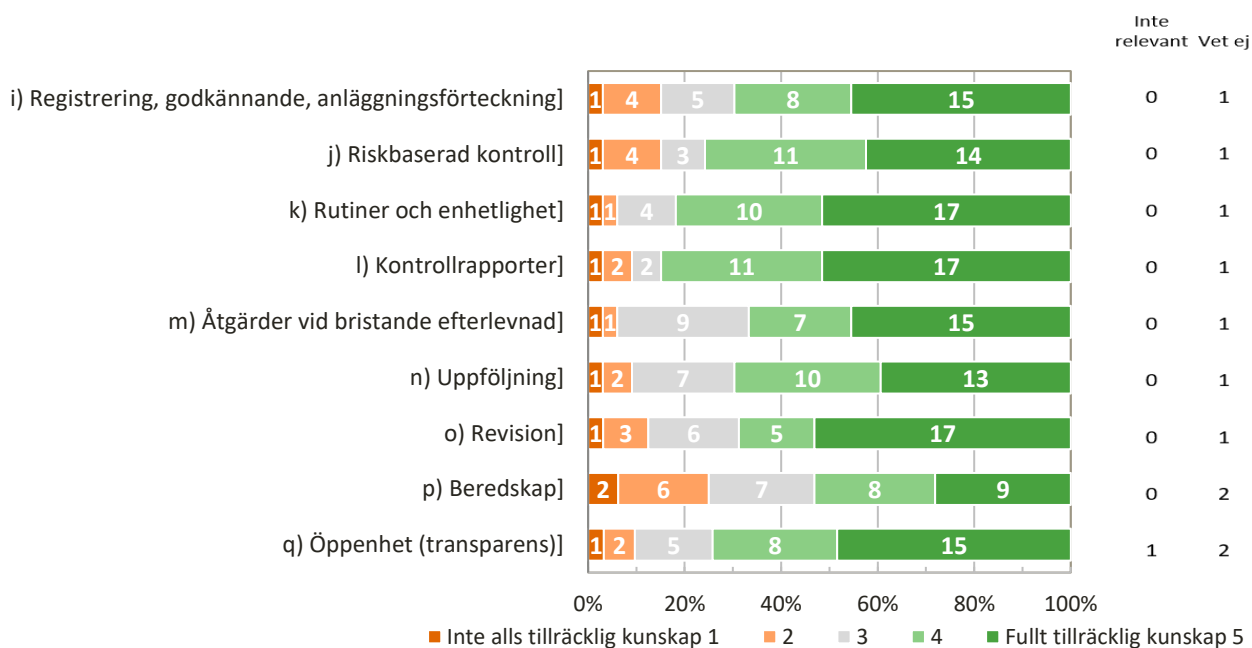
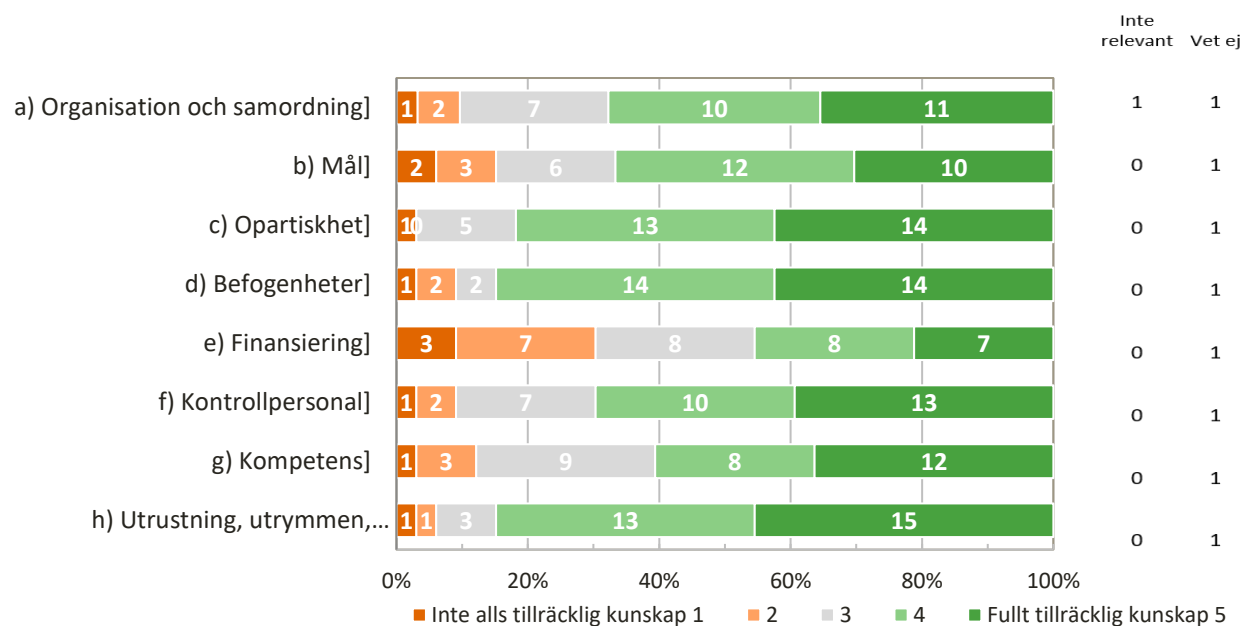
I vilken grad tycker du att du har tillräcklig kunskap om nedanstående dokument och lagstiftning för arbetet med revision av kontrollmyndigheter enligt artikel 4.6 i kontrollförordningen? (n= 34 revisorer)



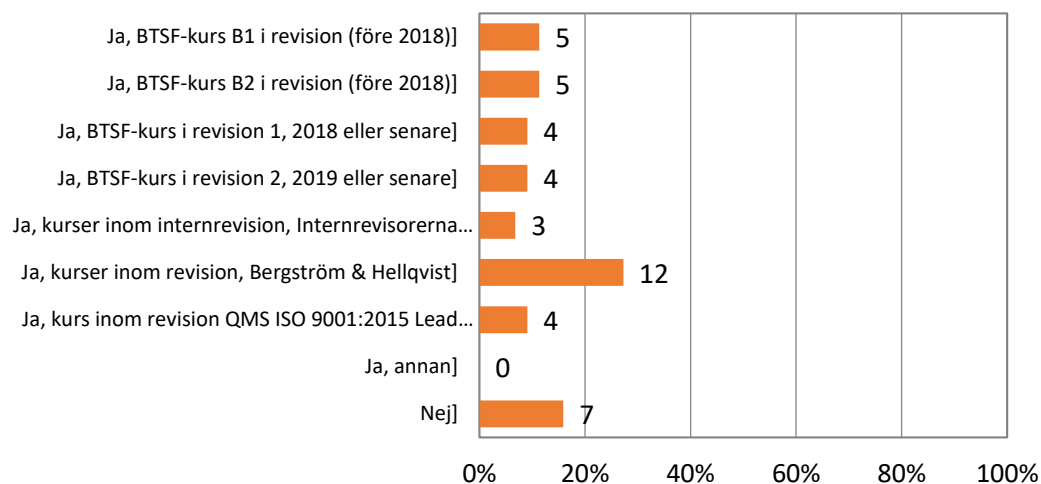
I vilken grad tycker du att du har tillräcklig kompetens för att vid en revision av kontrollmyndigheter enligt artikel 4.6 i kontrollförordningen göra bedömningar inom nedanstående revisionsområden? (n= 34 revisorer)



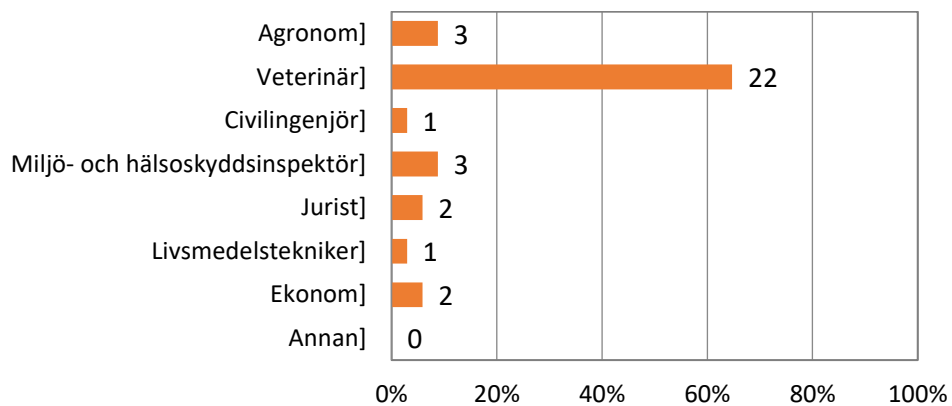
I vilken grad tycker du att du har tillräcklig kompetens för att vid en revision av kontrollmyndigheter enligt artikel 4.6 i kontrollförordningen göra bedömningar inom nedanstående revisionsområden? (n= 34 revisorer)



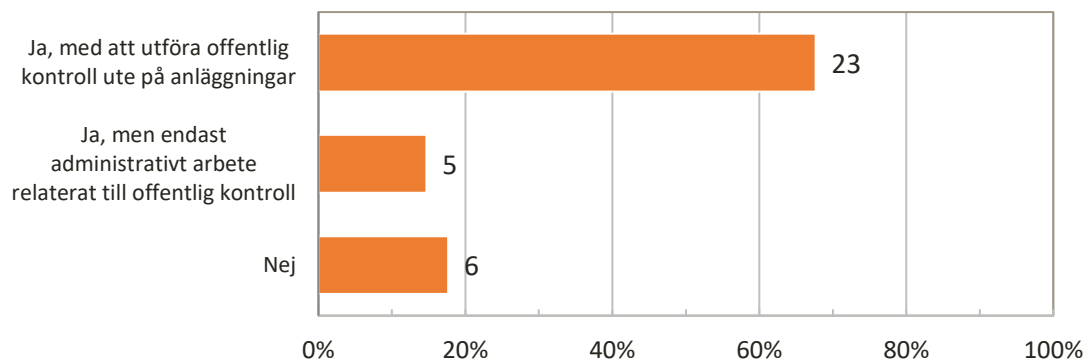
Har du utbildning i revision/revisionsmetodik? (n= 34 revisorer)



Vilken/vilka typ/er av utbildning/ar har du? (n= 34 revisorer)



Arbetar du/har du under ditt yrkesliv arbetat med offentlig kontroll i livsmedelskedjan? (n= 34 revisorer)



Bilaga 6

Verifiering av åtgärdsplaner 2018

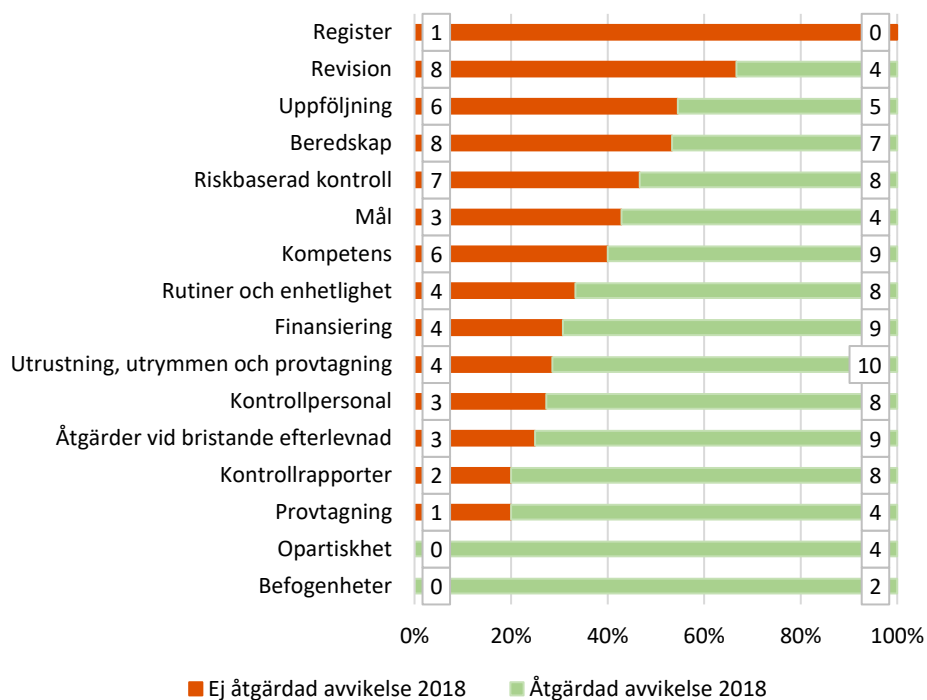


Diagram. Andelen åtgärdade eller ej åtgärdade avvikelser noterade vid 27 verifierande revisioner, utförda av Livsmedelsverket eller länsstyrelsen. Antalet verifierade åtgärdsplaner anges som en siffra inuti etikett.

Bilaga 7

Revisionsgruppers revisionsresultat 2018-2019

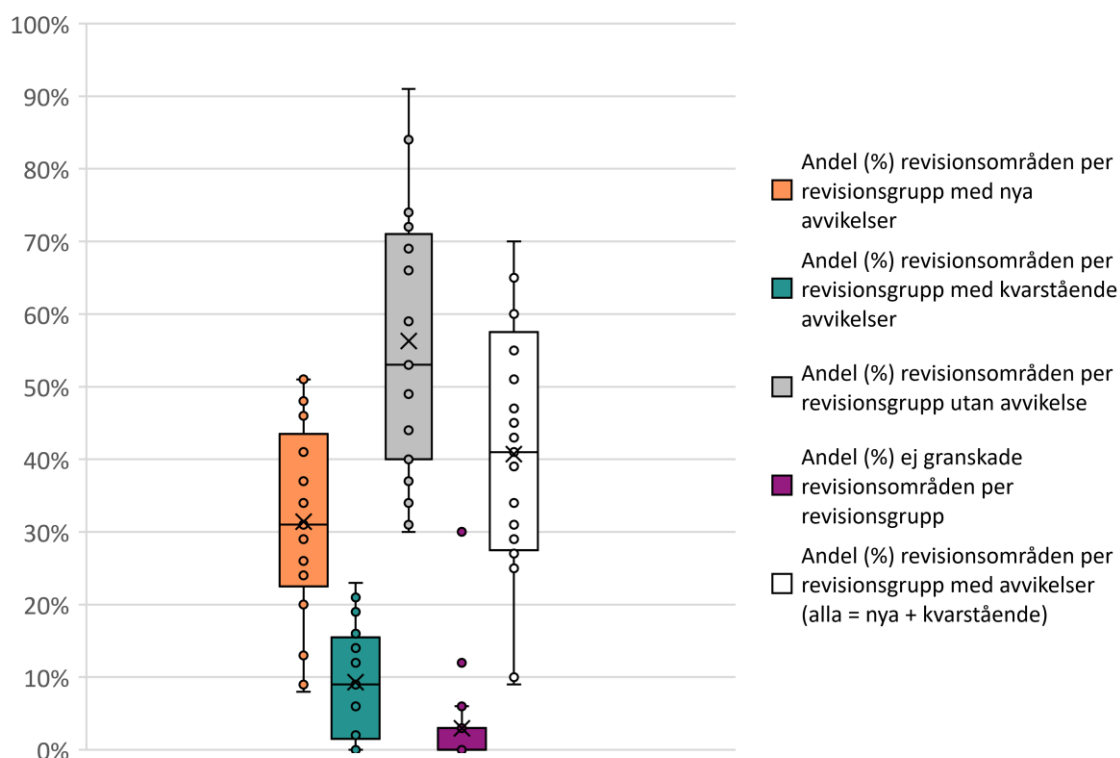


Diagram. Fördelning av 21 revisionsgruppers revisionsresultat 2018-2019, en till 13 revisioner per revisionsgrupp. Totalt 99 revisioner med uppgift från 15 till 17 revisionsområden per revision, totalt omfattande data från 1606 revisionsområden. Beskrivning av låddiagram lämnas i fotnot.

Diagrammet är ett så kallat låddiagram²⁹ och baseras på varje revisionsgrupps genomsnittliga resultat. Diagrammet visar att variationen mellan revisionsgrupper är stor.

Varje unik revisionsgrupps arbetssätt och bedömningar antas ha stor betydelse. Den vita och grå lådan visar variationen mellan revisionsgruppernas genomsnittliga andel rapporterade avvikelser (vit = både nya (orange) och kvarstående (blågrön)) respektive motsatsen dvs andel revisionsområden utan avvikelser (grå). Andel ej granskade revisionsområden (lila låda) var generellt låg, förutom vid ett fåtal revisioner då fokus var på ett mindre antal revisionsområden.

²⁹ Låddiagram (engelska: boxplot) är ett diagram där ett statistiskt material åskådliggörs i form av en låda, som rymmer den mittersta hälften av materialet. Den vanligaste varianten av låddiagrammet kallas på engelska box-and-whiskers plot och sammanfattar materialet med hjälp av fem värden: medianvärdet, undre och övre kvartilen samt minimum och maximum. Eventuella extremvärden betraktas som utliggare (outliers) och markeras med egna symboler. Kvartilavståndet kallas avståndet mellan övre och undre kvartilen, det vill säga längden på lådan. Den undre kvartilen markerar det 25% värdet, och den övre kvartilen markerar det 75% värdet. Lådan innehåller alltså 50% av värdena. Wikipedia · Text med CC-BY-SA-licens → (mars 2020) Hur anges referens här

Denna rapport innehåller Livsmedelsverkets sammanställning av resultatet från 2019 års revisioner av Sveriges livsmedelskontroll. Revisionerna utfördes av Livsmedelsverket och länsstyrelserna. De samlade revisionsresultaten ger en bild av hur väl Sveriges livsmedelskontroll uppfyller lagstiftningens krav och kan bidra till en positiv utveckling av 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.