

Revision av den offentliga livsmedelskontrollen i leden efter primärproduktion 2021

Resultat från revisioner av Livsmedelsverket och kommunala
kontrollmyndigheter



Denna titel kan laddas ner från: [Livsmedelsverkets publikationer](#)

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, 2022.

Författare:

Ann Rydin.

Rekommenderad citering:

Livsmedelsverket. Rydin, A. 2022. L 2022 nr 12: Revision av den offentliga livsmedelskontrollen i leden efter primärproduktion 2021. Livsmedelsverkets rapportserie. Uppsala.

L 2022 nr 12

ISSN 1104-7089

Omslag: Livsmedelsverket

Förord

I Sverige utförs livsmedelskontroll av flera myndigheter. Dessa är Livsmedelsverket, länsstyrelser, kommunala kontrollmyndigheter och Försvarsinspektören för hälsa och miljö (FIHM). Alla myndigheter inom EU som utför offentlig kontroll i livsmedelskedjan ska, för att säkerställa sin efterlevnad av lagstiftningen, se till att de blir reviderade.

Syftet med en revision är att granska och utvärdera om myndighetens verksamhet är verkningsfull och lämplig för att nå målen i den EU-förordning som reglerar offentlig kontroll. Syftet är också att förbättra livsmedelskontrollen genom att identifiera förbättringsområden, både vid enskilda myndigheter och i landet som helhet. När det som i Sverige finns flera myndigheter som utför kontroll, och som genomför revisioner, så behöver både kontroll- och revisionssystemet samordnas. Livsmedelsverket ansvarar för samordningen.

Sveriges kontroll- och revisionssystem blir i sin tur regelbundet granskade av EU-kommissionen. Det är av stor betydelse för den svenska livsmedelsproduktionens trovärdighet ur ett internationellt perspektiv att systemen är välfungerande.

Revisionerna på livsmedelsområdet utförs av Livsmedelsverket och länsstyrelserna. I denna rapport sammanställs resultatet av de livsmedelsrevisioner som genomförts i leden efter primärproduktionen under 2021. Det samlade resultatet ger en bild av hur livsmedelskontrollen i Sverige fungerar och kan bidra till en positiv utveckling.

Syftet med rapporten är att:

- öka kännedomen om hur Sveriges livsmedelskontroll i leden efter primärproduktionen uppfyller lagstiftningens krav
- underlätta för lokala, regionala och centrala myndigheter att utveckla livsmedelskontrollen genom att använda resultaten
- informera om viktiga händelser i revisionssystemet under året.

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

Rapporten är skriven av Ann Rydin, Utvärderingsavdelningen vid Livsmedelsverket. Rapporten är granskad av Victoria Wahlman och Åsa Eneroth vid samma avdelning.

Juni 2022

Cecilia Svärd, Avdelningschef Utvärderingsavdelningen, Livsmedelsverket

Innehåll

1	Sammanfattning.....	7
1.1	Öppen, opartisk och välorganiserad kontroll.....	7
1.2	Bristande grundläggande förutsättningar.....	7
1.3	Otillräcklig uppföljning av den egna verksamheten.....	8
1.4	Kontrollen var inte alltid verkningsfull.....	8
1.5	Digitala revisioner och få skuggkontroller.....	8
1.6	Revisionernas effekt på livsmedelskontrollen.....	9
1.7	Nyheter och risker i revisionssystemet.....	9
2	Bakgrund.....	10
3	Genomförda revisioner.....	12
3.1	Revisioner de senaste femårsperioderna.....	12
3.2	Revisioner 2021.....	13
3.3	Fokus vid revisionerna 2021.....	14
3.4	Resultat av revisionerna 2021.....	17
3.4.1	Väl fungerande myndigheter.....	18
3.4.2	Organisation, samordning, öppenhet och opartiskhet.....	18
3.4.3	Mål och Uppföljning.....	18
3.4.4	Finansiering.....	19
3.4.5	Rutiner och enhetlighet samt utrustning och utrymmen.....	19
3.4.6	Förteckning över aktörer, riskbaserad kontroll och provtagning.....	20
3.4.7	Kontrollrapporter, åtgärder vid bristande efterlevnad och befogenheter.....	20
3.4.8	Kontrollpersonal, kompetens och beredskap.....	21
3.4.9	Livsmedelsverkets internrevision.....	21
3.5	Goda exempel 2021.....	22
4	Revisionernas effekt på den offentliga kontrollen.....	23
4.1	Brister upptäcks och åtgärdsplaner begärs in.....	23
4.2	Uppföljande revisioner.....	23
5	Revisionssystemet under 2021.....	27
5.1	Förändringar i revisionssystemet.....	27
5.2	Osäkerhet rörande revision av kommunala kontrollmyndigheter.....	27

5.3	Samrådsgrupp för revision	28
5.4	Oberoende granskning av revisionssystemet	28
5.5	Nätverk för revision vid DG SANTE F	28
6	Slutsatser	30
6.1	Revisionsprogrammet följdes delvis – få skuggkontroller	30
6.1.1	Fokus på dricksvattenkontroll	30
6.2	Väl fungerande myndigheter och områden	30
6.3	Bristande förutsättningar och bristande planering, som inte alltid följdes	31
6.4	Kontrollen var inte alltid verkningsfull	32
6.4.1	Hanteringen av brister som noterats vid kontroll varierade	32
6.4.2	Bristande arbete med mål och uppföljning av den egna verksamheten.....	33
6.5	Revisionerna hade effekt på kontrollen	34
6.6	Risker i revisionssystemet	34

1 Sammanfattning

Under 2021 genomförde länsstyrelserna totalt 38 revisioner av kommunala kontrollmyndigheter, och Livsmedelsverket genomförde en internrevision. Revisionerna utfördes i enlighet med EU-kommissionens vägledning om revision. De reviderade myndigheterna har efter revisionerna upprättat åtgärdsplaner till följd av de rekommendationer som gavs i revisionsrapporterna.

1.1 Öppen, opartisk och välorganiserad kontroll

Det fanns flera väl fungerande myndigheter och vid fem kommunala kontrollmyndigheter noterades inga brister alls vid revisionerna.

Nästan alla kontrollmyndigheter bedömdes ha en fungerande organisation, och samordnade sig i stor utsträckning med andra. Samordning är generellt positivt för livsmedelskontrollen och leder ofta till att befintliga resurser används effektivt. Det är därför önskvärt att myndigheterna fortsätter att samordna sig även framöver.

Myndigheternas kontrollverksamhet bedrevs i allmänhet med en hög grad av öppenhet, och majoriteten arbetade på ett bra sätt med hantering av jäv, intressekonflikter och bisysslor.

De flesta av myndigheterna hade fullständiga förteckningar över de livsmedelsaktörer som ingick i kontrollansvaret, vilket är viktigt. Generellt hade myndigheterna också de befogenheter som krävs för att kunna fatta de beslut som behövs i livsmedelskontrollen.

1.2 Bristande grundläggande förutsättningar

Den mest förekommande bristen vid årets revisioner rörde de kommunal finansiering av kontrollverksamheten. Kommunal livsmedelskontroll ska fullt ut finansieras av livsmedelsaktörerna via kontrollavgifter. Avgifterna får inte finansiera annan kommunal verksamhet än livsmedelskontroll. Andra medel, som skattemedel, får inte finansiera kontrollen.

Myndigheterna behöver säkerställa att livsmedelskontrollen finansieras i enlighet med lagstiftningen så att inte förtroendet mellan myndighet, aktör och skattebetalare skadas.

Det fanns stora brister i myndigheternas planering av de grundläggande förutsättningar som krävs för att kunna bedriva en verkningfull kontrollverksamhet. Det rörde sig exempelvis om bristande kompetensförsörjnings-, beredskaps- och kontrollplaner, samt personalbrist. Ofta saknades rutiner inom ett eller flera områden. Det var också vanligt att det saknades utrustning eller utrymmen, som tillförlitliga termometrar, provtagningsutrustning och förvaringsutrymmen.

Rätt kompetens är nödvändigt för att upptäcka brister vid en livsmedelskontroll. Myndigheterna behöver se till att livsmedelskontrollen utförs med rätt kompetens så att aktörerna och konsumenterna känner förtroende för de bedömningar som görs.

1.3 Otillräcklig uppföljning av den egna verksamheten

Många myndigheter saknade relevanta och mätbara mål för den egna verksamheten, vilket försvårade uppföljnings- och förbättringsarbetet. Myndigheternas ledning behöver ha ett system för kontinuerlig verifiering och uppföljning av mål, planer och arbetssätt för att säkerställa att livsmedelskontrollen är verkningsfull. Majoriteten av myndigheterna hade otillräckliga sådana system, vilket innebär att brister inte alltid upptäcktes och åtgärdades.

1.4 Kontrollen var inte alltid verkningsfull

Den offentliga livsmedelskontrollen kan anses vara verkningsfull om den upptäcker brister hos aktörerna, och vidtar åtgärder för att se till att de åtgärdas. Hanteringen av brister varierade stort mellan myndigheterna, både vad gäller när och hur brister noterades, hur de följdes upp och på vilket sätt olika åtgärder valdes och användes. Anmärkningsvärt många myndigheter hade otillräckliga system för detta.

Det finns ett stort behov av en enhetlig nationell hantering av brister, som följs av myndigheterna. Detta så att aktörer i olika delar av landet behandlas lika, och för att säkerställa att livsmedelskontrollen är verkningsfull genom att de brister som noteras vid en kontroll verkligen åtgärdas.

1.5 Digitala revisioner och få skuggkontroller

Revisionerna påverkades av covid-19-pandemin på så sätt att nästan två tredjedelar av dem var digitala, och endast 16 procent omfattade en skuggkontroll. En skuggkontroll innebär att personalen vid den reviderade myndigheten utför en livsmedelskontroll inom ett visst sakområde, som revisionsgruppen iakttar och bedömer. Närmare hälften av revisionerna fokuserade dock på ett sakområde, även om de inte alltid omfattade en skuggkontroll.

Det femåriga revisionsprogrammet följdes endast delvis under 2021 vad gäller sakområden. Undantaget var dricksvatten som fick större fokus än planerat. Resultatet indikerar att ytterligare insatser behövs för att dricksvattenkontrollen ska bli lämplig, kompetent och verkningsfull.

Även om de digitala revisionerna har fungerat väl och gjort revisorerna kreativa, så bidrar skuggkontroller med viktig information om hur livsmedelskontrollen fungerar i praktiken och det är önskvärt att andelen skuggkontroller ökar igen framöver.

1.6 Revisionernas effekt på livsmedelskontrollen

Under 2021 följdes 30 tidigare revisioner vid kommunala myndigheter upp. Därutöver följdes en brist från en tidigare internrevision upp. Majoriteten av myndigheterna arbetade aktivt med att genomföra sina åtgärdsplaner och de flesta av bristerna hade åtgärdats vid uppföljning.

Därför kan revisionerna i stort anses ha en positiv effekt på livsmedelskontrollen.

Nästan alla länsstyrelser följer upp de revisioner som genomförts, men det finns undantag. En tredjedel av de revisioner som utfördes 2019, och där brister noterades, hade inte fått någon uppföljning vid 2021 års utgång. I dessa fall går det inte att uttala sig om revisionens effekt, och det är därför önskvärt att uppföljningstakten ökar.

1.7 Nyheter och risker i revisionssystemet

Under 2021 fick Livsmedelsverket i sin instruktion ansvaret för att samordna det nationella revisionssystemet. Även livsmedelsförordningen ändrades under året och förändringarna rör Samrådsgruppen för revision, där olika kontrollmyndigheter i livsmedelskedjan finns representerade. Samrådsgruppen utökas nu med Kemikalieinspektionen och ska bistå Livsmedelsverket i samordningen av det nationella revisionssystemet.

Antalet revisioner har minskat de senaste åren, sannolikt till följd av covid-19-pandemin, vilket resulterat i att EU-kommissionens riktlinje om att samtliga kontrollmyndigheter bör revideras inom en femårsperiod inte längre är uppfylld. Länsstyrelserna har beslutat att inte genomföra några revisioner av kommunala kontrollmyndigheter under 2022, eller förrän ett bemyndigande och en finansiering av revisionerna är på plats.

De kommunala myndigheterna behöver se till att de blir reviderade. Diskussioner pågår mellan SKR, länsstyrelserna och berörda departement om en framtida organisation och finansiering av revisionerna. Innan frågan är löst riskerar Sveriges revisionssystem att inte vara heltäckande på livsmedelsområdet.

Revisionsrapporterna skrevs inte enhetligt, framför allt när det gäller hur rekommendationerna formulerades. Det finns anledning för Livsmedelsverket och länsstyrelserna att arbeta vidare kring hur revisionsrapporter och rekommendationer ska skrivas.

2 Bakgrund

Den offentliga livsmedelskontrollen ska kontrollera att aktörerna uppfyller lagstiftningens krav så att livsmedel är säkra, konsumenter inte vilseleds, och att fri rörlighet av livsmedel inom EU kan uppnås.¹ I Sverige utförs livsmedelskontrollen av flera olika myndigheter; Livsmedelsverket, länsstyrelserna, de kommunala kontrollmyndigheterna och Försvarsinspektören för hälsa och miljö (FIHM).

Enligt artikel 6 i förordning (EU) 2017/625² ska alla kontrollmyndigheter se till att de blir reviderade och vidta åtgärder till följd av resultatet. Dessa revisioner ska vara föremål för oberoende granskning, och utföras på ett öppet sätt.³ EU-kommissionens DG SANTE F⁴ genomför därutöver regelbundet revisioner av den offentliga kontrollen i Sverige, inklusive revisionssystemet.

Revisionen ska vara en systematisk och oberoende undersökning för att avgöra om en verksamhet och dess resultat överensstämmer med det som planerats, och om planeringen genomförts på ett sätt som är verkningsfullt och lämpligt för att nå målen i förordning (EU) 2017/625. Syftet är också att utveckla kontrollen genom att identifiera förbättringsområden, både på enskilda myndigheter och i landet som helhet. Livsmedelsverket ansvarar för att samordna revisionssystemet i hela livsmedelskedjan.⁵

Revisionerna utförs i enlighet med EU-kommissionens vägledning om revision⁶. De planeras utifrån riskbaserade femåriga revisionsprogram, där målet är att alla relevanta områden och myndigheter ska revideras inom en femårsperiod. I ettåriga program fastställs sedan vilka områden som ska revideras vid vilka myndigheter under året. Revisionerna består till stor del av dokumentgranskning och intervjuer, och kan omfatta en skuggkontroll, det vill säga ett

¹ Förordning (EG) nr 178/2002, se särskilt artiklarna 5, 14, 16 och 17.

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.

³ Motsvarande krav på revision av kontroll av dricksvatten, snus och tuggtobak finns i 3 d § i Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2005:21).

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

⁵ 3 b och 8 a § i Förordning (SFS 2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket

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

moment där personalen vid den reviderade myndigheten utför en livsmedelskontroll, som revisionsgruppen iakttar och bedömer. Resultatet av varje revision framgår av en revisionsrapport som delges den reviderade myndigheten.

Revisionsprocessen beskrivs närmare i Sveriges fleråriga nationella plan för kontrollen i livsmedelskedjan (NKP)⁷ och i Kontrollwiki⁸, där lagstiftningens krav delats upp i revisionsområden med tillhörande bedömningsstöd och mallar. Syftet är att främja ett enhetligt arbetssätt med likvärdiga bedömningar inom revisionssystemet.

I den här rapporten sammanställs de livsmedelsrevisioner som utförts i leden efter primärproduktionen. De revisioner som Jordbruksverket och Livsmedelsverket genomfört av länsstyrelsernas offentliga kontroll i primärproduktionen finns sammanställda i en separat rapport, se Livsmedelsverkets rapportserie: S 2022 nr 01: ”Revision av den offentliga kontrollen i primärproduktionen 2021”.

⁷ se www.nkpwebben.se

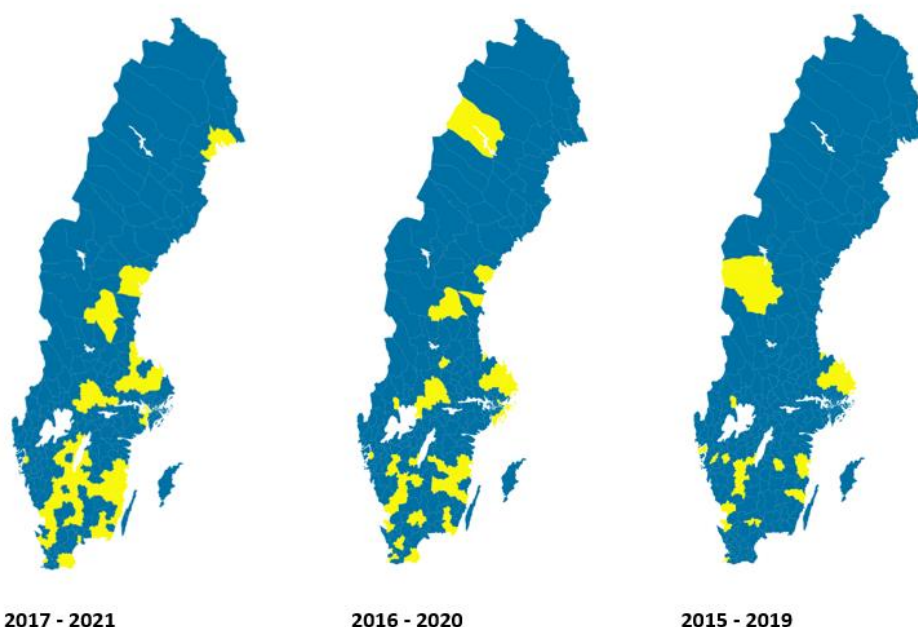
⁸ Läs mer under ”Revision av kontrollmyndigheters livsmedelskontroll” i Kontrollwiki på <https://kontrollwiki.livsmedelsverket.se>.

3 Genomförda revisioner

3.1 Revisioner de senaste femårsperioderna

Under femårsperioden 2017-2021 blev 81 procent av de kommunala kontrollmyndigheterna reviderade (199 av 246 st.). Det kan jämföras med 82 procent 2016-2020 och 93 procent 2015-2019. Nedgången beror sannolikt på covid-19-pandemin. 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. Under 2021 fanns det 25 kommunala kontrollmyndigheter som bestod av mer än en kommun. Detta medförde att Sveriges 290 kommuner utgjorde 246 kommunala kontrollmyndigheter. Se tabell 1.



Figur 1. Kommunala kontrollmyndigheter som reviderats under femårsperioderna 2017-2021, 2016-2020 och 2015-2019. De myndigheter som inte reviderats är markerade i gult; 2017-2021 (47 st.), 2016-2020 (44 st.) och 2015-2019 (17 st.).

Under 2017-2021 genomförde Livsmedelsverket även internrevisioner, en revision av FIHM, samt revisioner vid 18 av 21 länsstyrelser. Sammantaget innebär det att 82 procent av alla myndigheter som utför livsmedelskontroll har reviderats (jmf. 81 % under 2016-2020 och 93 % under 2015-2019).

Trenden är sjunkande och innebär att EU-kommissionens riktlinje om att samtliga kontrollmyndigheter bör revideras inom en femårsperiod inte är uppfylld.

3.2 Revisioner 2021

Året påverkades av covid-19-pandemin. Nästan två tredjedelar av revisionerna utfördes digitalt genom intervjuer och granskning av inskickade dokument, och endast ett mindre antal skuggkontroller ingick.

Under 2021 genomförde tio länsstyrelser totalt 38 revisioner av kommunala kontrollmyndigheter (jmf. 21 st. 2020), vilket motsvarar 15 procent av dem. Se tabell 1 och 3. Livsmedelsverket genomförde därutöver en internrevision. Summerat med tre revisioner av länsstyrelsernas livsmedelskontroll i primärproduktionen så innebär det att 16 procent av alla myndigheter som utför livsmedelskontroll blev reviderade under 2021.

Tabell 1. Antal kommunala kontrollmyndigheter och kommunsamarbeten med gemensam nämnd i respektive län, samt antal av dessa som reviderats under 2021 och under femårsperioden 2017-2021.

Län	Antal kommunala myndigheter (varav samarbeten)	Antal revisioner 2021	Antal reviderade myndigheter 2017-2021 (ej reviderade)
Blekinge	3 (1)	-	1 (2)
Dalarna	14 (2)*	3	14 (-)
Gotland	1 (-)	-	1 (-)
Gävleborg	7 (2)	-	5 (2)
Halland	6 (-)	-	3 (3)
Jämtland	7 (2)**	2	7 (-)
Jönköping	12 (2)***	-	4 (8)
Kalmar	11 (1)	-	4 (7)
Kronoberg	8 (-)	-	6 (2)
Norrbottnen	14 (-)	3	13 (1)
Skåne	27 (2)	9	22 (5)
Stockholm	23 (2)	3	19 (4)
Södermanland	9 (-)	2	9 (-)
Uppsala	8 (-)	-	4 (4)
Värmland	14 (1)****	5	14 (-)
Västerbotten	14 (1)	2	14 (-)
Västernorrland	6 (-)**	-	3 (3)
Västmanland	7 (1)*	-	4 (3)

Västra Götaland	37 (4)***	6	36 (1)
Örebro	7 (3)****	-	5 (2)
Östergötland	11 (1)	3	11 (-)
Totalt	246 (25)	38	199 (47)

*Länsstyrelserna i Västmanland och Dalarna delar på revisionen av Västmanland-Dalarnas miljö- och byggnadsnämnd. Resultatet redovisas vid Dalarnas län.

**Länsstyrelserna i Västernorrland och Jämtland delar på revisionen av Bräcke-Ånge bygg- och miljönämnd. Resultatet redovisas vid Jämtlands län.

*** Länsstyrelserna i Jönköping och Västra Götaland delar på revisionen av Gislaved-Tranemo bygg- och miljönämnd. Resultatet redovisas vid Jönköpings län.

**** Länsstyrelserna i Örebro och Värmland delar på revisionen av Karlskoga-Storfors myndighetsnämnd. Resultatet redovisas vid Örebro län.

3.3 Fokus vid revisionerna 2021

Före pandemin ingick ofta en skuggkontroll i revisionen. Vid en skuggkontroll observerar och bedömer revisionsgruppen en livsmedelskontroll inom ett visst sakområde som utförs av den myndighet som revideras. Det är en bra metod för att samla information och verifiera att bedömningar som gjorts genom intervjuer och dokumentgranskning stämmer även i praktiken.

Under 2020 påverkade pandemin revisionen i hög utsträckning genom att planerade revisioner och skuggkontroller inte genomfördes. Därför beslutades det att de fokusområden som gällde år 2020 vid revision av kommunala kontrollmyndigheter i det femåriga revisionsprogrammet, skulle skjutas ett år framåt i tiden och gälla även för år 2021. I programmet anges, utöver sakområden, även de revisionsområden⁹ som ska ägnas särskilt fokus under året. Se tabell 2.

Tabell 2. Fokusområden 2021 vid olika revisioner enligt revisionsprogrammet.

Revision av kommunala kontrollmyndigheter	Revision av Livsmedelsverket	Revisionsområden
- Dricksvatten - Huvudkontor (detaljhandel, restaurang): inköp, märkning - Detaljhandel (manuell hantering): personalhygien, märkning	- Dricksvatten - Köttproduktion - Distribution	Fokus: Mål och Uppföljning. Ingår inte: Öppenhet, Öpartiskhet, Register, Befogenhet

⁹ se "Revision av kontrollmyndigheters livsmedelskontroll" i Kontrollwiki på <https://kontrollwiki.livsmedelsverket.se>.

Under 2021 genomfördes sex skuggkontroller. Fem av dem var fysiska kontroller på plats vid en aktör, och en var en digital kontroll av ett vattenverk. Det innebär att 16 procent av revisionerna omfattade en skuggkontroll. Det kan jämföras med en nivå runt 80 procent före pandemin.

Därutöver hade det vid fem revisioner istället konstruerats fiktiva kontrollsituationer, som fallstudier och rollspel, eller intervjuer kring planering och utförande samt granskning av kontrollrapporter. Vid ytterligare sju revisioner fanns det ett särskilt fokus, men utan fysisk eller fiktiv skuggkontroll.

Livsmedelsverkets internrevision var digital utan skuggkontroll, men med fokus på kontroll av köttproduktanläggningar, dricksvatten och transport av livsmedel i kyla.

I tabell 3 och 4 nedan redovisas vilka myndigheter som reviderats under året och vilket fokus revisionerna haft.

Tabell 3. Revisioner av kommunala kontrollmyndigheter och Livsmedelsverket, samt fokusområde, 2021

Länsstyrelse/Livsmedelsverket som utfört revisioner	Antal revisioner (varav med fokus)	Myndigheter som blivit reviderade (fokus vid revision, <u>fysisk skuggkontroll</u> understruken)
Blekinge	-	-
Dalarna	3 (1)	Borlänge, Falun, Malung-Sälen (Butik – manuell hantering)
Gotland	-	-
Gävleborg	-	-
Halland	-	-
Jämtland	2 (1)	Strömsund, Åre (Dricksvatten)
Jönköping	-	-
Kalmar	-	-
Kronoberg	-	-
Norrbottnen	3 (3)	Arjeplog (Dricksvatten), Arvidsjaur (Dricksvatten), Piteå (Dricksvatten)
Skåne	9 (-)	Burlöv, Båstad, Eslöv, Höör, Lomma, Osby, Svedala, Vellinge, Ängelholm
Stockholm	3 (-)	Södertörns miljö- och hälsoskyddsnämnd, Södra Roslagens miljö- och hälsoskyddsnämnd, Värmdö

Länsstyrelse/Livsmedelsverket som utfört revisioner	Antal revisioner (varav med fokus)	Myndigheter som blivit reviderade (fokus vid revision, <u>fysisk skuggkontroll</u> <u>understruken</u>)
Södermanland	2 (2)	Katrineholm (<u>Dricksvatten</u>), Nyköping (<u>Restaurang – allergener</u>)
Uppsala	-	-
Värmland	5 (5)	Grums (Detaljhandel), Hagfors (Detaljhandel), Karlstad (Märkning nötkött, varubeskrivning kalvkött), Kristinehamn (Dricksvatten), Torsby (Dricksvatten)
Västerbotten	2 (2)	Sorsele (Dricksvatten), Vilhelmina (Dricksvatten)
Västernorrland	-	-
Västmanland	-	-
Västra Götaland	6 (2)	Alingsås, Borås, Essunga (<u>Dricksvatten</u>), Herrljunga, Härryda, Miljö- och byggnadsnämnden Mariestad, Töreboda, Gullspång (Dricksvatten)
Örebro	-	-
Östergötland	3 (2)	Kinda, Linköping (<u>Dricksvatten</u>), Ydre (<u>Restaurang – allergener</u>)
Livsmedelsverket	1 (1)	Livsmedelsverket - Område Kontroll (Köttprodukter, Dricksvatten, Kyld transport)
Totalt	39 (19)	39 myndigheter varav 38 kommunala

Tabell 4. Revisioner med särskilt fokus under 2021, med eller utan skuggkontroll.

Med skuggkontroll	Fiktiv skuggkontroll	Utan skuggkontroll
6 revisioner totalt: Dricksvatten (4 st. varav 1 digital) Restaurang – allergener (2 st.)	5 revisioner totalt: Dricksvatten (3 st.) Butik med manuell hantering (1 st.) Märkning och varubeskrivning av kött (1 st.)	8 revisioner totalt: Dricksvatten (6 st.) Detaljhandel (2 st.) Köttprodukter (1 st.) Kyld transport (1 st.)

Utfallet (jmf. tabell 2 och 4) visar att sakområdena i revisionsprogrammet i viss mån följdes vid revision av kommunala kontrollmyndigheter, men att dricksvatten var det område som i huvudsak granskades under 2021. Vid Livsmedelsverkets internrevision följdes programmets sakområden.

De revisionsområden som valts ut för året, Mål och Uppföljning, reviderades vid samtliga revisioner av kommunala kontrollmyndigheter utom en. Livsmedelsverket hade däremot fokus på revisionsområdena Riskbaserad kontroll, Provtagning och Kompetens vid sin internrevision, då Mål och Uppföljning granskades vid internrevisionen 2020. De revisionsområden som pekats ut som minst prioriterade, eftersom efterlevnaden historiskt varit god; Öppenhet, Opartiskhet, Register, godkännande och anläggningsförteckning samt Befogenheter, granskades trots nedprioriteringen i ganska hög utsträckning vid revisionerna.

Till följd av revisionernas fokus gavs en del tips i revisionsrapporterna. Det handlade mest om att inspektörerna hade kunnat förbereda sig mer, ställa fler och fördjupande frågor och verifierat svaren bättre. Det noterades också ett antal brister, främst relaterat till dricksvatten. Se avsnitt 3.4.

3.4 Resultat av revisionerna 2021

Alla revisioner omfattade inte alla revisionsområden, men resultatet visar att det totalt sett noterades brister inom samtliga områden. Med anledning av det som observerats gavs rekommendationer av olika slag i revisionsrapporterna till de myndigheter som reviderats.

Rekommendationerna i revisionsrapporterna skrevs på lite olika sätt; ibland som konkreta uppmaningar inom specifika områden, och ibland som förbättringsförslag eller som en uppmaning om att fortsätta med något positivt eller redan påbörjat arbete. Vissa länsstyrelser lämnade en rekommendation per brist, och andra vävde samman flera brister till en större rekommendation som syftade till att förbättra myndighetens övergripande system för att uppnå lagstiftningens mål. I några revisionsrapporter beskrevs brister som inte ledde till

någon rekommendation, och i några fall noterades brister som egentligen inte var brister utan snarare tips. En länsstyrelse avvek genom att inte ange lagstöd till de brister som noterades.

Nedan redovisas resultatet av revisionerna vid kommunala kontrollmyndigheter, och sist, under en egen rubrik, resultatet av Livsmedelsverkets internrevision. Se även tabell 3.

3.4.1 Väl fungerande myndigheter

Vid fem kommunala kontrollmyndigheter (Borlänge, Lomma, Strömsund, Södertörns miljö- och hälsoskyddsnämnd och Åre) noterades inga brister alls.

3.4.2 Organisation, samordning, öppenhet och opartiskhet

Mycket få brister rörde myndigheternas organisation och samordning. I endast två fall gavs rekommendationer om att utreda möjligheterna till avtalssamverkan med andra myndigheter för att skapa långsiktig stabilitet och en fungerande kontrollverksamhet. Detta var också det område där flest goda exempel angavs. Se avsnitt 3.5.

Livsmedelskontrollen utfördes med en hög grad av öppenhet. Endast tre myndigheter hade någon form av brist på området. Bristerna rörde rutiner för sekretessprövning och otydlig diarieföring, och i ett fall förekom en osäkerhet kring vilka uppgifter som kunde lämnas ut, vilket fått som följd att kontrollpersonalen inte meddelade alla brister vid kontroll för att inte skada aktören.

Majoriteten av kontrollmyndigheterna uppfyllde kraven på opartiskhet. Knappt tre av tio hade någon form av brist. Vanligast var att rutinerna för att upptäcka och hantera jäv, intressekonflikter och otillåtna bisysslor inte var tillräckliga eller behövde ses över. I något fall saknade nämnden utbildning i jävsfrågor och i ett fall stod kontrollpersonalen i direkt beroendeställning till den chef som hade ett övergripande ansvar för de kommunala verksamheter som skulle kontrolleras.

3.4.3 Mål och Uppföljning

Revisionsområdena Mål och Uppföljning var utpekade som fokusområden i det riskbaserade revisionsprogrammet under 2021. Se tabell 2. Programmet följdes i detta avseende, och områdena granskades vid samtliga revisioner utom en där Mål inte granskades. Resultatet visade på stora brister.

Över hälften av myndigheterna hade någon form av brist inom området Mål. Främst handlade det om att målen saknade indikatorer och inte gick att följa upp, att de saknade koppling till de nationella målen, eller att hänsyn inte tagits till verksamhetens förbättringsområden när målen togs fram. Tre myndigheter saknade helt mål, och flera saknade mål som rörde livsmedelskontrollens verkningsfullhet.

Två tredjedelar av myndigheterna hade brister som rörde uppföljning av den egna verksamheten. Majoriteten hade ett bristfälligt system för att verifiera att verksamheten var verkningsfull och lämplig, och ofta saknades en måluppföljning. Främst saknades en uppföljning av att åtgärder vidtogs mot aktörer för att se till att de brister som noterats vid en kontroll verkligen åtgärdades. Många myndigheter följde inte upp att aktörerna fått den livsmedelskontroll som tilldelats dem i den riskbaserade planeringen och några saknade en verifiering av att personalen följde de rutiner som fanns. I flera fall fanns kända brister i verksamheten, men ledningen hade inte agerat för att se till att de rättades till.

3.4.4 Finansiering

Den brist som var mest förekommande rörde finansiering av den kommunala kontrollverksamheten. Över 70 procent av myndigheterna hade någon form av brist kopplat till detta. Det rörde sig framförallt om att inte kunna visa att de avgifter som togs in av aktörerna täckte de kostnader som fanns för livsmedelskontrollen. I många fall var livsmedelskontrollen underfinansierad och i andra fall hade det tagits betalt för kontroll som inte utförts. En femtedel av myndigheterna tog inte betalt för livsmedelskontroll som inte ursprungligen varit planerad, och som utförts för att undersöka eller följa upp bristande efterlevnad.

En följd av pandemin tycks ha varit att flera myndigheter inte tagit ut några avgifter alls för livsmedelskontrollen, antingen av några eller av samtliga aktörer, samt att avgifter helt eller delvis betalats tillbaka.

3.4.5 Rutiner och enhetlighet samt utrustning och utrymmen

Nära 70 procent av myndigheterna hade brister som rörde rutiner. Vanligast var att det saknades rutiner inom ett eller flera föreskrivna områden, främst inom provtagning och åtgärder vid bristande efterlevnad. Vanligt var också att det saknades ett lämpligt system för att hålla befintliga rutiner uppdaterade. Vid en femtedel av myndigheterna följdes inte de rutiner som fanns, och inom vissa kommunsamarbeten var rutinerna inte enhetliga mellan de inblandade kommunerna.

Drygt hälften av myndigheterna hade brister som rörde utrustning och utrymmen. Vanligast var att det inte var säkerställt att temperaturgivare var tillförlitliga, eftersom termometrarna inte var kalibrerade, antingen för att det saknades rutiner kring detta eller för att rutinerna inte följdes. I några fall var det inte säkerställt att större mängder livsmedel kunde omhändertas vid behov då det saknades utrymmen eller andra rutiner för detta. I ett fåtal fall kunde prover inte tas utanför kontorstid och i ett par fall saknades rutiner för hur skyddskläder skulle tvättas, eller så följdes de inte.

3.4.6 Förteckning över aktörer, riskbaserad kontroll och provtagning

För det mesta hade myndigheterna en tillfredställande förteckning över aktörer. Vid tre av tio myndigheter noterades en brist. Vanligast var att samtliga dricksvattenanläggningar inte var registrerade. I några fall fanns kännedom om att verksamheter förändrats, men registret hade inte uppdaterats därefter.

Drygt 60 procent av myndigheterna hade brister som rörde riskbaserad kontroll. Vanligast var att det saknades en flerårig kontrollplan med föreskrivet innehåll, eller att planen inte följts så att en kontrolltidsskuld till aktörerna byggts upp. Ofta var planeringen av kontrollmetoder bristfällig, och ibland hade hänsyn inte tagits till aktörernas tidigare resultat i planeringen.

Vid de revisioner som hade fokus på dricksvatten noterades det vid fem myndigheter att dricksvattenkontrollen inte fokuserade på de största riskerna. Sex myndigheter hade inte fastställt faroanalyser och undersökningsprogram inom dricksvattenkontrollen.

Vid ett fåtal myndigheter följdes brister vid aktörer inte upp med en särskild uppföljande kontroll, utan uppföljning genomfördes inom ramen för den planerade kontrollen. Därmed togs tid från den planerade riskbaserade kontrollen till uppföljning istället. En myndighet föranmälde kontrollerna utan tillräcklig motivering och en annan myndighet tog mycket lång tid på sig att riskklassa nya verksamheter, vilket resulterade i att de inte fick någon kontroll.

Drygt 40 procent av myndigheterna hade brister som rörde provtagning. Främst handlade det om att provtagning inte beaktats i planeringen och i några fall erbjöds aktörerna inte referensprov eller så var tillgången till laboratoriekapacitet inte säkerställd.

3.4.7 Kontrollrapporter, åtgärder vid bristande efterlevnad och befogenheter

Knappt 60 procent av myndigheterna hade brister kopplat till kontrollrapporterna. Vanligast var att det ställdes krav på åtgärder i rapporterna och inte i form av överklagningsbara beslut. I vissa fall innehöll rapporterna inte alla föreskrivna uppgifter, som vilken kontrollmetod som använts och syftet med kontrollen. Resultatet av kontrollen var inte alltid tydligt och rapporten speglade i vissa fall inte den kontroll som utförts. I två fall upprättades ingen rapport efter utförd kontroll och i ett fall överlämnades rapporten inte till aktören efter det att en brist noterats.

Närmare 70 procent hade brister som rörde åtgärder vid bristande efterlevnad. Vanligast var att det inte vidtogs tillräckliga åtgärder för att se till att aktörer åtgärdade de brister som noterats vid kontroll, eller att åtgärderna inte var proportionerliga i förhållande till bristens art.

Ibland vidtogs inte åtgärder inom rimlig tid och följdes inte upp förrän vid nästa planerade livsmedelskontroll, även när det rörde sig om allvarliga brister. Vanligt förekommande var också att de beslut om åtgärd som fattats inte uppfyllde lagstiftningens krav på beslut. I ett fall hade det fattats ett beslut kopplat till vite utan att någon brist förelåg. I några fall beskrevs bristande efterlevnad mot lagstiftningen i kontrollrapporterna men de bedömdes inte som brister, och därmed följdes de heller inte upp.

Majoriteten av myndigheterna hade de befogenheter som krävs, men tre av tio hade brister i sina delegationsordningar. Vanligast var att delegationsordningen inte omfattade aktuell lagstiftning och att det inte var säkerställt att beslut kunde fattas av lämpliga personer omedelbart vid behov.

3.4.8 Kontrollpersonal, kompetens och beredskap

Hälften av myndigheterna hade brister som rörde kontrollpersonal. Bristerna fördelades jämnt mellan att personalen var för liten för att kunna utföra kontrolluppdraget, och att det saknades en aktuell behovsutredning så att myndigheten kunde visa att personalen var tillräcklig.

Knappt två tredjedelar av myndigheterna hade brister som rörde kompetens. Vanligast var att det saknades en kompetensförsörjningsplan som innehöll föreskrivna uppgifter. Vid sex myndigheter saknades kompetens inom ett särskilt område, och då främst dricksvatten till följd av det fokus som revisionen haft.

Hälften av myndigheterna hade brister i sina beredskapsplaner. Vanligast var att beredskapsplanen inte var aktuell och uppdaterad eller att den inte innehöll alla föreskrivna uppgifter. Vanligt var också att det saknades en beredskapsplan som rörde livsmedel och dricksvatten.

3.4.9 Livsmedelsverkets internrevision

Samtliga fyra operativa kontrollavdelningar på Livsmedelsverket berördes av 2021 års internrevision. Resultatet visade att det saknades en effektiv samordning mellan de avdelningar som utförde kontroll av köttproduktanläggningar och dricksvattenanläggningar, gällande planering och val av kontrollmetod, kontroll vid misstänkt fusk, samsyn i utförande och bedömningar, kompetensförsörjning, rutiner, åtgärder vid bristande efterlevnad och uppföljning av kontrollverksamheten.

Inom dricksvattenkontrollen gavs en särskild rekommendation angående uppdrag, kommunikering av kontrollplanen till berörd personal, likvärdighet i bedömningar och personella resurser. En avdelning bedömdes ha otillräckliga personella resurser både i chefsled och bland kontrollpersonalen.

Flera av avdelningarna hade påbörjat, men inte avslutat, ett arbete med att ta fram en flerårig riskbaserad kontrollplan som innehåller föreskrivna uppgifter. I planeringen hade det inte tillräckligt beaktats vilken kontrollmetod som var lämpligast för att kontrollera ett visst lagkrav. Det gällde främst provtagning som i princip inte användes i livsmedelskontrollen förutom i nationellt koordinerade provtagningsprogram. Det saknades också provtagningsutrustning.

3.5 Goda exempel 2021

Vid flera revisioner av de kommunala kontrollmyndigheterna noterades goda exempel i revisionsrapporterna. Framför allt rörde det god samordning med andra myndigheter, exempelvis gemensamma samsynskontroller, samarbeten och samverkansträffar av olika slag.

Flera myndigheter prioriterade livsmedelskontrollen, även under pandemin. Ofta lyftes genomarbetade kontrollplaner och en god uppföljning av den egna verksamheten, till exempel en väl fungerande verifiering av att rutiner följdes och att chefen följde med ut på livsmedelskontroller. Några myndigheter hade genomtänkta mål och en tydlig måluppföljning, ibland med hjälp av speciella digitala verktyg. Vissa arbetade på ett särskilt bra sätt med olika kontrollmetoder, främst provtagning.

I flera fall lyftes genomtänkta beredskapsplaner eller goda rutiner kring jäv och intressekonflikter. I några fall lyftes ett föredömligt arbete med kompetensutveckling eller särskilt tydliga och bra kontrollrapporter.

Ett par myndigheter upptäckte befintliga brister vid livsmedelskontrollerna i hög utsträckning och arbetade på ett bra sätt med att vidta åtgärder för att se till att bristerna åtgärdades.

4 Revisionernas effekt på den offentliga kontrollen

Revisionen kan anses ha effekt om den upptäcker de brister som finns i den reviderade myndighetens verksamhet, och dessa sedan åtgärdas. Det är den myndighet som blivit reviderad som är skyldig att ta hand om revisionsresultatet och genomföra lämpliga åtgärder.

Den som utfört revisionen bedömer den reviderade myndighetens åtgärdsplan och verifierar sedan att åtgärdsplanen följts, det vill säga följer upp att åtgärderna vidtagits. Detta kan göras på olika sätt beroende av bristens art och omfattning, exempelvis via e-post, brev eller telefon, genom bedömning av dokument som skickats in, eller genom en särskild uppföljning på plats. Uppföljningen sker normalt i samband med åtgärdsplanens olika slutförandedatum, vilket innebär att den kan ske i flera steg. Uppföljningen eller deluppföljningen avslutas med en rapport till kontrollmyndigheten.

I de fall inga åtgärder vidtas, eller om endast överksamma åtgärder vidtas, kan det bli aktuellt med ytterligare insatser. Länsstyrelserna kan kontakta Livsmedelsverket för att diskutera vidare handläggning av ett ärende. Livsmedelsverket kan då göra en särskild uppföljning, och har befogenhet att förelägga en kommunal kontrollmyndighet att vidta åtgärder. Erfarenheter från revisionerna kan också göra att en viss myndighet blir reviderad oftare eller mer sällan.

4.1 Brister upptäcks och åtgärdsplaner begärs in

Resultatet visar att det upptäcks brister vid revisionerna och att åtgärdsplaner generellt begärs in. Brister noterades vid 33 av 38 kommunala kontrollmyndigheter, och vid Livsmedelsverkets internrevision. Myndigheterna har efter revisionen upprättat åtgärdsplaner som redogör för när och hur åtgärder kommer att vidtas med anledning av resultatet. Undantaget är de som reviderats av länsstyrelsen i Dalarnas län, där inga åtgärdsplaner begärts in trots att brister beskrivs i två av revisionsrapporterna.

4.2 Uppföljande revisioner

Under året genomförde sju länsstyrelser uppföljningar av tidigare revisioner vid totalt 30 kommunala kontrollmyndigheter. Resultatet visade att majoriteten av myndigheterna aktivt arbetade med att genomföra sina åtgärdsplaner och att majoriteten av bristerna åtgärdats. Det fanns dock kvarstående brister som länsstyrelsen antingen beslutade att följa upp vid ett

senare tillfälle, eller när det bedömdes som trovärdigt att en åtgärd skulle genomföras, lämnade för uppföljning till nästa planerade revision.

Under 2021 överlämnades också två ärenden från länsstyrelser till Livsmedelsverket för vidare hantering. Samtidigt avslutades åtta tidigare överlämnanden efter olika insatser från Livsmedelsverket, och de återlämnade myndigheterna ingår därmed på nytt i länsstyrelsernas revisionsprogram. En kommunal kontrollmyndighet blev förelagd att vidta åtgärder under året, och totalt fyra tidigare överlämningar hanterades fortsatt av Livsmedelsverket vid årsskiftet 2021/2022. Se tabell 5.

Tabell 5. Uppföljande revisioner av kommunala kontrollmyndigheter och Livsmedelsverket, samt andra insatser 2021

Länsstyrelse/ Livsmedelsverket	Myndigheter som fått uppföljande revision (år ursprunglig revision, SLUT=slutbedömd - alla åtgärder uppföljda)	Myndigheter som överlämnats till Livsmedelsverket för åtgärder (överlämnad, pågår, återlämnad)
Blekinge	-	-
Dalarna	-	Hedemora (överlämnad 2020, återlämnad 2021), Västmanland- Dalarnas Miljö- och byggnadsnämnd (överlämnad 2019, pågår)
Gotland	-	-
Gävleborg	-	-
Halland	-	-
Jämtland	-	-
Jönköping	Aneby (2019), Eksjö (2019), Gnosjö (2019)	-
Kalmar	-	-
Kronoberg	-	-
Norrbottnen	Haparanda (2019, SLUT), Jokkmokk (2018), Kiruna (2018, SLUT), Överkalix (2019, SLUT)	Övertorneå (överlämnad 2018, återlämnad 2021)
Skåne	Kävlinge (2018, SLUT), Osby (2021, SLUT)	Skurup (överlämnad 2020, förelagd och återlämnad 2021), Staffanstorp (överlämnad 2020, återlämnad 2021)
Stockholm	Danderyd (2019, SLUT), Sigtuna (2019), Sollentuna (2020)	Upplands-Bro (överlämnad och förelagd 2019, återlämnad 2021)

Länsstyrelse/ Livsmedelsverket	Myndigheter som fått uppföljande revision (år ursprunglig revision, SLUT=slutbedömd - alla åtgärder uppföljda)	Myndigheter som överlämnats till Livsmedelsverket för åtgärder (överlämnad, pågår, återlämnad)
Södermanland	-	-
Uppsala	-	-
Värmland	-	-
Västerbotten	Lycksele (2019, SLUT), Robertsfors (2019, SLUT), Skellefteå (2019, SLUT), Storuman (2020, SLUT), Vindeln (2018, SLUT), Åsele (2020, SLUT)	Dorotea (överlämnad 2019, återlämnad 2021)
Västernorrland	-	-
Västmanland	-	-
Västra Götaland	Dalslands miljö- och energiförbund (2019), Göteborg (2019, SLUT), Lilla Edet (2020, SLUT), Orust (2020, SLUT), Skara (2020), Svenljunga (2018, SLUT), Trollhättan (2018, SLUT), Uddevalla (2019, SLUT), Ulricehamn (2020, SLUT), Vara (2019, SLUT), Åmål (2018, SLUT)	Alingsås (överlämnad 2021), Dalslands miljö- och energiförbund (överlämnad 2021), Lerum (överlämnad 2018, återlämnad 2021), Mark (överlämnad 2020, återlämnad 2021), Öckerö (överlämnad 2019, pågår)
Örebro	-	-
Östergötland	Finspång (2019, SLUT)	-
Livsmedelsverket	Livsmedelsverket (2019, SLUT)	-
Totalt	31 myndigheter varav 30 kommunala	12 myndigheter berörda i sex län: - 1 förelagd att vidta åtgärder 2021 - 2 överlämnades till Livsmedelsverket 2021 - 8 återlämnade till länsstyrelsen 2021 - 4 hanterades fortsatt årsskiftet 2021/2022

De flesta länsstyrelser följer upp de revisioner som genomförts, men det finns undantag där länsstyrelsen antingen inte utför några uppföljningar, eller inte rapporterar in dem till Livsmedelsverket. I dessa fall går det därför inte att uttala sig om revisionens eventuella effekt.

I tabell 6 nedan redovisas antalet revisioner vid kommunala kontrollmyndigheter där brister noterats under ett visst år, och andelen av dessa som därefter fått en eller flera uppföljningar.

Tabell 6. Antal (procent) av revisioner vid kommunala kontrollmyndigheter med brister under ett visst år som fått en eller flera uppföljningar därefter.

År	Antal revisioner med brister	Antal (%) av dessa som följts upp
2019	42	28 (67 %)
2020	21	7 (33 %)
2021	33	2 (6 %)

Då vissa åtgärder är mer omfattande än andra är det naturligt att det dröjer en längre tid innan de följs upp. Revisioner från 2019 borde dock i normalfallet ha fått åtminstone en deluppföljning innan utgången av 2021, och tabellen indikerar att uppföljningstakten inte är så hög som vore önskvärt.

Livsmedelsverket följde under året upp en tidigare rekommendation från en internrevision 2019. Det rörde sig om en otillräcklig kompetensförsörjningsplan och bristande inventering av befintlig kompetens. Bristen bedömdes som kvarstående vid uppföljning.

Sammantaget visar detta trots allt att revisionerna i stort har en positiv effekt på den offentliga livsmedelskontrollen eftersom majoriteten av bristerna åtgärdats vid uppföljning. Alla brister är dock inte åtgärdade och i en tredjedel av fallen går det inte att uttala sig om effekten, då flera länsstyrelser inte genomför uppföljningar i rimlig tid.

5 Revisionssystemet under 2021

Nedan beskrivs de huvudsakliga aktiviteterna som ägt rum inom revisionssystemet under året.

5.1 Förändringar i revisionssystemet

Livsmedelsverkets instruktion ändrades i juli 2021. Förändringarna innebär dels att Livsmedelsverket på begäran av en annan statlig myndighet få utföra revision enligt artikel 6 i förordning (EU) 2017/625, och dels att Livsmedelsverket får till uppgift att samordna det nationella revisionssystemet i livsmedelskedjan.¹⁰ Livsmedelsverket har redan tidigare samordnat revisionerna på livsmedelsområdet, men nu finns ett tydligt bemyndigande, och arbetet utökas till att gälla hela livsmedelskedjan.

Även livsmedelsförordningen ändrades under 2021 och förändringarna rör Samrådsgruppen för revision.¹¹ Gruppen har sedan 2013 gett stöd och råd i revisionsarbetet. Den utökas nu med Kemikalieinspektionen och ska även bistå Livsmedelsverket i samordningen av det nationella revisionssystemet. Livsmedelsverket ska varje år rapportera om gruppens arbete till Regeringskansliet.

Sedan januari 2021 tar Livsmedelsverket, i likhet med Jordbruksverket, ut en avgift för de revisioner som utförs på länsstyrelser, enligt en överenskommelse.¹² Under året beslutades det att Livsmedelsverket och Jordbruksverket under 2022 kommer att arbeta med att samordna sina revisioner av länsstyrelser.

5.2 Osäkerhet rörande revision av kommunala kontrollmyndigheter

Länsstyrelserna har under året beslutat att inte genomföra några revisioner av kommunala kontrollmyndigheter förrän ett bemyndigande om att utföra revision och en finansiering är på plats. Som en följd av detta har länsstyrelserna inte planerat några revisioner under 2022.

Enligt artikel 6 i förordning (EU) 2017/625 ligger ansvaret för att se till att bli reviderad på varje enskild kontrollmyndighet. I detta fall, på varje kommunal kontrollmyndighet som nu

¹⁰ 3 b och 8 a § i Förordning (SFS 2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket

¹¹ 29 c § i Livsmedelsförordningen (2006:813)

¹² Enligt ett avtal, Livsmedelsverkets dnr 2021/01946

inte blir regelbundet reviderad. Diskussioner pågår mellan SKR (Sveriges Kommuner och Regioner), länsstyrelserna och berörda departement, men frågan är för närvarande inte löst.

5.3 Samrådsgrupp för revision

Samrådsgruppen för revision, som leds av Livsmedelsverket, ska ge stöd till de myndigheter som utför eller låter utföra revision. Den ska även bistå Livsmedelsverket i samordningen av det nationella revisionssystemet. Samrådsgruppen består av representanter för länsstyrelserna och de kommunala kontrollmyndigheterna, FIHM, Kemikalieinspektionen, Jordbruksverket, Livsmedelsverket och SKR.

Under 2021 har gruppen tagit fram nationella mål för Sveriges revisionssystem 2022-2024,¹³ och påbörjat ett arbete med att ta fram ett förslag till ett heltäckande revisionsprogram för hela livsmedelskedjan. Kemikalieinspektionen som nu ingår i gruppen, har introducerats i arbetet.

Samrådsgruppen har också följt och gett stöd i den dialog som pågår mellan länsstyrelserna, SKR och berörda departement om framtida organisation och finansiering av revisioner av de kommunala kontrollmyndigheterna.

5.4 Oberoende granskning av revisionssystemet

Revisionerna ska granskas av en oberoende part. Sverige samarbetar med de andra nordiska länderna Finland, Norge, Danmark och Island om oberoende granskning av revisionssystemen. Granskningen innebär att revisorer från två av länderna tillsammans granskar ett av de andra länderna enligt en femårig plan. De kriterier som används är EU-kommissionens riktlinjer om revision och de referensdokument som tagits fram av nätverket för revision vid DG SANTE F. Samarbetet startade som ett nordiskt projekt 2016 och en särskild instruktion har tagits fram för arbetet. Arbetssättet kan nu ses som permanent.

Under 2021 blev Jordbruksverkets revisioner av länsstyrelser granskade med gott resultat. En granskning av revisionerna på livsmedelsområdet finns planerad under 2023.

5.5 Nätverk för revision vid DG SANTE F

Sverige ingår i ett EU-nätverk om revision där revisorer från Livsmedelsverket och Jordbruksverket deltar. Nätverket träffas regelbundet för att diskutera aktuella frågor, utbyta erfarenheter om tillämpningen av revisioner, och identifiera bra arbetssätt. För att sprida

¹³ Se "Nationella revisionsmål" i Sveriges fleråriga nationella kontrollplan på www.nkpwebben.se

informationen skrivs referensdokument som inte är rättsligt bindande, men som kan användas som vägledning. Referensdokumenten bidrar till ökad likvärdighet inom revisionen i medlemsstaterna. Nätverkets arbete rapporteras bland annat till Samrådsgruppen för revision.

Under 2021 har mötena genomförts digitalt och de frågor som diskuterades rörde främst erfarenheter av digitala revisioner under covid-19-pandemin samt vilka referensdokument det finns behov av att uppdatera. Nätverket informerades också om generella resultat av de revisioner som genomförts av DG SANTE F i medlemsstaterna.

6 Slutsatser

Nedan redovisas de slutsatser som dragits av revisionsresultaten 2021.

6.1 Revisionsprogrammet följdes delvis – få skuggkontroller

I det femåriga revisionsprogrammet anges de sak- och revisionsområden som ska ägnas särskilt fokus under olika år. Programmet följdes under 2021 med avseende på utpekade revisionsområden, men endast delvis vad gällde sakområden. Undantaget var dricksvatten som fick större fokus än planerat. Året påverkades av covid-19-pandemin genom att nästan två tredjedelar av revisionerna var digitala, och endast 16 procent av revisionerna omfattade en skuggkontroll. Det kan jämföras med en nivå runt 80 procent innan pandemin. Många revisioner fokuserade på ett sakområde utan att omfatta en skuggkontroll.

De digitala revisionerna har fungerat väl och gjort revisorerna kreativa. Arbetsättet kan komma att bli aktuellt även fortsättningsvis givet att fokus för revisionen tillåter det. Vissa moment kräver dock en revision på plats, och skuggkontroller ger viktig information om hur livsmedelskontrollen fungerar i praktiken. Resultatet visar att skuggkontrollerna bidrar med viktiga bedömningsunderlag, och alla revisioner bör således inte vara digitala framöver. Det är därför önskvärt att andelen skuggkontroller ökar igen i framtiden.

6.1.1 Fokus på dricksvattenkontroll

Nästan 70 procent av de revisioner som hade ett särskilt fokus fokuserade på dricksvatten. Till följd av detta noterades flera brister. De handlade främst om att samtliga dricksvattenanläggningar inte var registrerade, att det saknades kompetens på området, att dricksvattenkontrollen inte fokuserade på de största riskerna, och att faroanalyser och undersökningsprogram inte fastställdes. Vid Livsmedelsverkets internrevision noterades en rad brister som rörde personaltillgång, kontrollplan och intern samordning inom dricksvattenkontrollen.

Resultatet indikerar att ytterligare insatser behövs för att dricksvattenkontrollen ska bli lämplig, kompetent och verkningsfull.

6.2 Väl fungerande myndigheter och områden

Det fanns flera väl fungerande myndigheter, och vid fem av de 38 reviderade kommunala kontrollmyndigheterna noterades inga brister alls.

Nästan alla myndigheter bedömdes ha en fungerande organisation. Vad gällde samordning med andra så pekades flera kommunala kontrollmyndigheter ut som goda exempel.

Samordning mellan olika myndigheter är nödvändigt i ett land som Sverige och är särskilt relevant när många myndigheter utför kontroll inom samma område. Samordning är generellt positivt för livsmedelskontrollen och leder ofta till att befintliga resurser används effektivt, och att den kompetens som finns tas till vara. Det är därför önskvärt att myndigheterna fortsätter att samordna sig även i framtiden.

En effektiv samordning inom en myndighet behövs också när flera avdelningar är inblandade i kontrollverksamheten. Vid Livsmedelsverket saknades en effektiv samordning mellan de fyra avdelningar som var delaktiga i kontroll av köttprodukts- och dricksvattenanläggningar.

Livsmedelskontrollen bedrevs generellt med en hög grad av öppenhet, och majoriteten arbetade på ett bra sätt med hantering av jäv, intressekonflikter och bisysslor. Det är positivt för allmänhetens och företagens förtroende för livsmedelskontrollen.

De flesta av myndigheterna hade fullständiga förteckningar över de livsmedelsaktörer som ingick i kontrollansvaret, vilket är viktigt. Ofullständiga register får följdverkningar vad gäller myndigheternas möjligheter att uppskatta exempelvis personal- och kompetensbehov, och omöjliggör ett riskbaserat urval i kontrollplaneringen.

Generellt hade myndigheterna också de befogenheter som krävs för att kunna fatta de beslut som behövs i livsmedelskontrollen.

6.3 Bristande förutsättningar och bristande planering, som inte alltid följdes

Den mest förekommande bristen vid årets revisioner rörde kommunal finansiering av kontrollverksamheten. Kommunal livsmedelskontroll ska fullt ut finansieras av aktörerna via avgifter, men resultatet visade att de kommunala myndigheterna inte kunde visa att intäkterna motsvarade kostnaderna. I praktiken innebar det att aktörernas kontrollavgifter finansierade annan kommunal verksamhet än livsmedelskontroll, eller motsatt, att kontrollen finansierades med andra medel än kontrollavgifter, som skattemedel. Detta kan skada förtroendet mellan myndighet, livsmedelsaktör och skattebetalare, och därför behöver det säkerställas att livsmedelskontrollen finansieras i enlighet med lagstiftningen.

Flera kommunala myndigheter tog inte heller betalt för livsmedelskontroll som inte ursprungligen varit planerad, och som utförts för att undersöka eller följa upp bristande efterlevnad. En följd av pandemin tycks också ha varit att flera kommunala myndigheter inte tog ut några avgifter alls för kontrollen, eller att avgifter helt eller delvis betalats tillbaka.

Efterhandsdebitering av livsmedelskontroll är nu möjligt enligt förändringar i lagstiftningen, och ska tillämpas fullt ut efter år 2023. Detta kommer att förändra hur de kommunala kontrollmyndigheterna finansierar verksamheten framöver.

Det fanns stora brister i myndigheternas planering av de grundläggande förutsättningar som krävs för att kunna bedriva en verkningsfull kontrollverksamhet. Det saknades ofta fleråriga kontrollplaner med föreskrivet innehåll, och den kontroll som planerats utfördes inte alltid. Planeringen av vilken kontrollmetod som var lämpligast att använda var i många fall otillräcklig och metoden provtagning beaktades sällan. Det var mycket vanligt att myndigheterna saknade rutiner, och i flera fall följdes inte de rutiner som fanns. Hälften av myndigheterna saknade personal eller kunde inte visa att personalen var tillräckligt stor. Många myndigheter hade bristande beredskapsplaner. Drygt hälften av de kommunala kontrollmyndigheterna hade brister som rörde utrustning och utrymmen, främst saknades tillförlitliga termometrar och förvaringsutrymmen. Vad gäller provtagningsutrustning så var det oftast de som inte tog några planerade prover som också saknade utrustning.

Rätt kompetens är en förutsättning för att upptäcka brister vid en livsmedelskontroll. Därför är det oroande att två tredjedelar av myndigheterna hade bristande kompetensförsörjningsplaner. Vid de revisioner som hade ett särskilt fokus noterades också en verklig kompetensbrist vid flera myndigheter, trots att de föraviserats om fokusområdet och haft tid att förbereda sig. Myndigheterna behöver se till att livsmedelskontrollen utförs med rätt kompetens så att brister upptäcks, och så att aktörerna och konsumenterna känner förtroende för de bedömningar som görs.

6.4 Kontrollen var inte alltid verkningsfull

6.4.1 Hanteringen av brister som noterats vid kontroll varierade

Den offentliga livsmedelskontrollen anses vara verkningsfull om den upptäcker brister hos aktörerna, och vidtar åtgärder för att se till att de åtgärdas.

Dessvärre varierade hanteringen av de brister som noterats vid en livsmedelskontroll stort mellan myndigheterna, både vad gäller när och hur de noterades, hur de följdes upp och på vilket sätt olika åtgärder valdes och användes. Det var anmärkningsvärt många myndigheter som hade bristande system för detta. Det faktum att det var vanligt att det inte vidtogs tillräckliga eller proportionerliga åtgärder, att åtgärder inte vidtogs inom rimlig tid, och att de inte följdes upp i rimlig tid, eller inte följdes upp alls, gör att det inte går att säga att den livsmedelskontroll som utförts är verkningsfull.

I princip alla myndigheter upprättade en kontrollrapport efter utförd kontroll och överlämnade den till aktören, vilket är positivt. Om kontrollen ska vara verkningsfull så att aktören åtgärdar bristerna är det viktigt att kontrollrapporten är tydlig och begriplig. Det måste vara klart vad som kontrollerats och vad som varit en brist mot lagstiftningen. Så var inte alltid fallet. Ur ett rättssäkerhetsperspektiv är det allvarligt att över hälften av myndigheterna hade brister i sina kontrollrapporter, och att det ställdes krav på åtgärder i rapporterna, utan att aktören gavs möjlighet att överklaga. Det är särskilt problematiskt i kombination med att de överklagningsbara beslut som fattades vid många kommunala kontrollmyndigheter inte uppfyllde lagstiftningens krav. De riskerar därmed att inte hålla vid en rättslig prövning.

Det finns ett stort behov av en enhetlig nationell hantering av brister, som följs av myndigheterna. Detta så att aktörer i olika delar av landet behandlas lika, och för att säkerställa att livsmedelskontrollen är verkningsfull genom att de brister som noteras vid en kontroll verkligen åtgärdas.

6.4.2 Bristande arbete med mål och uppföljning av den egna verksamheten

Kontrollmyndigheten behöver ha tydliga mål och en plan för hur målen ska nås. Över hälften av myndigheterna arbetade inte med mål på ett tillfredställande vis. Främst handlade det om att målen inte var relevanta eller mätbara, och att det ofta inte hade tagits hänsyn till förbättringsområden när målen togs fram. Avsaknad av relevanta eller mätbara mål minskar myndigheternas möjlighet att mäta livsmedelskontrollens verkningsfullhet och försvårar uppföljnings- och förbättringsarbetet.

Myndighetens ledning behöver ha ett system för kontinuerlig verifiering och uppföljning av mål, planer och arbetssätt för att säkerställa att livsmedelskontrollen är verkningsfull. Som tidigare konstaterats så fanns det stora brister i myndigheternas planering. Ofta följdes inte heller den planering och de rutiner som fanns. För att uppnå enhetlighet och kvalitet i livsmedelskontrollen krävs gemensamma arbetssätt och ett system som verifierar att personalen följer det som bestämts, vilket ofta saknades. Det blir omöjligt att veta vad i verksamheten som behöver förändras när resultatet inte blir som tänkt, om det är oklart ifall personalen följt det som bestämts.

Myndighetens ledning ska också vidta åtgärder om den upptäcker att det finns brister i verksamheten. De bristfälliga systemen för uppföljning av den egna verksamheten innebär dessvärre att brister inte alltid upptäcktes, och därmed inte heller åtgärdades. Att många myndigheter dessutom inte åtgärdade de kända brister som trots allt identifierats är anmärkningsvärt.

6.5 Revisionerna hade effekt på kontrollen

De myndigheter som blivit ombedda upprättade en åtgärdsplan efter utförd revision. Under 2021 följdes tidigare revisioner vid 30 kommunala kontrollmyndigheter upp, och en brist från en tidigare internrevision. Majoriteten av myndigheterna arbetade aktivt med att genomföra sina åtgärdsplaner och de flesta av bristerna, men inte alla, hade åtgärdats vid uppföljning. Under året överlämnades två ärenden från länsstyrelser till Livsmedelsverket för vidare hantering. En kommunal kontrollmyndighet blev förelagd att vidta åtgärder.

Nästan alla länsstyrelser följer upp de revisioner som genomförts, men det finns undantag där länsstyrelsen antingen inte utfört några uppföljningar, eller inte rapporterat dem till Livsmedelsverket. En tredjedel av revisionerna som utfördes 2019, och där brister noterades, hade fortfarande inte fått någon uppföljning vid 2021 års utgång. I dessa fall går det inte att uttala sig om revisionens effekt. Det är därför önskvärt att uppföljningstakten ökar.

Revisionerna har trots allt över lag en positiv effekt på den offentliga livsmedelskontrollen eftersom majoriteten av bristerna åtgärdats vid uppföljning.

6.6 Risker i revisionssystemet

Under den senaste femårsperioden reviderades 82 procent av de myndigheter som utför livsmedelskontroll. Antalet revisioner har minskat de senaste åren vilket resulterat i att EU-kommissionens riktlinje om att samtliga kontrollmyndigheter bör revideras inom en femårsperiod inte längre är uppfylld. Länsstyrelserna har dessutom beslutat att inte genomföra några revisioner av kommunala myndigheter förrän det finns ett bemyndigande och en finansiering.

De kommunala myndigheterna behöver se till att de blir reviderade. Diskussioner pågår mellan SKR, länsstyrelserna och berörda departement om en framtida organisation och finansiering av revisioner vid kommunala kontrollmyndigheter. Innan frågan är löst riskerar Sveriges revisionssystem att inte vara heltäckande på livsmedelsområdet.

Revisionsrapporterna skrevs inte enhetligt, framför allt när det gäller hur rekommendationerna formulerades. De rekommendationer som baserades på slutsatser och resultat inom flera olika revisionsområden och som syftade till att förbättra den reviderade myndighetens övergripande system var ofta tydligare kopplade till lagstiftningen och mindre låsta till en specifik lösning. Ett par länsstyrelser följde inte den gemensamma rapportmall som finns, och exempel på detta var att åtgärdsplaner inte begärdes in och att lagstöd inte angavs vid beskrivna brister. Det finns anledning för Livsmedelsverket och länsstyrelserna att arbeta vidare kring hur revisionsrapporter och rekommendationer kan skrivas mer enhetligt.

