

# Revision av den offentliga kontrollen i primärproduktionen 2021

Resultat från Jordbruksverkets och Livsmedelsverkets  
revisioner av länsstyrelser

---

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:

Livsmedelsverket och Jordbruksverket.

Rekommenderad citering:

Livsmedelsverket och Jordbruksverket. Rydin A, Nordström J. 2022. S 2022 nr 01: Revision av den offentliga kontrollen i primärproduktionen. Livsmedelsverkets rapportserie. Uppsala.

S 2022 nr 01

ISSN 1104-7089

Omslag: Livsmedelsverket

# Förord

Alla myndigheter inom EU som utför offentlig kontroll i livsmedelskedjan ska, för att säkerställa sin efterlevnad av lagstiftningen, se till att de blir reviderade. Revisionerna kan identifiera förbättringsområden, både nationellt och vid enskilda kontrollmyndigheter, samt bidra till ett bättre resursutnyttjande och en mer verkningsfull kontroll.

När det som i Sverige finns flera myndigheter som utför offentlig kontroll, och flera myndigheter som utför revisioner, behöver både kontrollsystemet och revisionssystemet samordnas. Det är av stor betydelse för den svenska livsmedelsproduktionens trovärdighet ur ett internationellt perspektiv att systemen är välfungerande. EU-kommissionen granskar alla medlemsstaters kontroll- och revisionssystem regelbundet.

I Sverige ansvarar länsstyrelserna för den offentliga kontrollen i primärproduktionen och Livsmedelsverket och Jordbruksverket genomför revision av länsstyrelserna. I denna rapport sammanställs resultatet från dessa revisioner och de uppföljningar som har utförts under 2021. Det samlade resultatet ger en bild av kontrollen inom primärproduktionen och kan bidra till en positiv utveckling.

Syftet med rapporten är att:

- öka kännedomen om hur kontrollen i primärproduktionen uppfyller lagstiftningens krav
- underlätta för regionala och centrala myndigheter att utveckla kontrollen
- informera om viktiga händelser i revisionssystemet under året.

Rapporten vänder sig främst till länsstyrelserna, och de som på något vis arbetar med att stödja och utveckla revisionen och den offentliga kontrollen i livsmedelskedjan. Andra målgrupper är berörda departement, allmänheten och media.

Rapporten är skriven av Jessica Nordström, Djurkontrollenheten vid Jordbruksverket och Ann Rydin, Utvärderingsavdelningen vid Livsmedelsverket. Rapporten är granskad av Victoria Wahlman, Utvärderingsavdelningen vid Livsmedelsverket.

Cecilia Svärd

Avdelningschef Utvärderingsavdelningen

Livsmedelsverket

Sophia Leijonwirth

Enhetschef, Djurkontrollenheten

Jordbruksverket

April 2021



## Innehåll

1	Sammanfattning .....	6
1.1	Kontrollen fungerar bättre med vägledning.....	6
1.2	Bristande uppföljning av den egna verksamheten och olika hantering av brister hos aktörer.....	6
1.3	Förutsättningar saknades för provtagning och vissa avgifter .....	7
1.4	Revisionerna har haft effekt .....	7
1.5	Händelser i revisionssystemet.....	7
2	Bakgrund.....	9
3	Genomförda revisioner .....	11
3.1	Revisioner den senaste femårsperioden .....	11
3.2	Revisioner 2021 .....	12
3.3	Resultat av revisionerna 2021 .....	13
3.3.1	Foder.....	13
3.3.2	Veterinärmedicinska preparat.....	14
3.3.3	Djurhälsa.....	14
3.3.4	Livsmedel .....	15
4	Revisionernas effekt på den offentliga kontrollen .....	18
4.1	Uppföljande revisioner 2021 .....	18
4.1.1	Foder.....	18
4.1.2	Djurskydd.....	19
4.1.3	Livsmedel .....	19
5	Revisionssystemet under året .....	20
5.1	Förändringar i revisionssystemet .....	20
5.2	Samordning av Jordbruksverkets och Livsmedelsverkets revisioner av länsstyrelserna .....	20
5.3	Samrådsgrupp för revision .....	21
5.4	Oberoende granskning av revisionssystemet .....	21
5.5	Nätverk för revisorer vid DG SANTE F .....	22
6	Slutsatser och analys .....	23
6.1	Revisorernas slutliga kommentarer .....	24

# 1 Sammanfattning

Under 2021 genomfördes sju revisioner av länsstyrelsernas kontroll i primärproduktionen. Jordbruksverket gjorde fyra stycken inom foder, djurhälsa och veterinärmedicinska preparat, och Livsmedelsverket gjorde tre inom livsmedel.

Revisionerna utfördes i enlighet med EU-kommissionens vägledning om revision. De var digitala på grund av Covid-19-pandemin. Samtliga länsstyrelser har efter revisionerna upprättat en åtgärdsplan till följd av de rekommendationer som gavs i revisionsrapporten.

## 1.1 Kontrollen fungerar bättre med vägledning

Revisionerna visade att länsstyrelserna tog hänsyn till både målen i Sveriges fleråriga nationella kontrollplan (NKP) och den nationella kontrollplaneringen för foder och livsmedel. Detta visar att länsstyrelserna är bra på att följa de stödjande material som erbjuds från centrala myndigheter. På områden där det saknades aktuell vägledning, som exempelvis inom seminverksamheten, var det tydligt att kontrollen fungerade sämre.

## 1.2 Bristande uppföljning av den egna verksamheten och olika hantering av brister hos aktörer

Länsstyrelsernas system för uppföljning av den egna verksamheten var delvis bristfälliga. Majoriteten av länsstyrelserna saknade en verifiering av hur kontrollen genomfördes. De fokuserade istället enbart på kvantitet, det vill säga antal genomförda kontroller. Vid en revision på livsmedelsområdet noterades ett gott exempel då en av länsstyrelserna genomförde en årlig utvärdering och analys av föregående års kontrollplan. Den löpande verifieringen av att rutiner följdes och att eventuella brister upptäcktes i kontrollen var dock inte tillräcklig. Länsstyrelserna behöver på ett bättre sätt säkerställa att kontrollverksamheten är lämplig och verkningsfull.

På livsmedelsområdet var länsstyrelsernas arbetsätt och rutiner för att vidta åtgärder vid bristande efterlevnad hos företagen och aktörerna inte alltid lämpliga. Därmed var det inte säkerställt att kontrollen var verkningsfull. Aktörer i olika delar av landet behandlades inte likvärdigt då länsstyrelserna hanterade bristande efterlevnad olika. En allvarlig brist var att personalen vid två länsstyrelser inte hade de rättsliga befogenheter som behövs för att kunna fatta de beslut som krävs, och att beslut hade fattats utan befogenhet.

## 1.3 Förutsättningar saknades för provtagning och vissa avgifter

En annan brist inom livsmedelskontrollen rörde provtagning. Ingen av de reviderade länsstyrelserna hade tagit tillräcklig hänsyn till provtagning i sin planering, och det saknades provtagningsutrustning. Provtagning användes inte i den planerade kontrollen och inga prov hade tagits vid misstanke om bristande efterlevnad. Likvärdigheten i kontrollen skulle gynnas av gemensamma provtagningsprojekt som koordineras centralt, och om den nationella kontrollplaneringen omfattade även val av kontrollmetod.

Även för vissa avgifter saknades förutsättningar. Inom områdena veterinärmedicinska preparat och djurhälsa saknades nationella föreskrifter om uttag av avgifter vid kontroll som inte ursprungligen varit planerad, vilket gjorde att Länsstyrelserna inte kunde ta ut dessa avgifter. Det är Jordbruksverket som har bemyndigande att föreskriva om detta.

## 1.4 Revisionerna har haft effekt

Under 2021 genomfördes också tretton uppföljande revisioner: Jordbruksverket gjorde sju inom foder och djurskydd, och Livsmedelsverket sex inom livsmedel. De flesta av länsstyrelserna arbetade aktivt med att genomföra sina åtgärdsplaner. Majoriteten av bristerna hade åtgärdats men några kvarstod. I endast ett fall var länsstyrelsen ovillig att åtgärda en brist. Sammanfattningsvis kan revisionerna anses ha en positiv effekt på den offentliga kontrollen, eftersom endast ett fåtal rekommendationer kvarstod efter avslutad uppföljning.

## 1.5 Händelser i revisionssystemet

Under perioden 2017 till och med 2021 har alla länsstyrelser blivit reviderade. Därmed uppfylldes EU-kommissionens riktlinje om att samtliga kontrollmyndigheter bör revideras inom en femårsperiod. Däremot uppfylldes inte riktlinjen att alla relevanta områden ska revideras inom fem år. Under 2022 ska Jordbruksverket och Livsmedelsverket därför ta fram ett gemensamt revisionsprogram med målet att revisionerna ska omfatta alla relevanta områden under framtida femårsperioder.

Under 2021 fick Livsmedelsverket i sin instruktion ansvaret för att samordna det nationella revisionssystemet. Samrådsgruppen för revision, där olika kontrollmyndigheter i livsmedelskedjan finns representerade, ska stödja Livsmedelsverket i samordningen.

Med start 2022 kommer Jordbruksverket och Livsmedelsverket att arbeta med ett samordningsuppdrag för revisioner av länsstyrelser. Målet är att planering, utförande,

bedömningar och arbetsätt ska samordnas så långt som möjligt. Sedan 2021 tar Livsmedelsverket, i likhet med Jordbruksverket, ut en avgift för revisionerna.

Revisionerna ska granskas av en oberoende part, och Sverige deltar i ett nordiskt samarbete om oberoende granskning av revisionerna. Under 2021 blev Jordbruksverkets revisioner av länsstyrelser granskade med gott resultat.



## 2 Bakgrund

Den offentliga kontrollen ska verifiera att aktörerna uppfyller lagstiftningens krav på livsmedels- och fodersäkerhet, och följer bestämmelserna om djurhälsa, smittskydd, djurskydd, växtskydd och växtskyddsmedel. 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.

I Sverige utförs den offentliga kontrollen av flera myndigheter. Dessa är Livsmedelsverket, Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen, länsstyrelserna (i primärproduktionen), de kommunala kontrollmyndigheterna och Försvarsinspektören för hälsa och miljö (FIHM).

Enligt artikel 6 i förordningen (EU) 2017/625<sup>1</sup> ska samtliga 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. Revisionen är en systematisk och oberoende granskning av att kontrollmyndigheterna har en planerad verksamhet, att planerna följs, samt att utförandet är verkningsfullt och lämpligt för att nå målen i förordningen. Syftet med revisionerna är också att ständigt förbättra kontrollen genom att identifiera förbättringsområden, både på enskilda myndigheter och i landet som helhet.

Jordbruksverket och Livsmedelsverket genomför revisioner av länsstyrelserna inom sina respektive områden. Därutöver genomför EU-kommissionens DG SANTE F<sup>2</sup> revisioner av den offentliga kontrollens samtliga områden och myndigheter i Sverige, inklusive revisions-systemet.

Revisionerna planeras utifrån riskbaserade femåriga revisionsprogram. Risker för konsumenters och djurs hälsa, risk för konsumenten att bli lurad samt information om kontrollmyndigheternas verksamhet och tidigare revisionsresultat vägs in när programmen tas fram. Målet är att alla relevanta områden och myndigheter ska revideras under en femårs-period. Vilka revisioner som ska genomföras under ett år fastställs i ettåriga program där det framgår vilka myndigheter som ska revideras inom vilka områden.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> EU-kommissionens kontor för hälso- och livsmedelsrevisioner och analys

Revisionerna utförs i enlighet med EU-kommissionens vägledning om revision<sup>3</sup> och stödjande material och instruktioner som tagits fram utifrån vägledningen. Revisionerna består av dokumentgranskning och intervjuer, och kan omfatta en skuggkontroll, det vill säga ett moment där kontrollpersonalen vid den reviderade myndigheten utför en kontroll, som revisionsgruppen iakttar och bedömer. Resultatet av varje revision sammanfattas i en revisionsrapport som delges den reviderade myndigheten.

---

<sup>3</sup> 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).

## 3 Genomförda revisioner

### 3.1 Revisioner den senaste femårsperioden

EU-kommissionens riktlinjer anger att samtliga kontrollmyndigheter, och alla relevanta områden ska bli reviderade inom en femårsperiod. Under femårsperioden 2017-2021 har samtliga länsstyrelser blivit reviderade, antingen av Jordbruksverket eller Livsmedelsverket, vilket innebär att riktlinjen i det avseendet är uppfylld. I tabell 1 nedan framgår dock att alla relevanta områden (t. ex. växtskyddsmedel, växtskydd och animaliska biprodukter) inte blivit reviderade under denna period.

**Tabell 1.** Genomförda revisioner (R) och uppföljningar (U) inom olika områden på länsstyrelserna under åren 2017-2021

Länsstyrelse	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Blekinge</b>	Livsmedel (R)		Djurskydd (R) Foder (R) Livsmedel (U)		
<b>Dalarna</b>	Djurskydd (R)	Livsmedel (R)	Foder (R) Djurskydd (U)	Livsmedel (U)	
<b>Gotland</b>	Livsmedel (R) Djurskydd (R)		Livsmedel (U)		Foder (R)
<b>Gävleborg</b>	Livsmedel (R)	Djurskydd (R) Foder (R)	Livsmedel (U)	Djurskydd (U) Foder (U)	
<b>Halland</b>	Djurskydd (R)		Livsmedel (R)	Veterinär- medicinska preparat (R)	Livsmedel (U)
<b>Jämtland</b>	Livsmedel (R)	Foder (R)	Livsmedel (U)		Foder (U)
<b>Jönköping</b>	Djurskydd (R)		Livsmedel (R) Foder (R) Djurskydd (U)		Livsmedel (U) Foder (U)
<b>Kalmar</b>	Djurskydd (R)		Livsmedel (R)		Veterinär- medicinska preparat (R) Livsmedel (U)
<b>Kronoberg</b>	Livsmedel (R)	Foder (R)	Djurskydd (R) Livsmedel (U)		Foder (U)

Länsstyrelse	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Norrbottn</b>		Livsmedel (R) Djurskydd (R) Foder (R)		Livsmedel (U)	
<b>Skåne</b>		Djurskydd (R)			Djurskydd (U)
<b>Stockholm</b>		Djurskydd (U)		Djurskydd (R)	Livsmedel (R)
<b>Södermanland</b>	Djurskydd (R)	Livsmedel (R)		Livsmedel (U) Djurskydd (U)	Djurhälsa (R)
<b>Uppsala</b>	Livsmedel (U)	Foder (R)	Djurskydd (R)		Livsmedel (R+U) Foder (U) Djurskydd (U)
<b>Värmland</b>		Djurskydd (R)	Djurskydd (U)	Livsmedel (R)	Livsmedel (U)
<b>Västerbotten</b>		Livsmedel (R) Djurskydd (R)	Livsmedel (U)		
<b>Västernorrland</b>		Djurskydd (R)	Livsmedel (R)		Livsmedel (U)
<b>Västmanland</b>		Djurskydd (R)		Djurskydd (R)	
<b>Västra Götaland</b>	Livsmedel (U)		Foder (R)	Djurskydd (R)	
<b>Örebro</b>			Djurskydd (R)		Livsmedel (R) Djurskydd (U)
<b>Östergötland</b>			Djurskydd (U)	Livsmedel (R) Djurhälsa (R)	

Jordbruksverket och Livsmedelsverket har sedan 2020 samordnat och riskbaserat sina revisionsprogram för att säkerställa att samtliga relevanta områden blir reviderade. Detta har resulterat i att fler områden får revision framöver. Att området animaliska biprodukter inte har reviderats av Jordbruksverket förklaras av att DG SANTE F genomförde en revision inom området under 2020. Under den revisionen granskades hela systemet för den offentliga kontrollen av animaliska biprodukter, även den del som ligger på länsstyrelsen och som rör transporter och omlastningsplatser.

## 3.2 Revisioner 2021

Året präglades, i likhet med år 2020, av Covid-19-pandemin. Det innebar att samtliga revisioner, och uppföljande revisioner, utfördes digitalt genom intervjuer och granskning av

inskickade dokument. Därmed genomfördes inga skuggkontroller. Målet var att så långt som möjligt utföra uppföljande revisioner och revisioner som var planerade enligt de beslutade femårsprogrammen.

De digitala revisionerna har fungerat väl och arbetssättet kommer därför även fortsättningsvis att vara aktuellt givet att fokus för revisionen tillåter detta. Vissa moment kräver dock en revision på plats, och skuggkontroller kan bidra med viktig information om hur kontrollen fungerar i praktiken. Alla revisioner kommer således inte att vara digitala framöver.

Under året genomförde Jordbruksverket fyra revisioner på tre länsstyrelser (Gotland, Kalmar och Södermanland). Livsmedelsverket genomförde tre revisioner (Stockholm, Uppsala och Örebro). Se tabell 1. Jordbruksverket och Livsmedelsverket deltog som observatörer vid varandras revisioner vid två tillfällen under året (vid revisionerna av Gotland och Uppsala).

En länsstyrelse utnyttjade möjligheten att yttra sig över revisionsrapportens innehåll (Uppsala). Livsmedelsverket tog hänsyn till yttrandet, men rekommendationerna i revisionsrapporten påverkades inte. Jordbruksverket använder sig inte av processen för yttrande utan skickar istället en preliminär rapport för sakgranskning vilket på det stora hela kan jämföras med Livsmedelsverkets process för yttrande, om än lite mer informellt. Ett antal synpunkter inkom även på Jordbruksverkets revisioner under året, och rapporterna justerades delvis därefter beroende på kommentar.

Samtliga länsstyrelser fick en eller flera rekommendationer med anledning av det som observerats under revisionerna, och samtliga har efter revisionen upprättat en åtgärdsplan som redogör för när och hur åtgärder kommer att vidtas med anledning av dessa.

## 3.3 Resultat av revisionerna 2021

Nedan redovisas resultatet för de områden som har reviderats under året.

### 3.3.1 Foder

En revision genomfördes av foderkontrollen. Syftet med revisionen var att verifiera att det fanns en ändamålsenlig och fungerande process för att säkerställa att kontrollpersonalen hade tillräcklig kompetens. Fokus under revisionen låg därför på resurser och kompetensutveckling samt rutiner för bland annat kompetensförsörjning och verifiering av kontrollverksamheten.

Under revisionen konstaterades att det saknades register för genomförda utbildningar och att det inte heller hade tagits fram kompetensutvecklingsplaner för personalen. Det noterades även att rutinerna för kontrollen behövde tydliggöras, och att det saknades ett lämpligt system för att hålla rutinerna uppdaterade. Det fanns inga rutiner för verifiering av kontrollprocessen

vilket gjorde att en systematisk och regelbunden uppföljning av den egna verksamheten inte var säkerställd.

### 3.3.2 Veterinärmedicinska preparat

En revision inom veterinärmedicinska preparat med fokus på läkemedel på gård genomfördes. Syftet med revisionen var att verifiera att länsstyrelsen hade en ändamålsenlig process för offentlig kontroll inom området. Fokus under revisionen låg därför på samtliga krav som gäller för en kontrollmyndighet enligt förordning (EU) 2017/625.

Under revisionen gjordes flera observationer som bedömdes inverka på kontrollverksamhetens verkningsfullhet och lämplighet. Bland annat bedömdes länsstyrelsens kontrollplan sakna mål och aktiviteter som tog hänsyn till den egna verksamhetens förbättringsområden. De angivna målen och aktiviteterna bedömdes inte vara möjliga att följa upp. Det var inte heller säkerställt att valet av aktörer som skulle kontrolleras var riskbaserat.

Länsstyrelsen hade vid tillfället för revision inte fattat något beslut om uttag av avgift för den kontroll av läkemedel på gård som ursprungligen inte var planerad. Det visade sig dock att det inte fanns något bemyndigande för länsstyrelsen att ta ut avgifter för denna typ av kontroll. Bemyndigande att föreskriva om dessa avgifter ligger på Jordbruksverket. Länsstyrelsen saknade även dokumentation över genomförda utbildningsinsatser och rutiner för verifiering av kontrollprocessen vilket gjorde att en systematisk och regelbunden uppföljning av den egna verksamheten inte var säkerställd.

### 3.3.3 Djurhälsa

Under året genomfördes för första gången en revision av två kontrollområden inom djurhälsa samtidigt; seminverksamhet och hästpass. Syftet med revisionen var att verifiera att kontrollmyndigheten hade en ändamålsenlig process för offentlig kontroll inom de två områdena. Fokus låg därför på samtliga krav som gäller för en kontrollmyndighet enligt förordning (EU) 2017/625.

Under revisionerna gjordes flera observationer som bedömdes påverka kontrollverksamheternas verkningsfullhet och lämplighet. Bland annat kunde det konstateras att det saknades vägledning från Jordbruksverket för kontrollen av seminverksamheter och att checklistan som länsstyrelserna använde för kontrollen inte innehöll samtliga delar som krävs enligt lagstiftningen på området. Länsstyrelsen hade inte heller implementerat några rutiner för verifiering av den egna kontrollprocessen på dessa områden eller fattat beslut om avgift för den kontroll som ursprungligen inte var planerad. Det noterades dock att det inte fanns något bemyndigande för länsstyrelsen att ta ut avgifter för denna typ av kontroll. Bemyndigande att föreskriva om avgifter för den offentliga kontrollen inom djurhälsa ligger på Jordbruksverket. Det är därför Jordbruksverket som måste föreskriva om att avgift för

kontroll som inte ursprungligen var planerad ska debiteras aktören, något som inte är gjort. Utan ett sådant tillägg i föreskrift kan inte länsstyrelsen nå upp till detta grundläggande lagkrav.

### 3.3.4 Livsmedel

Under året genomförde Livsmedelsverket tre revisioner inom området livsmedel. Fokus låg på revisionsområdena mål, uppföljning, riskbaserad kontroll, kontrollrapporter och åtgärder vid bristande efterlevnad.<sup>4</sup> Vid en av länsstyrelserna var också särskilt fokus på kontroll av försäljning av opastöriserad mjölk direkt till konsument. Även andra revisionsområden granskades delvis, till följd av det som framkom under revisionens gång.

#### Mål

Resultatet visade att de reviderade länsstyrelserna hade beaktat inriktningar, mål och prioriteringar i Sveriges fleråriga nationella kontrollplan (NKP). Två länsstyrelser hade mål med tillhörande aktiviteter som tog hänsyn till verksamhetens förbättringsbehov. En av länsstyrelserna hade övergripande mål som i viss mån tog hänsyn till förbättringsbehov, men alla mål hade inte brutits ned i delmål, och det saknades lämpliga aktiviteter och indikatorer för att nå och följa upp dem.

#### Uppföljning och verifiering av den egna verksamheten

Vid en länsstyrelse noterades ett gott exempel. Länsstyrelsen genomförde en årlig utvärdering och analys av utfallet av föregående års kontrollplan. I analysen identifierades brister i kontrollverksamheten, vilka resulterade i nya mål och aktiviteter i kommande års kontrollplan. Dock utförde denna länsstyrelse ingen löpande verifiering av att rutiner följdes och att eventuella brister hos aktörerna upptäcktes. Länsstyrelsen hade själv identifierat att brister sällan noterades vid kontrollerna och angav bristande kompetens som en trolig orsak. Som åtgärd planerade länsstyrelsen att genomföra parallellkontroller ihop med andra länsstyrelser.

De andra länsstyrelserna hade vissa förfaranden för uppföljning av den egna verksamheten, men de fokuserade inte på kontrollens verkningsfullhet eller lämplighet. Ledningen följde främst upp att planerad kontroll blev utförd, och vid en länsstyrelse följdes vissa mål inte upp alls. Ledningen verifierade inte att handläggarna såg till att de brister som noterats hos aktörer blev åtgärdade. De förfaranden som fanns för att upptäcka brister i den egna verksamheten och vidta korrigerande åtgärder följdes dessutom inte alltid.

---

<sup>4</sup> Läs mer på sidan "Revision av kontrollmyndigheters livsmedelskontroll" i Kontrollwiki på [www.livsmedelsverket.se](http://www.livsmedelsverket.se).

## **Riskbaserad kontroll och provtagning**

Alla länsstyrelser hade ettåriga kontrollplaner som baserades på riskuttaget i ”Nationell kontrollplanering i primärproduktionen – foder och livsmedel 2021-2023”, vilket var positivt. Endast en av dem hade dock en flerårig kontrollplan som innehöll föreskrivna uppgifter. Kontroll hade genomförts i enlighet med de ettåriga planerna vid två av länsstyrelserna, men vid den tredje hade pandemin påverkat genomförandet negativt.

Ingen av länsstyrelserna hade beaktat metoden provtagning i sina kontrollplaner. Provtagning användes inte i den planerade kontrollen och inga prov hade heller tagits vid misstanke om bristande efterlevnad. Metoden hade dock använts i kontrollprojekt. Länsstyrelserna saknade delvis provtagningsutrustning.

En av länsstyrelserna övervägde från fall till fall om en kontroll skulle förämnas eller inte, men två av länsstyrelserna saknade ett förfarande för att i det enskilda fallet bedöma om kontrollen bör göras förämnad eller oanmäld. Dessa länsstyrelser utförde nästan uteslutande förämnade kontroller.

## **Kontrollrapporter, åtgärder vid bristande efterlevnad och befogenheter**

Två av länsstyrelserna hade lämpliga rutiner som följdes av personalen, kring hur utförda kontroller skulle dokumenteras. Den tredje länsstyrelsen hade en rutin som i huvudsak följdes, men resultatet av kontrollerna var inte alltid tydligt i kontrollrapporterna, och all relevant information dokumenterades inte. Det upprättades dessutom inte alltid en skriftlig kontrollrapport efter utförd kontroll, vilket är allvarligt.

Länsstyrelserna skiljde sig åt vad gäller hanteringen av brister som noterats vid kontroll. De hade alla ett system för detta, även om delar av rutinerna inte alltid var dokumenterade. Vid en av länsstyrelserna gick det inte att bedöma om systemet var verkningsfullt eftersom mycket få brister upptäcktes vid kontrollerna och många av rutinerna ännu inte använts. Något år bakåt i tiden hade ett fåtal brister noterats, men då hade länsstyrelsen inte följt upp att åtgärder vidtagits och därmed var det oklart om kontrollen haft någon effekt.

Vid en annan länsstyrelse hade systemet inte alltid avsedd verkan så att avvikelser åtgärdades av aktören. I några fall hade länsstyrelsen inte vidtagit tillräckliga åtgärder inom rimlig tid. En av länsstyrelserna hade dock ett system som i flera fall hade haft avsedd effekt. Denna länsstyrelse upptäckte avvikelser av varierande slag och vidtog lämpliga åtgärder mot aktörerna för att se till att de åtgärdades. Åtgärderna följdes därefter upp.

Gällande rättsliga befogenheter så hade personalen vid en länsstyrelse de befogenheter som behövs för att kunna fatta de beslut som krävs, och beslut hade fattats av behöriga personer. Vid två av länsstyrelserna saknade personalen de befogenheter som krävdes. Det var inte fastställt vem som fick fatta beslut enligt vilken lagstiftning, och det var inte säkerställt att



beslut kunde fattas omedelbart vid behov. Vid en av länsstyrelserna hade beslut fattats utan befogenhet, vilket är allvarligt.

Iakttagelser som också gjordes och som relaterar till detta område var att en länsstyrelse inte tog ut avgifter för att täcka kostnaderna för kontroll som inte ursprungligen varit planerad, och att en länsstyrelse saknade en plan för hur och var större mängder beslagtagna livsmedel skulle förvaras.

## **Övrigt**

Registrering och förteckning av aktörer granskades vid två länsstyrelser. Den ena arbetade aktivt med att se till att registret hölls aktuellt och uppdaterat, och den andra hade påbörjat ett arbete med registervård till följd av att uppgifterna i registret inte var fullt ut aktuella och uppdaterade.

Det konstaterades att vissa rutiner som ska vara dokumenterade saknades vid två av länsstyrelserna. Vid den ena följdes rutinerna inte alltid av personalen, och vid den andra behövde rutiner uppdateras, men det saknades ett lämpligt system för detta.

Ledningen vid en länsstyrelse hade inte sett till att personalen fått vidareutbildning inom kontroll av groddanläggningar efter att brister konstaterats vid en revision av DG SANTE F. Länsstyrelsen framförde att den ansåg att Livsmedelsverket borde ansvara för kontrollen av groddanläggningar då det är svårt att uppfylla kraven på kompetens inom detta område. Vid en annan länsstyrelse hade personalen inte fått tillräcklig kompetensutveckling för att kunna genomföra provtagningar.

En länsstyrelse hade skickat felaktiga uppgifter till Livsmedelsverket gällande den kontroll som utförts under 2020.

Vid en länsstyrelse konstaterades det att det fanns en beredskapsplan, men att dess ändamålsenlighet inte hade testats eller utvärderats.

## 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 åtgärder genomförs. 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 och avslutas med en rapport till kontrollmyndigheten.

I de fall inga åtgärder vidtas, eller om endast överksamma åtgärder vidtas, har varken Livsmedelsverket eller Jordbruksverket några befogenheter att exempelvis förelägga en länsstyrelse att vidta åtgärder. Det kan dock bli aktuellt med ytterligare uppföljningar, eller så kan Näringsdepartementet informeras. Erfarenheter från revisionerna kan också göra att en viss länsstyrelse blir reviderad oftare eller mer sällan.

### 4.1 Uppföljande revisioner 2021

Jordbruksverket genomförde sju uppföljande revisioner vid sex länsstyrelser (Jämtland, Jönköping, Kronoberg, Skåne, Uppsala, Örebro) under 2021. Revisionerna var utförda under 2018 och 2019 inom områdena foder (3 st.) och djurskydd (4 st.).

Livsmedelsverket genomförde sex uppföljande revisioner inom livsmedel (Halland, Jönköping, Kalmar, Uppsala, Värmland och Västernorrland). Revisionerna som följdes upp var utförda under 2019 (4 st.), 2020 (1 st.) och 2021 (1 st.).

Se tabell 1.

Nedan redovisas resultatet för respektive område.

#### 4.1.1 Foder

Resultatet av de uppföljande revisionerna visar att två av de tre granskade länsstyrelserna till fullo hade följt sina åtgärdsplaner och de lämnade rekommendationerna. För den länsstyrelse som hade kvarvarande rekommendationer framgår det att majoriteten av åtgärderna hade genomförts och att flertalet av rekommendationerna hade följts, men att det kvarstod mer eller

mindre arbete med implementeringen av de åtgärder som rörde beredskap och verifiering av den egna verksamheten.

#### 4.1.2 Djurskydd

Vid de uppföljande revisionerna hade majoriteten av de lämnade rekommendationerna följts. Två av de fyra länsstyrelserna hade till fullo följt sina åtgärdsplaner och de tidigare lämnade rekommendationerna. Dessa två länsstyrelser hade även minst antal rekommendationer från början. För de två länsstyrelser som hade kvarstående rekommendationer, och som från början hade såväl flest som mest omfattade rekommendationer, behövde ytterligare åtgärder vidtas för att komma tillrätta med ofullständiga kontrollplaner, otillräckliga rutiner och otillräcklig verifiering och uppföljning av den egna verksamheten. Dessa länsstyrelser når sammanfattningsvis fortsatt inte helt upp till de grundläggande lagkraven på dessa områden.

#### 4.1.3 Livsmedel

Ingen av länsstyrelserna hade vid de uppföljande revisionerna till fullo genomfört sina åtgärdsplaner, men majoriteten av bristerna var åtgärdade. De brister som delvis kvarstod handlade främst om myndigheternas kontrollplaner, provtagning, beredskapsplaner och tillgång till personella resurser. I de fall det bedömdes som trovärdigt att en ännu inte genomförd åtgärd skulle genomföras så lämnades den för uppföljning vid nästa planerade revision. I några fall bedömdes åtgärden som vidtagen, men bedömningen av om den haft den effekt som önskades för att följa en viss rekommendation, lämnades för uppföljning vid nästa planerade revision.

I ett fall var Livsmedelsverket och länsstyrelsen oense. Bristen handlade om att länsstyrelsen i huvudsak föranmälde sina kontroller utan tillfredställande motivering. Länsstyrelsen uppgav i åtgärdsplanen att den avsåg fortsätta att som regel föranmäla kontrollerna i de fall foder kontrolleras samtidigt. Livsmedelsverket anser att detta motverkar lagstiftningens syfte och försämrar möjligheten att upptäcka en rad olika typer av bristande efterlevnad, inklusive eventuella avsiktliga överträdelser som begåtts genom bedrägligt eller vilseledande agerande. Bristen bedömdes som kvarstående.

# 5 Revisionssystemet under året

Nedan beskrivs de huvudsakliga aktiviteterna som har 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.<sup>5</sup> Livsmedelsverket har redan tidigare arbetat med att samordna revisionerna på livsmedelsområdet, men nu finns ett tydligt bemyndigande att samordna, och arbetet utökas till att gälla hela livsmedelskedjan.

Även livsmedelsförordningen ändrades under 2021 och förändringarna rör Samrådsgruppen för revision.<sup>6</sup> Gruppen har sedan 2013 gett stöd och råd i revisionsarbetet, men 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. Detta enligt en skriftlig överenskommelse mellan Livsmedelsverket och länsstyrelserna.<sup>7</sup> Jordbruksverket har tagit ut avgift sedan 2016 då deras revisionsverksamhet startade.<sup>8</sup>

## 5.2 Samordning av Jordbruksverkets och Livsmedelsverkets revisioner av länsstyrelserna

Länsstyrelserna har tidigare inkommit med synpunkter och önskemål om att Jordbruksverket och Livsmedelsverket bör samordna sina revisioner i större utsträckning. En del åtgärder har

---

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

<sup>6</sup> 29 c § i Livsmedelsförordningen (2006:813)

<sup>7</sup> Enligt ett avtal, se Livsmedelsverkets dnr 2021/01946

<sup>8</sup> Enligt ett avtal, se Jordbruksverkets dnr 1.4.3-16760/2019

redan genomförts, men under 2022 kommer Livsmedelsverket och Jordbruksverket att intensifiera arbetet i form av ett samordningsuppdrag. Målet är att samordna planering, utförande, bedömningar och arbetssätt så långt det är möjligt.

## 5.3 Samrådsgrupp för revision

Samrådsgruppen för revision, som leds av Livsmedelsverket, ska ge stöd och råd till de myndigheter som utför eller låter utföra revision. Den ska även bistå Livsmedelsverket i samordningen av det nationella revisionssystemet. Gruppen består av representanter för länsstyrelserna och de kommunala kontrollmyndigheterna, Försvarsinspektören för hälsa och miljö (FIHM), Kemikalieinspektionen, Jordbruksverket, Livsmedelsverket och Sveriges kommuner och regioner (SKR).

Under 2021 har gruppen tagit fram nationella mål för Sveriges revisionssystem 2022-2024, och påbörjat ett arbete för att skapa ett heltäckande revisionsprogram för hela livsmedelskedjan. Gruppen har också fört samtal om revisioner med Kemikalieinspektionen som nu ingår i gruppen, samt 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. Detta till följd av att länsstyrelserna beslutat att inte genomföra några revisioner av kommunala kontrollmyndigheter innan ett bemyndigande om att utföra revision och en finansiering är på plats.

## 5.4 Oberoende granskning av revisionssystemet

Revisionerna ska granskas av en oberoende part. Denna oberoende granskning är en kvalitetssäkring av den verksamhet som bedrivs, vilket skapar en trygghet i verksamheten och en trovärdighet gentemot de som blir reviderade. Sverige samarbetar med de andra nordiska länderna Finland, Norge, Danmark och Island om oberoende granskning av revisions-systemen. 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 revisorer 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 arbete med revisioner av länsstyrelser granskat med gott resultat. En granskning av revisionerna på livsmedelsområdet är planerad att ske under 2023.

## 5.5 Nätverk för revisorer vid DG SANTE F

Sverige ingår i ett EU-nätverk för revision där revisorer från Livsmedelsverket och Jordbruksverket deltar vid träffar två gånger om året. Gruppen diskuterar aktuella frågor och tar fram referensdokument som bidrar till ökad likvärdighet inom revisionen i medlemsstaterna. Arbetet från nätverket rapporteras bland annat till den nationella 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 som det finns behov av att uppdatera.

## 6 Slutsatser och analys

Under år 2021 genomfördes totalt sju revisioner inom områdena livsmedel (3 st.) foder (1 st.), veterinärmedicinska preparat (1 st.) och djurhälsa (2 st.). Revisionerna inom varje område är få, så resultaten går inte alltid att generalisera. Däremot finns vissa gemensamma nämnare som kommenteras nedan.

Resultatet visar att länsstyrelserna hade beaktat de nationella målen i Sveriges fleråriga nationella kontrollplan (NKP), vilket är positivt. Att länsstyrelserna fastställer mål för kontrollverksamheten och på så sätt tydliggör vilket arbete och fokus som ska gälla för året skapar en god grund för den riskbaserade planeringen av kontrollen. Samtliga länsstyrelser hade, inom foder och livsmedel, också beaktat ”Nationell kontrollplanering i primärproduktionen – foder och livsmedel 2021-2023”, vilket visar att följsamheten är god mot de stödjande material som erbjuds från de centrala myndigheterna. Samma konstaterande kan även göras inom övriga reviderade områden. På områden där det saknas aktuell vägledning från de centrala myndigheterna, som var fallet inom seminverksamhet, var det tydligt att kontrollen fungerade sämre.

Vid revisionerna på livsmedelsområdet noterades det att länsstyrelserna hade system för att vidta åtgärder vid bristande efterlevnad hos aktörerna, men att de hade kommit olika långt vad gäller tillämpningen. För att kontrollen ska vara verkningsfull är det nödvändig att eventuella brister upptäcks hos aktörerna, och att åtgärder vidtas för att rätta till dessa. Personalen vid vissa länsstyrelser saknade de rättsliga befogenheter som behövs för att kunna fatta de beslut som krävs. Vid en av länsstyrelserna hade beslut fattats utan befogenhet, vilket är allvarligt ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

I likhet med tidigare år så lämnades, inom alla områden, ett flertal rekommendationer avseende länsstyrelsernas system för verifiering av den offentliga kontrollen, det vill säga deras system för att upptäcka eventuella brister och förbättringsmöjligheter i den egna verksamheten. Flera länsstyrelser hade system för hur mål och aktiviteter skulle följas upp. Majoriteten saknade dock en verifiering av hur kontrollen genomfördes, och fokuserade istället enbart på kvantitet. Det innebar att uppföljning i många fall saknades gällande kontrollens verkningsfullhet och lämplighet. Vid en revision på livsmedelsområdet noterades ett gott exempel då en av länsstyrelserna genomförde en årlig utvärdering och analys av föregående års kontrollplan. Den löpande verifieringen av att rutiner följdes och att eventuella brister upptäcktes vid aktörerna var dock sämre.

På livsmedelsområdet hade ingen av de reviderade länsstyrelserna beaktat metoden provtagning tillräckligt i sin planering, och det saknades provtagningsutrustning. Provtagning

användes heller inte i den planerade kontrollen och inga prov hade tagits vid misstanke om bristande efterlevnad. Detta är problematiskt då provtagning ibland är den enda eller den lämpligaste metoden för att kontrollera ett visst lagstiftningskrav. Länsstyrelserna behöver tänka på detta när kontrollen planeras.

Vid revisionerna på området djurhälsa upptäcktes det att länsstyrelserna inte tagit ut avgifter för kontroll som inte ursprungligen var planerad. Det berodde på att Jordbruksverket inte föreskrivit om uttag av dessa avgifter. Utan en sådan föreskrift kan inte länsstyrelsen uppfylla lagstiftningens krav om att dessa avgifter ska debiteras aktörerna.

Det var positivt att samtliga länsstyrelser efter avslutad revision upprättade en åtgärdsplan som redogjorde för de åtgärder som kommer att vidtas till följd av revisionsresultatet. Under 2021 utfördes 13 uppföljande revisioner inom områdena foder (3 st.), djurskydd (4 st.) och livsmedel (6 st.).

Resultatet visar att de flesta av länsstyrelserna arbetade aktivt med att implementera sina åtgärdsplaner. Majoriteten av de brister som noterats hade åtgärdats, men ett mindre antal brister kvarstod. I endast ett fall var länsstyrelsen ovillig att åtgärda en brist. Det gällde avsaknaden av ett förfarande för att i det enskilda fallet bedöma om kontrollen bör göras föränmäld eller oanmäld, där en länsstyrelse angav i sin åtgärdsplan att den avser fortsätta med regelmässig föränmälan trots att det inte är i enlighet med lagstiftningens krav.

## 6.1 Revisorernas slutliga kommentarer

- Kontrollen fungerar bättre där vägledningar från de centrala myndigheterna finns, och sämre på de områden där de saknas. Mer vägledning behövs inom exempelvis seminverksamhet och provtagning.
- Kontrollen på livsmedelsområdet skulle gynnas av gemensamma provtagningsprojekt som koordineras centralt, och genom att den nationella kontrollplaneringen även omfattar val av kontrollmetod.
- Inom områdena djurhälsa och veterinärmedicinska preparat behövs nationella föreskrifter om uttag av avgifter vid kontroll som inte ursprungligen varit planerad om länsstyrelserna ska kunna ta ut sådana avgifter. Det är Jordbruksverket som har bemyndigande att föreskriva om detta.
- På livsmedelsområdet var hanteringen av brister som noterats vid kontroll inte enhetlig. Det finns ett behov av att länsstyrelserna diskuterar detta gemensamt, dels för att undvika att aktörer i olika delar av landet behandlas olika, och dels för att säkerställa att kontrollen är verkningsfull genom att se till att de brister som noteras vid kontroll verkligen åtgärdas.



- Länsstyrelserna behöver på ett bättre sätt säkerställa att kontrollverksamheten är lämplig och verkningsfull för att nå lagstiftningens krav. Då behövs en fungerande verifiering och uppföljning av verksamheten.
- Revisionerna kan anses ha en positiv effekt på den offentliga kontrollen i primärproduktionen, då endast ett fåtal rekommendationer kvarstod efter avslutad uppföljning.

