

Revision av länsstyrelser offentliga kontroll i livsmedelskedjan 2022

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, 2023.

Författare:

Ann Rydin och Susanna Ärlebrant.

Rekommenderad citering:

Livsmedelsverket och Jordbruksverket. Rydin, A och Ärlebrant, S. 2023. S 2023 nr 04: Revision av länsstyrelsers offentliga kontroll i livsmedelskedjan 2022. Livsmedelsverkets och Jordbruksverkets samarbetsrapport. Uppsala.

S 2023 nr 04

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.

I Sverige ansvarar länsstyrelserna för delar av den offentliga kontrollen i livsmedelskedjan och Livsmedelsverket och Jordbruksverket genomför revision av länsstyrelserna. I denna rapport sammanställs resultatet av revisioner och uppföljningar som utförts under 2022. Det samlade resultatet ger en bild av länsstyrelsernas kontroll i livsmedelskedjan och kan bidra till en positiv utveckling.

Syftet med rapporten är att:

- öka kännedomen om hur länsstyrelsernas kontroll i livsmedelskedjan 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 Susanna Ärlebrant, Djurkontrollenheten vid Jordbruksverket och Ann Rydin, Utvärderingsavdelningen vid Livsmedelsverket. Rapporten är granskad av Victoria Wahlman och Åsa Eneroth, Utvärderingsavdelningen vid Livsmedelsverket.

Cecilia Svärd

Avdelningschef Utvärderingsavdelningen

Livsmedelsverket

Mars 2023

Sophia Leijonwirth

Enhetschef, Djurkontrollenheten

Jordbruksverket

Innehåll

1.	Sammanfattning.....	5
1.1	God kompetens, men vissa förutsättningar saknades	5
1.2	Ingen regelbunden kontroll för att upptäcka avsiktliga överträdelser	5
1.3	Bristande uppföljning	6
1.4	Revisionerna har haft effekt	6
1.5	Händelser i revisionssystemet under året.....	6
2.	Bakgrund	7
3.	Genomförda revisioner	9
3.1	Revisioner den senaste femårsperioden	9
3.2	Revisioner 2022	11
3.3	Resultat av revisionerna 2022	12
3.3.1	Foder	12
3.3.2	Veterinärmedicinska preparat	12
3.3.3	Djurhälsa.....	12
3.3.4	Livsmedel.....	13
4.	Revisionernas effekt på den offentliga kontrollen.....	17
4.1	Uppföljande revisioner 2022	17
4.1.1	Foder	17
4.1.2	Djurskydd.....	18
4.1.3	Veterinärmedicinska preparat	18
4.1.4	Livsmedel.....	18
5.	Revisionssystemet under året.....	19
5.1	Samordning av Jordbruksverkets och Livsmedelsverkets revisioner	19
5.2	Samrådsgrupp för revision	19
5.3	Oberoende granskning av revisionssystemet	20
5.4	Nätverk för revisorer vid DG SANTE F	20
6.	Slutsatser och analys.....	21
6.1	Revisorernas slutliga kommentarer	22

1. Sammanfattning

Under 2022 genomförde Jordbruksverket och Livsmedelsverket nio revisioner av länsstyrelserns kontroll i livsmedelskedjan. De utfördes inom områdena livsmedel, foder, veterinärmedicinska preparat och djurhälsa. Revisionerna följde EU-kommissionens vägledning om revision, samt Livsmedelsverkets och Jordbruksverkets gemensamma revisionsprogram. I de fall det gavs rekommendationer i revisionsrapporten så har länsstyrelsen upprättat en åtgärdsplan.

1.1 God kompetens, men vissa förutsättningar saknades

Revisionerna visade att länsstyrelserna genomgående hade tillgång till kompetent personal. De uppfyllde däremot inte de krav som finns på kompetensförsörjningsplaner. Länsstyrelserna arbetade i huvudsak enligt dokumenterade rutiner, upprättade en kontrollrapport efter utförd kontroll och lämnade över den till aktören som blivit kontrollerad.

Liksom förra året tog länsstyrelsernas planering hänsyn till både den nationella kontrollplaneringen för foder och livsmedel och målen i Sveriges fleråriga nationella kontrollplan. De aktörer som endast producerar foder ingick inte i den nationella kontrollplaneringen, och valdes därför inte ut för kontroll. Få länsstyrelser hade inkluderat kontrollmetoder i planeringen, särskilt provtagning.

Precis som förra året saknades det nationella föreskrifter om att ta ut avgifter vid kontroll som inte ursprungligen varit planerad inom området djurhälsa. Det gjorde att länsstyrelserna inte kunde ta ut dessa avgifter. Det är Jordbruksverket som kan föreskriva om avgifterna.

1.2 Ingen regelbunden kontroll för att upptäcka avsiktliga överträdelser

Inom livsmedels- och foderområdet utförde ingen av länsstyrelserna någon regelbunden kontroll för att upptäcka avsiktliga överträdelser som begåtts genom bedrägligt eller vilseledande agerande. Länsstyrelserna inkluderade inte heller denna typ av kontroll i planeringen. Det innebär att artikel 9.2 i förordning (EU) 2017/625 generellt inte var implementerad. Om den nationella kontrollplaneringen omfattade även denna typ av kontroll skulle det påskynda en enhetlig implementering av artikeln.

Länsstyrelserna föranmälde i princip all planerad livsmedels- och foderkontroll, vilket bara ska göras om det är nödvändigt och motiverat. Att anmäla kontrollen i förväg kan försämra möjligheten att upptäcka vissa typer av brister, inklusive eventuella avsiktliga överträdelser.

1.3 Bristande uppföljning

I likhet med tidigare år så fanns brister i länsstyrelsernas system för att verifiera att kontrollen är verkningsfull och för att upptäcka brister i den egna verksamheten så att de kan åtgärdas. Länsstyrelserna hade i stor utsträckning system för hur mål och aktiviteter skulle följas upp. Men många fokuserade på kvantitet och inte på hur kontrollen genomfördes, att rutiner följdes, att brister hos aktörerna upptäcktes, eller att dessa brister sedan åtgärdades.

Liksom förra året skiljde sig länsstyrelserna åt i hur de agerade när de noterade brister vid kontrollerna på livsmedelsområdet. Länsstyrelsernas arbetssätt var inte alltid lämpliga och därför var det inte säkerställt att kontrollen var verkningsfull. Aktörer i olika delar av landet behandlades inte likvärdigt när länsstyrelserna hanterade bristande efterlevnad olika.

1.4 Revisionerna har haft effekt

Under 2022 genomfördes åtta uppföljande revisioner inom områdena foder, djurskydd, veterinärmedicinska preparat och livsmedel. De flesta av länsstyrelserna arbetade aktivt med att genomföra sina åtgärdsplaner. Huvuddelen av rekommendationerna hade följts, men några brister kvarstod. Sammanfattningsvis kan revisionerna anses ha en positiv effekt på kontrollen, eftersom majoriteten av rekommendationerna följts vid avslutad uppföljning.

1.5 Händelser i revisionssystemet under året

Under perioden 2018 till och med 2022 har alla länsstyrelser reviderats. Därmed uppfylldes EU-kommissionens riktlinje om samtliga myndigheter bör revideras inom en femårsperiod. Däremot uppfylldes inte riktlinjen att alla relevanta områden också ska revideras.

Under 2022 fortsatte Jordbruksverket och Livsmedelsverket att samordna sina revisioner. Ett gemensamt flerårigt revisionsprogram togs fram som ska säkerställa att alla relevanta områden revideras under framtida femårsperioder. 2021 års revisioner sammanställdes i en gemensam resultatrapport, och tre gemensamma revisioner genomfördes. Gemensamma revisionsrapporter skrevs, vilket innebar en tidsvinst för länsstyrelserna. Samordningen kommer framåt att fokusera på gemensamma mallar och bedömningsgrunder.

Revisionerna ska granskas av en oberoende part. Sverige deltar i ett nordiskt samarbete om oberoende granskning och medverkade i granskningar av Danmark och Island under 2022.

2. Bakgrund

Den offentliga kontrollen ska verifiera att aktörerna uppfyller lagstiftningens krav inom livsmedel- och fodersäkerhet, och följer bestämmelserna inom djurhälsa, smittskydd, djurskydd, växtskydd och växtskyddsmedel. Kontrollen ska genomföras regelbundet och så ofta som det är lämpligt. Den ska vara riskbaserad, rättssäker och verkningsfull.

I Sverige utförs den offentliga kontrollen av flera myndigheter. Dessa är Livsmedelsverket, Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen, länsstyrelserna, Försvarsinspektören för hälsa och miljö (FIHM) och de kommunala kontrollmyndigheterna. Kontrollsystemet beskrivs närmare i Sveriges fleråriga nationella plan för kontrollen i livsmedelskedjan (NKP)¹.

Enligt artikel 6 i förordningen (EU) 2017/625² 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 förbättra kontrollen genom att identifiera styrkor och svagheter, både på enskilda myndigheter och i landet som helhet.

Jordbruksverket och Livsmedelsverket genomför revisioner av länsstyrelserna inom sina respektive områden enligt överenskommelser som träffats mellan länsstyrelserna och de centrala myndigheterna. Därutöver genomför DG SANTE F (EU-kommissionens kontor för hälso- och livsmedelsrevisioner och analys) revisioner av den offentliga kontrollens samtliga områden och myndigheter i Sverige, inklusive revisionssystemet.

Revisionerna planeras i ett flerårigt revisionsprogram. Risker för konsumenters och djurs hälsa, för konsumenten att bli lurad samt information om kontrollmyndigheternas verksamhet och tidigare revisionsresultat vägs in när programmet tas fram. Målet är att alla relevanta områden och myndigheter ska revideras under en femårsperiod. Vilka revisioner som ska genomföras under ett år fastställs i ett ettårigt program där det framgår vilka myndigheter som ska revideras inom vilka områden.

¹ se www.nkpwebben.se

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.

Revisionerna utförs i enlighet med EU-kommissionens vägledning om revision³. De innefattar dokumentgranskning och intervjuer, och kan inkludera en skuggkontroll, det vill säga ett moment där kontrollpersonalen vid den reviderade myndigheten utför en kontroll som revisionsgruppen iakttar och bedömer. Resultatet av en revision redovisas i en revisionsrapport som delges den reviderade myndigheten.

³ 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 perioden 2018-2022 har alla länsstyrelser blivit reviderade, av Jordbruksverket eller Livsmedelsverket, vilket innebär att riktlinjen i det avseendet är uppfylld. I tabell 1 nedan framgår dock att alla relevanta områden, såsom animaliska biprodukter (ABP), inte blivit reviderade under perioden.

För att säkerställa att alla relevanta områden blir reviderade har Jordbruksverket och Livsmedelsverkets samordnat sina revisionsprogram så att flera områden numera omfattas. Exempelvis kommer ABP, som inte reviderats tidigare, att revideras 2023.

Tabell 1. Genomförda revisioner (R) och uppföljningar (U) inom olika områden på länsstyrelserna under åren 2018-2022

Länsstyrelse	2018	2019	2020	2021	2022
Blekinge		Djurskydd (R) Foder (R) Livsmedel (U)			Djurhälsa (R) Djurskydd (U) Foder (U)
Dalarna	Livsmedel (R)	Foder (R) Djurskydd (U)	Livsmedel (U)		Foder (U)
Gotland		Livsmedel (U)		Foder (R)	
Gävleborg	Djurskydd (R) Foder (R)	Livsmedel (U)	Djurskydd (U) Foder (U)		Livsmedel + Veterinär- medicinska preparat (R)
Halland		Livsmedel (R)	Veterinär- medicinska preparat (R)	Livsmedel (U)	Veterinär- medicinska preparat (U)
Jämtland	Foder (R)	Livsmedel (U)		Foder (U)	
Jönköping		Livsmedel (R) Foder (R) Djurskydd (U)		Livsmedel (U) Foder (U)	Djurhälsa (R)

Länsstyrelse	2018	2019	2020	2021	2022
Kalmar		Livsmedel (R)		Veterinär- medicinska preparat (R) Livsmedel (U)	
Kronoberg	Foder (R)	Djurskydd (R) Livsmedel (U)		Foder (U)	Livsmedel (R)
Norrbottn	Livsmedel (R) Djurskydd (R) Foder (R)		Livsmedel (U)		
Skåne	Djurskydd (R)			Djurskydd (U)	Livsmedel + Foder (R)
Stockholm	Djurskydd (U)		Djurskydd (R)	Livsmedel (R)	Livsmedel (U)
Södermanland	Livsmedel (R)		Livsmedel (U) Djurskydd (U)	Djurhälsa (R)	
Uppsala	Foder (R)	Djurskydd (R)		Livsmedel (R+U) Foder (U) Djurskydd (U)	
Värmland	Djurskydd (R)	Djurskydd (U)	Livsmedel (R)	Livsmedel (U)	Djurhälsa (R)
Västerbotten	Livsmedel (R) Djurskydd (R)	Livsmedel (U)			Djurhälsa (R)
Västernorrland	Djurskydd (R)	Livsmedel (R)		Livsmedel (U)	
Västmanland	Djurskydd (R)		Djurskydd (R)		Livsmedel (R+U)
Västra Götaland		Foder (R)	Djurskydd (R)		Livsmedel + Djurhälsa (R) Foder (U)
Örebro		Djurskydd (R)		Livsmedel (R) Djurskydd (U)	
Östergötland		Djurskydd (U)	Livsmedel (R) Djurhälsa (R)		Livsmedel (U)

3.2 Revisioner 2022

Revisionerna bestod av dokumentgranskning och intervjuer, och omfattade i flera fall en skuggkontroll. Skuggkontroll är en bra metod för att samla information och verifiera att de bedömningar som gjorts genom intervjuer och dokumentgranskning stämmer i praktiken.

Livsmedelsverkets och Jordbruksverkets gemensamma revisionsprogram för 2022 följdes. Jordbruksverkets revisioner fokuserade på foder, djurhälsa och veterinärmedicinska preparat. Livsmedelsverkets revisioner inom livsmedel fokuserade på revisionsområdena⁴ riskbaserad kontroll, register och kompetens, utöver kontrollområdena spannmåls- och äggproduktion som valts ut för skuggkontroll.

Under året genomförde Jordbruksverket och Livsmedelsverket tre gemensamma revisioner. Därutöver genomförde Livsmedelsverket två egna revisioner, och Jordbruksverket fyra egna revisioner. Se tabell 1.

Fem skuggkontroller genomfördes, vilket motsvarar 56 procent av revisionerna. I tabell 2 redovisas vilka revisioner som omfattade en skuggkontroll och vilket kontrollområde som skuggkontrollen fokuserade på.

Tabell 2. Revisioner som omfattat en skuggkontroll år 2022, inom ett visst kontrollområde.

Revisioner som omfattat en skuggkontroll	Kontrollområde som valts ut för skuggkontroll
Gävleborg	Livsmedel: Spannmål
Kronoberg	Livsmedel: Äggproduktion
Skåne	Livsmedel/Foder: Spannmål
Västmanland	Livsmedel: Spannmål
Västra Götaland	Livsmedel/Djurhälsa: Äggproduktion/Salmonellakontrollprogram

Samtliga länsstyrelser, utom den i Västerbottens län, fick en eller flera rekommendationer med anledning av det som observerats under revisionerna. De ombads att upprätta en åtgärdsplan som redogör för när och hur åtgärder kommer att vidtas med anledning av rekommendationerna.

⁴ Läs mer på sidan "Revision av kontrollmyndigheters livsmedelskontroll" i Kontrollwiki på www.livsmedelsverket.se.

3.3 Resultat av revisionerna 2022

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

3.3.1 Foder

En revision, inklusive skuggkontroll, genomfördes inom området foder. Syftet med revisionen var att verifiera att länsstyrelsen hade en ändamålsenlig kontrollprocess inom området.

Länsstyrelsen utförde kontroll enligt dokumenterade rutiner och en ettårig kontrollplanering som baserades på ”Nationell kontrollplanering i primärproduktionen – foder och livsmedel 2022-2024”. Länsstyrelsen hade i sin planering inte beaktat om en kontroll ska vara förannmald eller oanmald, eller vilken kontrollmetod som är lämpligast för att kontrollera ett visst lagkrav. Då den nationella kontrollplaneringen inte inkluderade aktörer som enbart producerar foder, togs dessa inte ut för kontroll.

Det konstaterades också att Länsstyrelsen inte utfört all planerad kontroll de senaste åren. Särskilt allvarligt var att ledningens verifiering av kontrollverksamheten nästan uteslutande fokuserade på antalet utförda kontroller, och inte på att säkerställa att kontrollen var verkningsfull och lämplig, eller att brister som noterats vid kontroll följdes upp och åtgärdades.

3.3.2 Veterinärmedicinska preparat

En revision, med fokus på läkemedel på gård, utfördes inom området veterinärmedicinska preparat. Syftet med revisionen var att verifiera att Länsstyrelsen hade en ändamålsenlig kontrollprocess inom området.

Länsstyrelsen hade en väl dokumenterad riskanalys och de planerade kontrollerna utfördes av kvalificerad personal med stöd av rutiner och checklista. Det konstaterades att den riskanalys som låg till grund för kontrolluttaget till stor del baserades på de resurser som fanns att tillgå, och inte enbart på de risker man identifierat i riskanalysen. Länsstyrelsen hade inte implementerat förfaranden för att verifiera sin verksamhet även om det fanns en rutin som beskrev att stöddokument för detta skulle tas fram.

3.3.3 Djurhälsa

Fem revisioner genomfördes inom området djurhälsa, med fokus på seminverksamhet, hästpass, och det obligatoriska salmonellakontrollprogrammet. Syftet med revisionerna var att verifiera att länsstyrelserna hade en ändamålsenlig kontrollprocess inom området.

Liksom förra året konstaterades det att länsstyrelserna saknar bemyndigande för att ta ut avgifter för kontroll som inte ursprungligen varit planerad.

Seminverksamhet

Det var stor skillnad mellan de två reviderade länsstyrelserna. Den ena hade ingen kontrollverksamhet alls på området, då den var nedprioriterad till fördel för annan kontrollverksamhet. Den andra hade en väl fungerande verksamhet, vilket resulterade i ett gott exempel och att inga rekommendationer gavs.

Gott exempel

Länsstyrelsen i Västerbotten hade tagit fram egna rutiner och checklistor för att kunna utföra kontrollen av seminverksamheter. Det saknas central vägledning och checklistor från Jordbruksverket på området.

Hästpäss

För hästpässkontrollen konstaterades att de båda reviderade länsstyrelserna till viss del hade en fungerande kontrollverksamhet. Båda länsstyrelserna utförde planerad kontroll och upptäckte brister i kontrollen. Den ena länsstyrelsen hade verksamhetsplaner, kontrollplaner och mål som följdes upp, men det fanns inget specificerat mål för kontrollområdet. Båda länsstyrelserna saknade en riskbaserad kontrollplan och behövde säkerställa kompetensen genom att ta fram dokumenterade behovs- och kompetensinventeringar. Det saknades dokumenterade rutiner för kontrollverksamheten vid en av revisionerna och i båda fallen saknades verifieringsrutiner för hela kontrollflödet.

Det obligatoriska salmonellakontrollprogrammet

För det obligatoriska salmonellakontrollprogrammet konstaterades att de båda reviderade länsstyrelserna följde den vägledning som finns centralt och hade kvalificerad kontrollpersonal. Dock saknades en dokumenterad behovsinventering och kompetensförsörjningsplan, samt i det ena fallet rutiner för kontrollverksamheten. I båda fallen saknades verifieringsrutiner för hela kontrollflödet.

Det konstaterades också att de båda länsstyrelserna behövde säkerställa att kontrollplanen tog hänsyn till tidigare års resultat, och att den fastställdes inför kommande verksamhetsår. För att säkerställa att registret innehåller samtliga anläggningar i länet som omfattas av salmonellakontrollprogrammet, behövde länsstyrelserna se över sina register och arbeta aktivt med registervård.

3.3.4 Livsmedel

Tre av de fem revisionerna inom livsmedel fokuserade på kontroll av spannmål, och två på kontroll av äggproduktion, se tabell 1 och 2. Samtliga revisioner omfattade en skuggkontroll samt revisionsområdena register, kompetens och riskbaserad kontroll. Därutöver granskades ytterligare revisionsområden till följd av det som framkom vid de olika revisionerna.

Register

Ett fullständigt register är grunden för ett riskbaserat urval i planeringen, både på nationell nivå och på objektsnivå. Det möjliggör också korrekta uppskattningar av exempelvis personal- och kompetensbehov. Länsstyrelserna hade rutiner för registrering av aktörer, och där det var aktuellt, för godkännande av groddanläggningar. De hade upprättat en förteckning över aktörer och arbetssätt för att hålla den uppdaterad. Det fanns ofta ett behov av registervård, vilket länsstyrelserna arbetade aktivt med. Vid fyra av länsstyrelserna granskades rutinerna för att ta ut sanktionsavgift av de aktörer som påbörjat en verksamhet utan att ha gjort en anmälan till länsstyrelsen. Rutinerna bedömdes som lämpliga, men en länsstyrelse tycktes inte följa dem och tog därmed inte ut någon sanktionsavgift.

Kompetens

Länsstyrelserna hade generellt tillgång till kompetent personal, men de krav som finns på kompetensförsörjningsplaner var inte uppfyllda. Vanligast var att planen inte omfattade hur identifierade kompetensbrister skulle åtgärdas. Alla länsstyrelser utom en fick rekommendationer om att fastställa, komplettera eller följa en kompetensförsörjningsplan. Vid några länsstyrelser saknades kompetens inom kontrollmetoder, särskilt provtagning.

Två av länsstyrelserna upptäckte olika typer av brister inom olika produktionsinriktningar, vilket indikerar god kompetens. En länsstyrelse upptäckte knappt några brister alls. Vid skuggkontrollen gjordes dock korrekta bedömningar, så revisionen kan inte baserat på den, dra slutsatsen att det fanns en kompetensbrist. Länsstyrelsen skulle själv utreda varför så få brister noteras.

Generellt bedömdes kompetensen vara god vid skuggkontrollerna, även om vissa tips gavs i revisionsrapporterna. Exempelvis om att kommunicera tydligare med aktören och att verifiera vissa uppgifter bättre för att säkerställa att det som aktören sa verkligen stämde.

Riskbaserad kontroll

Alla länsstyrelser hade någon form av kontrollplan som baserades på riskuttaget i ”Nationell kontrollplanering i primärproduktionen – foder och livsmedel 2022-2024”. Planerna följdes i huvudsak, men innehöll inte alltid alla föreskrivna uppgifter. I ett fall var planen inte flerårig, i ett annat fall saknades en analys av föregående års resultat. I något fall följdes inte planen till fullo, och i några fall saknades ett förfarande för att välja den kontrollmetod som var lämpligast för att kontrollera ett visst lagkrav.

Kontrollmetoden provtagning var vid tre av länsstyrelserna inte beaktad i kontrollplanen. Provtagning användes normalt inte som kontrollmetod, även om det vanligtvis fanns provtagningsrutiner, utpekade ackrediterade laboratorier och viss utrustning. En av länsstyrelserna hade dock planerat för provtagning i sin kontrollplan.

Ingen av länsstyrelserna utförde regelbundet kontroller för att identifiera eventuella avsiktliga överträdelser som begåtts genom bedrägligt eller vilseledande agerande. Sådan kontroll ingick inte heller i kontrollplanerna. Samtliga länsstyrelser fick därför en rekommendation om att implementera artikel 9.2 i förordning (EU) 2017/625, beakta den i sin planering, och därefter utföra den planerade kontrollen.

Samtliga länsstyrelser föränmälde i princip all planerad kontroll, vilket endast ska göras om det är nödvändigt och motiverat. Tre av dem rekommenderades att ta fram ett förfarande för att i det enskilda fallet bedöma om kontrollen bör göras föränmald eller oanmald.

Skuggkontrollerna bedömdes generellt utföras på ett riskbaserat vis och fokusera på de största riskerna i den verksamhet som kontrollerades.

Övrigt

Länsstyrelserna arbetade i huvudsak enligt dokumenterade rutiner, men två av dem hade bristfälliga system för att se till att de hölls uppdaterade. I flera fall noterades det att personalen inte alltid följde de rutiner som fanns.

Nästan alla länsstyrelser hade tagit fram mål och indikatorer för verksamheten, och beaktade de nationella målen i NKP. En länsstyrelse rekommenderades dock att ta fram mål på områden där verksamheten behövde förbättras eller följas av ledningen. Länsstyrelsen hade endast ett mål om att utföra ett visst antal kontroller, vilket inte är tillräckligt för att mäta kontrollens effekt.

En länsstyrelse hade ett lämpligt system för uppföljning och verifiering av den egna verksamheten, och vidtog åtgärder mot de brister som upptäcktes. Vid två andra länsstyrelser följdes dock inte kontrollens verkningsfullhet eller lämplighet upp. Ledningen verifierade inte att personalen följde beslutade arbetssätt, eller att brister som noterats vid kontroll blev åtgärdade. Därmed var ledningen inte medveten om de brister som fanns i verksamheten.

Det upprättades kontrollrapporter, som innehöll föreskrivna uppgifter, efter utförda kontroller. Kontrollrapporten efter en av skuggkontrollerna bedömdes dock som bristfällig. Det framgick inte att kontrollanterna i efterhand begärt in dokumentation, som bedömts på kontoret, eller att aktören inte kunnat visa dokumentationen vid kontrolltillfället. Rapporten redogjorde därmed inte fullt ut för de metoder som använts, och beskrev inte helt kontrollens genomförande.

Liksom föregående år skiljde sig länsstyrelserna åt vad gällde hanteringen av brister som noteras vid kontroll. Ett par länsstyrelser följde upp bristerna på ett systematiskt vis och verifierade att åtgärder vidtagits av aktören. Vid en länsstyrelse upptäcktes så få brister att det inte gick att bedöma. En annan länsstyrelse hade rutiner på plats, men de följdes inte alltid och hade inte alltid avsedd effekt så att bristerna åtgärdades av aktören.

Tre länsstyrelser saknade beredskap för att vidta brådskande åtgärder mot aktörer vid kontroll, särskilt avseende omhändertagande av livsmedel. Exempel var att plomberingstejp eller överklagandehänvisning inte fanns tillgänglig vid kontroll, eller så saknades förutsättningar eller tydliga rutiner för hur livsmedel skulle destrueras eller transporteras.

Gott exempel

Vid revisionen av Länsstyrelsen i Västmanlands län noterades ett gott exempel. Länsstyrelsen hade utfört en kontroll av en honungsproducent tillsammans med berörd kommunal kontrollmyndighet, vilket bedömdes som särskilt lämpligt och effektivt när en aktör bedriver en verksamhet som rör flera myndigheters kontrollansvar.

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.

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 Landsbygds- och infrastrukturdepartementet informeras. Erfarenheter från revisionerna kan också göra att en viss länsstyrelse blir reviderad oftare eller mer sällan.

4.1 Uppföljande revisioner 2022

Under 2022 följde Jordbruksverket upp fem revisioner vid fyra länsstyrelser inom områdena foder, djurskydd och veterinärmedicinska preparat. Revisionerna var utförda under 2019 och 2020. Livsmedelsverket följde upp tre revisioner inom livsmedel. Revisionerna var utförda under 2015, 2020 och 2021.

Se tabell 1. Nedan redovisas resultatet för respektive område.

4.1.1 Foder

En länsstyrelse hade till fullo följt sin åtgärdsplan och de lämnade rekommendationerna vid uppföljningen.

Två länsstyrelser hade genomfört majoriteten av åtgärderna i sina åtgärdsplaner och följt flertalet av de rekommendationer som givits. Ett mindre arbete kvarstod dock. För den ena länsstyrelsen handlade det om att upprätta rutiner för kontrollverksamheten och en mall för kontrollrapporter. För den andra handlade det om att kontrollplanen saknade information om provtagning och att behovsutredningen behövde ses över för att ta hänsyn till nuvarande mål och prioriteringar för kontrollen. Även vid denna länsstyrelse behövde rutiner upprättas.

4.1.2 Djurskydd

Vid den uppföljande revisionen hade en del av de lämnade rekommendationerna följts men Länsstyrelsen saknade en uppdaterad kontrollplan och det fanns fortsatta problem med att nå de nationella målen, vilket leder till stora skillnader i kontrollfrekvens nationellt sett. Vidare saknades det ett system för verifiering och det hade inte heller genomförts några parallell- eller dokumentkontroller för att säkerställa kontrollens enhetlighet och verkan.

4.1.3 Veterinärmedicinska preparat

Vid den uppföljande revisionen kunde det konstateras att Länsstyrelsen hade följt den upprättade åtgärdsplanen och de lämnade rekommendationerna, förutom den rekommendation som rörde bristande verifiering. Länsstyrelsen hade inte genomfört någon verifiering av genomförandet av kontroller, varken i fält eller dokumentärt.

4.1.4 Livsmedel

Två av länsstyrelserna hade genomfört samtliga åtgärder i sina åtgärdsplaner vid uppföljning.

Den tredje hade genomfört delar av åtgärdsplanen. Några brister, inom exempelvis provtagning och kompetens, bedömdes som delvis åtgärdande, och en rekommendation som rörde avgifter bedömdes som kvarstående. En ytterligare uppföljning för att bedöma åtgärdernas genomförande och effekt planeras under våren 2023.

5. Revisionssystemet under året

Nedan beskrivs aktiviteter som ägt rum inom revisionssystemet under året.

5.1 Samordning av Jordbruksverkets och Livsmedelsverkets revisioner

Under 2022 fortsatte Jordbruksverket och Livsmedelsverket samordningen av länsstyrelse-revisionerna. Målet är att likrikta planering, utförande, bedömningar och arbetssätt så långt det är möjligt, samt minska tidsåtgången för länsstyrelserna. Under året togs ett gemensamt flerårigt revisionsprogram fram som ska säkerställa att alla relevanta områden revideras under framtida femårsperioder. De revisioner som utfördes under 2021 sammanställdes i en gemensam resultatrapport.

Tre gemensamma revisioner utfördes under året, och gemensamma revisionsrapporter skrevs. På så sätt behövde länsstyrelserna bara lämna en åtgärdsplan trots att flera områden reviderades. Arbetet med att likrikta planering, utförande och uppföljningar av revisionerna fortsätter under 2023 då gemensamma mallar och bedömningsgrunder ska tas fram.

5.2 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, FIHM, Kemikalieinspektionen, Jordbruksverket, Livsmedelsverket och Sveriges kommuner och regioner.

Under 2022 har gruppen fokuserat på det nationella målet för revision ”Sverige har ett heltäckande och riskbaserat revisionssystem”. Sverige saknar revision inom flera kontrollområden; växtskydd, växtskyddsmedel, ABP, kontaktmaterial och delar av kontrollen som utförs av FIHM. Länsstyrelsernas revisioner av kommunal livsmedelskontroll har inte genomförts under 2022 och ser inte heller ut att genomföras 2023, då det saknas ett bemyndigande och finansiering av revisionerna. Samrådsgruppen påbörjade under 2022 en gemensam utredning för att ta fram förslag på hur ett heltäckande system bäst kan se ut vad gäller organisation av revisionerna.

5.3 Oberoende granskning av revisionssystemet

Revisionerna ska granskas av en oberoende part. Den oberoende granskningen 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 revisionsystemen. 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.

Under 2022 deltog en revisor från Jordbruksverket i granskningen av Islands revisionssystem och delar av Danmarks revisionssystem (Lantbruksstyrelsens revisionsverksamhet). En granskning av revisionerna på livsmedelsområdet i Sverige finns planerad under 2023.

5.4 Nätverk för revisorer vid DG SANTE F

Sverige ingår i ett EU-nätverk för revision där revisorer från Livsmedelsverket och Jordbruksverket deltar. Nätverket träffas två gånger per år för att diskutera aktuella frågor, utbyta erfarenheter om tillämpningen av revisioner, och identifiera bra arbetssätt. För att sprida informationen skrivs referensdokument som inte är rättsligt bindande, men som kan användas som vägledning. Arbetet från nätverket rapporteras bland annat till Samrådsgruppen för revision.

Under 2022 har ett digitalt och ett fysiskt möte i Irland genomförts. Två arbetsgrupper i nätverket har under året arbetat med att uppdatera referensdokumenten om riskbaserad planering av revisioner, och revision av kontrollens effekt. En representant från Livsmedelsverket ingår i den sistnämnda arbetsgruppen. Referensdokumenten bidrar till ökad likvärdighet inom revisionen i medlemsstaterna.

6. Slutsatser och analys

Under år 2022 genomfördes totalt nio revisioner inom områdena livsmedel (5 st.), foder (1 st.), veterinärmedicinska preparat (1 st.) och djurhälsa (5 st.). Tre av dessa utfördes gemensamt av Jordbruksverket och Livsmedelsverket, och omfattade därför flera områden. Revisionerna inom varje område är få, så resultaten går inte alltid att generalisera. Däremot finns vissa gemensamma nämnare som kommenteras nedan.

Liksom förra året hade länsstyrelserna beaktat ”Nationell kontrollplanering i primärproduktionen – foder och livsmedel 2022-2024”, och målen i NKP. De aktörer som endast producerar foder ingick dock inte i den nationella kontrollplaneringen, och valdes därför inte ut för kontroll. Få länsstyrelser hade beaktat kontrollmetoder i sin kontrollplanering, och provtagning användes normalt inte som metod. Ibland är provtagning den enda eller den lämpligaste metoden för att kontrollera ett visst lagstiftningskrav, och länsstyrelserna behöver tänka på det när kontrollen planeras.

Från 2023 omfattar den nationella kontrollplaneringen de aktörer som registrerat en anläggning som enbart foderanläggning. Det finns också ett operativt mål i NKP om glykoalkaloider i potatis, kopplat till provtagning i ett kontrollprojekt som kommer att genomföras 2024. Dessa insatser kan förhoppningsvis ha en positiv effekt på länsstyrelsernas kontroll, på så sätt att aktörer som endast registrerat en foderanläggning blir utvalda för kontroll, och att provtagning sker på ett systematiskt vis.

På livsmedels- och foderområdet utförde ingen av länsstyrelserna regelbundet kontroller för att identifiera eventuella avsiktliga överträdelser som begåtts genom bedrägligt eller vilseledande agerande, och denna typ av kontroll ingick inte heller i kontrollplaneringen. Det konstaterades att artikel 9.2 i förordning (EU) 2017/625 generellt inte är implementerad av länsstyrelserna.

På livsmedels- och foderområdet föranmälde samtliga länsstyrelser i princip all planerad kontroll, vilket endast ska göras om det är nödvändigt och motiverat. Föranmälan kan försämra möjligheten att upptäcka vissa typer av brister, inklusive avsiktliga överträdelser.

Länsstyrelserna hade över lag, inom alla områden, tillgång till kompetent personal, men de krav som finns på kompetensförsörjningsplaner var inte uppfyllda. Vid skuggkontrollerna bedömdes kompetensen som god. Länsstyrelserna arbetade generellt enligt dokumenterade rutiner, och upprättade kontrollrapporter efter utförd kontroll som innehöll föreskrivna uppgifter. Liksom förra året skiljde sig länsstyrelserna dock åt vad gällde hanteringen av de brister som noteras vid kontroll på livsmedelsområdet.

Vid revisionerna på området djurhälsa upptäcktes, som förra året, att länsstyrelserna inte tagit ut avgifter för kontroll som inte ursprungligen var planerad. Det berodde på att Jordbruksverket fortfarande inte föreskrivit om uttag av dessa avgifter. Utan en föreskrift kan inte länsstyrelserna uppfylla kravet om att dessa avgifter ska debiteras aktörerna.

I likhet med tidigare år så lämnades, inom alla områden, ett flertal rekommendationer avseende länsstyrelsernas system för verifiering av kontrollen och dess verkningsfullhet, det vill säga deras system för att upptäcka eventuella brister i den egna verksamheten. Flera länsstyrelser hade system för hur mål och aktiviteter skulle följas upp. Majoriteten fokuserade dock på kvantitet och inte på hur kontrollen genomfördes, att rutiner följdes, att brister hos aktörerna upptäcktes, och vad effekten av kontrollerna blev. Det innebar att ledningen i många fall inte var medveten om huruvida kontrollen var verkningsfull och lämplig.

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 2022 utfördes åtta uppföljande revisioner inom områdena foder (3 st.), djurskydd (1 st.), veterinärmedicinska preparat (1 st.) och livsmedel (3 st.). Resultatet visar att de flesta av länsstyrelserna arbetade aktivt med att implementera sina åtgärdsplaner. Majoriteten av rekommendationerna hade följts, men några brister kvarstod. Vid en länsstyrelse kvarstod flertalet brister inom området djurskydd vid uppföljning.

6.1 Revisorernas slutliga kommentarer

- Livsmedels- och foderkontrollen skulle gynnas om den nationella kontrollplaneringen även omfattade val av kontrollmetod, och kontroll för att identifiera eventuella avsiktliga överträdelser som begåtts genom bedrägligt eller vilseledande agerande. Detta för att påskynda en enhetlig implementering av artikel 9.2 i förordning (EU) 2017/625.
- Inom området djurhälsa 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 livsmedels- och foderområdet var hanteringen av brister som noterats vid kontroll fortsatt 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.
- Inom alla områden fanns brister i länsstyrelsernas uppföljning och verifiering av den egna verksamheten. För att säkerställa att kontrollverksamheten är lämplig och verkningsfull

behöver länsstyrelsernas ledning ta fram bättre system för detta. System som identifierar brister i verksamheten så att de kan åtgärdas.

- Revisionerna kan anses ha en positiv effekt på den offentliga kontrollen i livsmedelskedjan, då majoriteten av rekommendationerna följts vid uppföljning.
- Jordbruksverkets och Livsmedelsverkets samordning av länsstyrelserevisionerna har varit positivt för revisionssystemet. Det har resulterat i ett gemensamt revisionsprogram som bättre säkerställer att alla relevanta områden revideras under en femårsperiod. Tre gemensamma revisioner har genomförts och minskat tidsåtgången för länsstyrelserna. Dessutom har Livsmedelsverket och Jordbruksverket dragit gemensamma slutsatser i en årlig rapport om resultatet av revisionerna. Arbetet fortsätter och ska framåt fokusera på gemensamma mallar och bedömningsgrunder.

