



Livsmedelskontrollen

– tar staten sitt ansvar?

RIR 2014:12



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 1 januari 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978 91 7086 346 2

RIR 2014:12

FOTO: APELÖGA

FORM: ÅKESSON & CURRY

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTRYCKERI, STOCKHOLM 2014

RiR 2014:12

Livsmedelskontrollen – tar staten sitt ansvar?





TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2014-05-28

DNR: 31-2013-0740

RIR 2014:12

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport över effektivitetsrevision:

Livsmedelskontrollen – tar staten sitt ansvar?

Riksrevisionen har granskat om staten genomför tillräckliga insatser för att säkerställa att den offentliga livsmedelskontrollen är effektiv och ändamålsenlig. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Landsbygdsdepartementet, Livsmedelsverket och länsstyrelserna har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Livsmedelsverket och länsstyrelserna.

Riksrevisor *Claes Norgren* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Sara Berglund* har varit föredragande. Revisionsdirektör *Annelie Jansson Westin* och revisionsdirektör *Anna Hansson* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Claes Norgren

Sara Berglund

För kännedom:

Regeringen, Landsbygdsdepartementet, Livsmedelsverket och länsstyrelserna



Innehåll

Sammanfattning	9
1 Introduktion	15
1.1 Motiv till granskning	15
1.2 Syfte och revisionsfrågor	16
1.3 Granskningens inriktning	16
1.4 Avgränsningar	17
1.5 Utgångspunkter	18
1.6 Metoder och genomförande	20
1.7 Disposition	21
2 Livsmedelskontrollen i Sverige	23
2.1 Vad är det som kontrolleras?	23
2.2 Målen för livsmedelskontrollen	24
2.3 Lagstiftningen	26
2.4 Ansvarsfördelningen	29
3 Läget i livsmedelskontrollen	33
3.1 Länsstyrelsernas livsmedelskontroll hos primärproducenter	33
3.2 Kommunernas livsmedelskontroll	39
3.3 Sammanfattande iakttagelser	45
4 Ledning och samordning av livsmedelskontrollen	47
4.1 Ansvaret för ledning och samordning i lagstiftningen	47
4.2 Föreskrifter om hur livsmedelskontrollen ska bedrivas	49
4.3 Ansvaret för samordning och vägledning i praktiken uppdelat	54
4.4 Kontrollmyndigheternas uppfattning om stöd och vägledning	55
4.5 Sammanfattande iakttagelser	62
5 Uppföljning och revision av livsmedelskontrollen	63
5.1 Vad säger lagstiftningen?	63
5.2 Rapportering om livsmedelskontrollen	64
5.3 Revision av livsmedelskontrollen	66
5.4 Ingen fördjupad uppföljning av kontrollverksamheten	71
5.5 Krav på verifiering	72
5.6 Sammanfattande iakttagelser	73

forts.

6	Möjligheter att åtgärda brister i kontrollverksamheten	75
6.1	Vad säger lagstiftningen?	75
6.2	Livsmedelsverkets åtgärder	76
6.3	Länsstyrelsernas åtgärder	79
6.4	System för åtgärder med anledning av revision	80
6.5	Samverkan mellan kontrollmyndigheter	81
6.6	Sammanfattande iakttagelser	85
7	Slutsatser och rekommendationer	87
7.1	Problem i livsmedelskontrollen har konstaterats under lång tid	87
7.2	Kraven på kontrollmyndigheterna är otydliga	89
7.3	Uppföljningen ger inte underlag för förbättringar	90
7.4	Möjligheter att vidta åtgärder utnyttjas inte	91
7.5	Regeringen tar inte ansvar för en fungerande livsmedelskontroll	93
7.6	Rekommendationer	93
8	Referenser	95
Bilagor		
Bilaga 1	Metodbeskrivning för enkätundersökningar	101
Bilaga 2	Enkätformulär länsstyrelser	103
Bilaga 3	Enkätformulär kommuner	111
Bilaga 4	Antal årsarbetskrafter för livsmedelskontroll vid kommunala kontrollmyndigheter	119

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat om staten genomför tillräckliga insatser för att säkerställa att den offentliga livsmedelskontrollen är effektiv och ändamålsenlig.

Granskningens bakgrund

Motiv: Målet för den offentliga livsmedelskontrollen är att skydda människors hälsa och se till att konsumenterna kan lita på att livsmedlen är säkra och rätt märkta. Brister i den offentliga livsmedelskontrollen medför en ökad risk för att livsmedel som inte är säkra och som inte är korrekt märkta släpps ut på marknaden och därmed når konsumenterna i exempelvis restauranger och butiker.

Ansvar för genomförandet av livsmedelskontrollen i Sverige delas mellan Livsmedelsverket, länsstyrelser och kommuner. Länsstyrelserna utför kontroll i primärproduktionen, till exempel lantbruk, och kommunerna kontrollerar främst butiker, restauranger och storkök. Det svenska systemet för offentlig livsmedelskontroll utmärker sig inom EU som utpräglat decentraliserat. Lagstiftningen på livsmedelsområdet består till stor del av EU-förordningar som bland annat anger vilka skyldigheter medlemsstaterna och kontrollmyndigheterna har när det gäller genomförandet av livsmedelskontrollen.

Problem i den offentliga livsmedelskontrollen har länge uppmärksammats. Brister som påtalats är bland annat att planerade kontroller inte genomförs och att kontrollfrekvensen är för låg inom vissa områden. Sverige uppfyller inte heller grundläggande krav i EU-lagstiftningen på att kontrollen ska vara riskbaserad och att den ska utföras så ofta som är lämpligt. Hur kontrollsystemet som helhet fungerar samt hur de berörda aktörerna arbetar för en effektiv och ändamålsenlig kontroll har inte utretts under de senaste tio åren. De utredningar om livsmedelskontroll som ändå har genomförts har lett till få åtgärder. Mot denna bakgrund har Riksrevisionen bedömt att en granskning på området är motiverad.

Syfte: Syftet med granskningen har varit att undersöka om staten genomför tillräckliga insatser för att säkerställa att den offentliga livsmedelskontrollen är effektiv och ändamålsenlig. Granskningen har avgränsats till den del av den offentliga livsmedelskontrollen som genomförs av länsstyrelserna och kommunerna. I granskningen har Riksrevisionen utgått från att det finns kända problem i den offentliga livsmedelskontrollen som har bestått under lång tid. Granskningen har därför inriktats på vilka insatser de statliga aktörerna vidtagit för att lösa problemen och vilka hinder som finns för att hitta lösningar.

Det decentraliserade systemet för livsmedelskontroll kräver en tydlig statlig styrning för att kontrollen ska bli effektiv och likvärdig i hela landet. Riksrevisionen har utgått från att statens insatser för att styra kontrollen består av följande delar: tydligt precisera krav på kontrollmyndigheterna, följa upp kontrollverksamheten för att identifiera brister samt vidta åtgärder så att brister i kontrollverksamheten rättas till.

Genomförande: Riksrevisionen har i granskningen genomfört en juridisk analys i syfte att undersöka förutsättningarna i lagstiftningen för en effektiv och ändamålsenlig livsmedelskontroll. Analysen har genomförts genom studier av relevant EU-lagstiftning och nationell lagstiftning samt genom intervjuer med relevanta aktörer. Därtill har vi genomfört enkätundersökningar riktade till länsstyrelser och kommuner med bland annat frågor om vägledning och stöd för deras kontrollverksamhet. Vi har även gjort dokumentstudier och genom intervjuer med olika aktörer samlat in underlag om hur livsmedelskontrollen leds och samordnas.

Granskningens resultat

Riksrevisionen menar att det krävs kraftfulla statliga insatser för att komma till rätta med bristerna i kontrollverksamheten så att målet för livsmedelskontrollen kan uppnås. Granskningen visar dock att statens insatser för att komma till rätta med problemen i livsmedelskontrollen inte har varit tillräckliga. Riksrevisionen konstaterar att regeringen inte har agerat för att komma till rätta med de brister som konstaterats, och att Livsmedelsverket inte har utnyttjat de befogenheter som de har tilldelats. Granskningen har visat att de krav som ställs på kontrollmyndigheterna inte är tydligt definierade, att uppföljningen av kontrollverksamheten är bristfällig och att få åtgärder vidtas när problem i kontrollverksamheten uppdagas.

Problem i livsmedelskontrollen har konstaterats under lång tid

Problem i kommunernas livsmedelskontroll har uppmärksammats under många år. Många kommunala kontrollmyndigheter är små. En tredjedel av kommunerna har mindre än en årsarbetskraft för livsmedelskontroll. Detta kan medföra svårigheter med att upprätthålla tillräcklig kompetens. Det kan också få konsekvenser för kvaliteten i livsmedelsinspektörernas bedömningar och därmed för likvärdigheten i kontrollen.

Livsmedelsverket har konstaterat att många kommuner har svårt att tillämpa bestämmelserna om avgifter för kontrollen. Kommunerna kan därmed inte alltid säkerställa att de har tillräckliga resurser för kontrollverksamheten, vilket kan få till följd att alla planerade kontroller inte genomförs. Livsmedelsverket har också konstaterat att många livsmedelsföretag inte får årliga kontroller trots att de tillhör de högsta riskklasserna. Att planerade kontroller av verksamheter med hög risk inte genomförs kan få konsekvenser för livsmedelssäkerheten. Svårigheterna att tillämpa bestämmelserna om avgifter medför även en risk för att avgifterna som livsmedelsföretagen betalar för kontrollen inte är korrekta. Exempelvis kan företag få betala för kontroller som inte genomförs.

Granskningen har vidare visat att länsstyrelsernas register endast täcker en fjärdedel av primärproducenterna, vilket innebär att länsstyrelsernas urvalsunderlag är ofullständigt. Länsstyrelserna genomför dessutom för få livsmedelskontroller som omfattar alla relevanta krav i lagstiftningen. Det medför att det redan lågt satta nationella målet för kontrollfrekvensen, minst en procent, inte uppnås. En anledning till detta är att en övervägande del av kontrollerna är så kallade tvärvillkorskontroller som genomförs i samband med EU:s jordbruksstöd. Dessa kontroller täcker inte alla relevanta lagstiftningskrav för livsmedelssäkerhet. Livsmedelskontrollerna i primärproduktionen är heller inte riskbaserade i tillräcklig utsträckning, vilket till stor del beror på att urvalet för tvärvillkorskontrollerna inte sker utifrån risker som gäller livsmedelssäkerhet.

Kraven på kontrollmyndigheterna är otydliga

Riksrevisionen konstaterar att Livsmedelsverket endast i begränsad utsträckning använder sig av sin befogenhet att i föreskrifter förtydliga kraven på kontrollmyndigheterna när det gäller hur de ska planera, genomföra och följa upp kontrollverksamheten. Detta trots att avsikten med föreskriftsrätten är att öka möjligheterna att styra kontrollmyndigheterna. Livsmedelsverket använder sig i stället främst av icke-bindande vägledning som är frivillig för kontrollmyndigheterna att följa. Riksrevisionen menar att avsaknaden av bindande föreskrifter medför att det blir otydligt för kontrollmyndigheterna vilka krav som ställs när det gäller hur de ska bedriva kontrollverksamheten. Otydliga krav gör det även svårare för Livsmedelsverket och länsstyrelserna att bedöma om kontrollmyndigheterna lever upp till kraven eller inte, vilket i sin tur kan göra det svårare att avkräva åtgärder vid problem.

Granskningen visar vidare att kontrollmyndigheterna är relativt nöjda med Livsmedelsverkets vägledning och stöd. Kommunerna efterfrågar dock mer konkret vägledning och stöd främst när det gäller livsmedelsinspektörernas bedömningar. Kommunerna anser också att de nationella kontrollprojekten, så kallade riksprojekt, ofta berör områden som de anser som mindre relevanta. Riksrevisionen menar därför att riksprojekt skulle kunna användas bättre för att öka kompetens och samsyn.

Riksrevisionen konstaterar också att Livsmedelsverket och länsstyrelserna visserligen har en i lagstiftningen i stort sett likalydande uppgift att samordna livsmedelskontrollen. I praktiken står dock Livsmedelsverket för huvuddelen av de samordnade och vägledande insatserna. Länsstyrelsernas insatser är mycket begränsade, av resurs- och kompetensskäl. Det finns därför enligt Riksrevisionen en otydlighet om vilket ansvar för samordning som länsstyrelserna egentligen har.

Uppföljningen ger inte underlag för förbättringar

Uppföljning av kontrollverksamheten är enligt Riksrevisionen nödvändig för att identifiera brister och ge underlag för att se till att bristerna åtgärdas. Att följa upp kontrollverksamheten skulle kunna anses ingå i Livsmedelsverkets roll att leda och samordna livsmedelskontrollen. Granskningen har dock visat att det finns brister i uppföljningen. Ett grundläggande problem är att ansvaret för uppföljning varken är tydligt definierat i lagstiftningen eller i regleringsbrev till Livsmedelsverket och länsstyrelserna. Enligt Riksrevisionen medför det oklara ansvaret en risk för att uppföljningen inte prioriteras och att den därmed inte ger en tillräcklig bild av hur kontrollverksamheten fungerar. Ett annat problem är att det finns brister i den information som årligen rapporteras in om kontrollverksamheten. Till exempel saknas grundläggande uppgifter såsom skillnaden mellan antalet planerade och antalet utförda kontrolltimmar. Information som kommer in vid revisioner av kontrollmyndigheterna utgör ett kompletterande underlag som gör det möjligt att identifiera problem i kontrollverksamheten. Granskningen har dock visat att Livsmedelsverket inte genomför någon fördjupad uppföljning av de problem som identifierats och som verkar vara generella för ett stort antal kontrollmyndigheter. Det innebär att Livsmedelsverket inte utreder vad som ligger bakom problemen och hur problemen kan åtgärdas.

Kontrollmyndigheterna har enligt EU-lagstiftningen ett ansvar för att deras kontrollverksamhet revideras, antingen genom interna eller externa revisioner. I Sverige utförs revisionen av kommunernas kontrollverksamhet genom att Livsmedelsverket och länsstyrelserna genomför externa revisioner. Enligt Landsbygdsdepartementet och Livsmedelsverket bygger denna revision på frivillighet, vilket innebär att kommunerna kan välja att låta Livsmedelsverket och länsstyrelserna utföra revision eller se till att revisionen utförs på annat sätt. Samtidigt hävdar Livsmedelsverket att det finns mandat i svensk lagstiftning för den revision som sker av kommunernas kontrollverksamhet. Riksrevisionen menar dock att det är oklart om det finns ett sådant mandat i lagstiftningen. Oklarheten kring mandatet för revision medför enligt Riksrevisionen att det blir otydligt för Livsmedelsverket och länsstyrelserna hur resultaten av revisionen kan användas. Riksrevisionen menar därför att det måste klargöras om revisionen fortsättningsvis ska bygga på frivillighet eller om det bör införas ett tydligt stöd i lagstiftningen.

Möjligheter att vidta åtgärder utnyttjas inte

Livsmedelsverket har möjligheter att vidta åtgärder, såsom övertagande av kontrollansvar och förelägganden, mot kommunala kontrollmyndigheter som uppvisar brister i sin kontrollverksamhet. Riksrevisionen menar att dessa åtgärder kan ha stor betydelse för att komma till rätta med brister i kommunernas kontrollverksamhet. Riksrevisionen konstaterar dock att Livsmedelsverkets process för hur och när åtgärder ska vidtas är svagt utvecklad. Möjligheterna att vidta åtgärder används också i mycket liten utsträckning, trots att allvarliga problem i kommunernas kontrollverksamhet

uppdagas kontinuerligt. Riksrevisionen menar att Livsmedelsverkets möjligheter att vidta åtgärder när brister uppdagas försämras när det saknas tydligt definierade och bindande krav på kontrollmyndigheterna. Livsmedelsverkets möjligheter att vidta åtgärder försämras enligt Riksrevisionen också av att uppföljningen inte ger en bild av vad som ligger bakom problem i kontrollverksamheten och hur de kan åtgärdas.

Det finns möjligheter i lagstiftningen för kommuner att samverka om livsmedelskontroll. Eftersom kommunerna behöver upprätthålla kompetens på många områden för att klara sitt kontrolluppdrag är det enligt Riksrevisionen viktigt med samverkan, särskilt för små kommuner. Även om de flesta kommuner ser fördelar med samverkan, till exempel bättre utnyttjande av personalresurser, visar uppgifter som samlats in i granskningen att samverkan mellan kommunerna är begränsad. Granskningen har även visat att det inte finns något systematiskt arbete från de ansvariga statliga myndigheterna med att följa upp hur möjligheterna till samverkan används och med att uppmuntra mer samverkan.

Regeringen tar inte ansvar för en fungerande livsmedelskontroll

Sverige som medlemsstat, och därmed regeringen, har ett ansvar för att kontrollsystemet i stort följer lagstiftningen. I det ansvaret ingår att tydligt definiera befogenheter och ansvar för viktiga statliga insatser. Granskningen har dock visat att regeringen inte har gjort tillräckligt för att komma till rätta med problemen i livsmedelskontrollen.

Det har framkommit i granskningen att regeringen inte har tydliggjort ansvaret för samordning och uppföljning. Detta förefaller ha lett till en osäkerhet hos Livsmedelsverket och länsstyrelserna när de gäller vilket ansvar de har och i vilken utsträckning de ska prioritera olika insatser. När det gäller revision av kontrollverksamheten är det enligt Riksrevisionen otydligt om den sker på frivillig grund eller om det finns mandat för den revision som i praktiken genomförs av Livsmedelsverket och länsstyrelser.

I granskningen har även framkommit att det förefaller råda osäkerhet kring hur befogenheterna att utfärda föreskrifter och vidta åtgärder vid brister i kontrollverksamheten ska användas. Regeringen har inte utrett vad det beror på och om det finns behov av förtydliganden kring hur befogenheterna ska användas. Enligt Riksrevisionen finns det tecken på att signalerna från regeringen till Livsmedelsverket om hur föreskriftsrätten ska användas är otydliga.

Riksrevisionens rekommendationer

En väl fungerande offentlig livsmedelskontroll är viktig för att konsumenterna ska kunna lita på att livsmedlen är säkra. Riksrevisionens bedömning är att det skyndsamt behövs betydande statliga insatser för att komma till rätta med problemen i livsmedelskontrollen. Regeringen har det yttersta ansvaret för att tillräckliga insatser genomförs. Riksrevisionen menar att regeringen och de ansvariga myndigheterna hittills inte har använt de möjligheter som finns för att styra kontrollverksamheten och att det därmed finns outnyttjad potential för att åstadkomma förbättringar. Riksrevisionens övergripande rekommendation är att regeringen och de ansvariga myndigheterna bör pröva om en tydligare statlig styrning leder till tillräckliga förbättringar i kontrollverksamheten. Riksrevisionen lämnar nedan ett antal rekommendationer för att förbättra förutsättningarna för en effektiv och ändamålsenlig livsmedelskontroll inom ramen för det nuvarande decentraliserade systemet. Om förbättringar uteblir bör regeringen förutsättningslöst ompröva organiseringen av livsmedelskontrollen.

Riksrevisionens rekommendationer:

- *Regeringen* bör förtydliga ansvaret för samordning och uppföljning av livsmedelskontrollen. Regeringen bör även säkerställa att uppföljningen ger tillräckligt underlag för att vidta de åtgärder som krävs för att avhjälpa brister i kontrollverksamheten.
- *Regeringen* bör klargöra om revisionen fortsättningsvis ska bygga på frivillighet eller om det behövs förtydliganden i lagstiftningen.
- *Livsmedelsverket* bör i större utsträckning använda sig av sin föreskriftsrätt för att förtydliga de krav som kontrollmyndigheterna ska leva upp till. Icke-bindande vägledning bör även fortsättningsvis vara ett komplement till föreskrifter.
- *Livsmedelsverket* bör utveckla sin uppföljning av länsstyrelsernas och kommunernas kontrollverksamhet. Uppföljningen bör vara tillräckligt djupgående för att identifiera orsaker till problem och hur de kan åtgärdas.
- *Livsmedelsverket* bör i större utsträckning använda sig av sin befogenhet att vidta åtgärder när brister i kommunernas kontrollverksamhet upptäcks. Livsmedelsverket bör även utveckla sina rutiner för hur och när åtgärder ska vidtas. Detta omfattar även brister i kommunernas kontrollverksamhet som identifierats av länsstyrelserna och lämnats vidare för åtgärd till Livsmedelsverket.
- *Livsmedelsverket* bör förtydliga sambandet mellan livsmedelskontroller av primärproducenter och tvärvillkorskontroller så att det framgår hur bestämmelserna om riskbaserad livsmedelskontroll ska tillämpas.
- *Livsmedelsverket och länsstyrelserna* bör verka för en ökad samverkan mellan kommunerna när det gäller livsmedelskontrollen och följa upp i vilken utsträckning kommunerna använder möjligheterna att samverka.
- *Länsstyrelserna* bör förbättra förutsättningarna för livsmedelskontrollen genom att se till att registren över primärproducenterna är fullständiga. Länsstyrelserna bör även överväga om samverkan kan vara ett sätt att bättre utnyttja personalresurser och kompetens.

1 Introduktion

1.1 Motiv till granskning

Den offentliga livsmedelskontrollen är viktig för att konsumenterna ska kunna lita på att livsmedlen är säkra och att informationen om vad livsmedlen innehåller är tillförlitlig. Brister i den offentliga livsmedelskontrollen medför en ökad risk för att livsmedel som inte är säkra och som inte är korrekt märkta släpps ut på marknaden och därmed når konsumenterna i exempelvis restauranger och butiker. Livsmedelskontrollen är en del av kontrollen inom livsmedelskedjan, som också omfattar kontroll av bland annat foder, djurskydd och växtskydd.

Lagstiftningen på livsmedelsområdet består i huvudsak av EU-lagstiftning, i de flesta fall EU-förordningar som utgör direkt gällande rätt i Sverige. EU-lagstiftningen anger bland annat vilka skyldigheter medlemsstaterna och kontrollmyndigheterna har när det gäller genomförandet av livsmedelskontrollen. Sverige som medlemsstat, och därmed regeringen, har ett övergripande ansvar för att kontrollsystemet följer EU-lagstiftningen. Sverige bestämmer dock hur det svenska kontrollsystemet ska utformas och utser kontrollmyndigheterna.

Ansvar för genomförandet av livsmedelskontrollen i Sverige delas mellan Livsmedelsverket, länsstyrelser och kommuner. Det svenska systemet för offentlig livsmedelskontroll utmärker sig inom EU som utpräglat decentraliserat. Därmed finns ett behov av styrning och samordning för att upprätthålla ett effektivt och väl fungerade kontrollsystem i hela landet. En liknande organisering för kontroll och tillsyn finns till exempel inom miljöområdet.

Europeiska kommissionen (kommissionen) och Livsmedelsverket har länge uppmärksammat problem i den offentliga livsmedelskontrollen. Brister som påtalats är bland annat att planerade kontroller inte genomförs och att kontrollfrekvensen är för låg inom vissa områden. Sverige lever inte heller upp till EU-lagstiftningens krav på att livsmedelskontrollen ska vara riskbaserad. Kommissionen har även konstaterat brister i uppföljning och revision.

Hur kontrollsystemet som helhet fungerar samt hur de berörda aktörerna arbetar för en effektiv och ändamålsenlig kontroll har inte utretts under de senaste tio åren. De utredningar om livsmedelskontroll som ändå har genomförts har lett till få åtgärder. Av den anledningen, och eftersom

problemen i livsmedelskontrollen verkar vara svåra att komma tillrätta med, har Riksrevisionen bedömt att en granskning på området är motiverad.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen har varit att undersöka om staten genomför tillräckliga insatser för att säkerställa att den offentliga livsmedelskontrollen är effektiv och ändamålsenlig. Granskningen har avgränsats till den del av den offentliga livsmedelskontrollen som genomförs av länsstyrelserna och kommunerna. I granskningen har Riksrevisionen utgått från att det finns kända problem i den offentliga livsmedelskontrollen i Sverige och att dessa har bestått under lång tid. Granskningen har därför inriktats på vilka insatser de statliga aktörerna vidtagit för att lösa problemen och vilka hinder som finns för att hitta lösningar.

Utifrån syftet har granskningen utgått från följande revisionsfrågor:

- Utnyttjar regeringen sina möjligheter för att säkerställa att systemet för livsmedelskontroll är ändamålsenligt och välfungerande?
- Fullgör Livsmedelsverket sina roller inom livsmedelskontrollen på ett ändamålsenligt sätt?
- Fullgör länsstyrelserna sina roller inom livsmedelskontrollen på ett ändamålsenligt sätt?

I granskningen har Riksrevisionen utgått från att staten har ett ansvar för att vidta de åtgärder som krävs för att förbättra den offentliga livsmedelskontrollen, så att den kontroll som genomförs är riskbaserad, genomförs i tillräcklig utsträckning, är av god kvalitet och i övrigt uppfyller de krav ställs på kontrollverksamheten i EU-lagstiftningen.

I granskningsrapporten används begreppen kontrollmyndigheter och behöriga myndigheter synonymt. Behöriga myndigheter är det begrepp som används i EU:s kontrollförordning. Begreppen kommunala kontrollmyndigheter och kommuner används också synonymt.

Den offentliga livsmedelskontrollen är den livsmedelskontroll som genomförs av kontrollmyndigheterna. I rapporten används offentlig livsmedelskontroll och livsmedelskontroll synonymt.

1.3 Granskningens inriktning

I granskningen har vi undersökt de statliga aktörernas insatser inom ramen för den gällande ansvarsfördelningen bland kontrollmyndigheterna. Förutsättningarna för ett förstatligande av livsmedelskontrollen, eller hur

ett förstatligande skulle kunna genomföras, har därmed inte ingått i denna granskning. Ett decentraliserat system innebär utmaningar, till exempel när det gäller krav på styrning och samordning, men det medför också fördelar när det gäller till exempel närhet till företag och lokalkännedom. Även det stora antalet livsmedelsanläggningar som kommunerna kontrollerar talar för att kontrollansvaret behålls på kommunal nivå. Innan en större ändring av ansvarsfördelningen övervägs är det därför viktigt att undersöka i vilken utsträckning det är möjligt att hantera utmaningarna inom ramen för det nuvarande decentraliserade systemet.

1.4 Avgränsningar

Granskningen har avsett den livsmedelskontroll som genomförs av länsstyrelser och kommuner, och inte den livsmedelskontroll som Livsmedelsverkets kontrollavdelning genomför. Anledningen till denna avgränsning är att det framför allt har framkommit problem i länsstyrelsernas och kommunernas kontrollverksamhet.¹ Granskningen omfattar emellertid Livsmedelsverkets samordnande roll inom livsmedelskontrollen. Livsmedelskontroll inom Försvarsmakten, som genomförs av generalläkaren, har inte ingått i granskningen.

Granskningen har inte heller omfattat kommunernas beslut om avgifter för livsmedelskontroll eller kommunernas beslut om användning av tillgängliga resurser. Däremot har det ingått i granskningen att undersöka hur de ansvariga statliga myndigheterna följer upp kommunernas kontrolluppdrag. I det sammanhanget berörs kommunernas avgifter för livsmedelskontroll.

Rättsliga påföljder vid brott mot livsmedelslagstiftningen ingår inte i denna granskning, då det främst berör rättsväsendet och inte genomförandet av livsmedelskontroller.

Granskningen innehåller ingen bedömning av huruvida målet att konsumenterna får säkra och redliga livsmedel uppnås.

¹ Prop. 2013/14:1, UO 23, s. 61.

1.5 Utgångspunkter

1.5.1 Effektiv och ändamålsenlig kontroll

Hur den offentliga livsmedelskontrollen ska bedrivas regleras främst i EU-förordning (EG) nr 882/2004² (kontrollförordningen), som förutom livsmedelskontroll även avser kontroll av foder, djurhälsa och djurskydd. När det gäller livsmedelskontroll kompletteras kontrollförordningen i svensk lagstiftning av livsmedelslagen (2006:804) och livsmedelsförordningen (2006:813) samt föreskrifter från Livsmedelsverket. Kontrollförordningens bestämmelser gäller både medlemsstaten Sverige och kontrollmyndigheterna (behöriga myndigheter), det vill säga Livsmedelsverket, länsstyrelserna och kommunerna. Det innebär enligt Riksrevisionen att regeringen har ett ansvar för att det svenska systemet för livsmedelskontroll fungerar och är i enlighet med EU-lagstiftningen, medan kontrollmyndigheterna är ansvariga för genomförandet av och kvaliteten i livsmedelskontrollen inom sina respektive ansvarsområden. Riksrevisionens utgångspunkt är vidare att regeringen och de statliga myndigheterna har ett ansvar att agera om det finns brister i systemet för livsmedelskontroll.

Enligt kontrollförordningen ska kontrollmyndigheterna säkerställa den offentliga livsmedelskontrollens opartiskhet, kvalitet och enhetlighet på alla nivåer. Kommissionens vägledning, utfärdad med stöd av kontrollförordningen, slår fast att det ska finnas system för att säkerställa livsmedelskontrollens opartiskhet, kvalitet och enhetlighet på alla nivåer, både inom och mellan kontrollmyndigheterna.³

Regering och riksdag har slagit fast vikten av likvärdighet i livsmedelskontrollen. Av propositionen till den nu gällande livsmedelslagen framgår att en förutsättning för att kontrollförordningens övergripande mål ska kunna uppnås är att den operativa livsmedelskontrollen bedrivs på ett likvärdigt sätt.⁴ Även en tidigare proposition om livsmedelstillsyn från 2005 framhåller att det är av stor betydelse att de centrala myndigheterna utnyttjar sina möjligheter att styra upp och öka likvärdigheten i kommunernas tillsyns- och kontrollverksamhet.⁵ I en skrivelse om tillsyn från 2010 har regeringen

² Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd.

³ Kommissionens beslut av den 21 maj 2007 om en vägledning för att bistå medlemsstaterna i utarbetandet av den samlade fleråriga nationella kontrollplan som föreskrivs i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004.

⁴ Prop. 2005/06:128, *Anpassningar till nya EG-bestämmelser om livsmedel, foder, djurhälsa, djurskydd och växtskydd m.m.*, bet. 2005/06:MJU23, rskr. 2005/06:357.

⁵ Prop. 2004/05:72, *Förbättrad djurskydds- och livsmedelstillsyn*, bet. 2004/05:MJU10, rskr. 2004/05:200.

slagit fast att staten, för att garantera likvärdighet och rättssäkerhet, bör ta ett tydligare och ökat ansvar för styrningen av de kommunala tillsynsuppgifterna.⁶

Mot denna bakgrund utgår Riksrevisionen från att regeringen och de statliga myndigheterna ska verka för att livsmedelskontrollen blir så likvärdig som möjligt över landet. Enligt Riksrevisionen skapas förutsättningar för likvärdighet genom att kontrollmyndigheterna vid livsmedelskontroller arbetar med likartade metoder och bedömningskriterier så att lika fall i så stor utsträckning som möjligt behandlas och bedöms lika.

Kontrollförordningen omfattar också krav på att den offentliga kontrollen ska vara riskbaserad och genomföras regelbundet och så ofta som är lämpligt, att kontrollen ska samordnas och att tillräckliga resurser och kompetens ska finnas för genomförande av livsmedelskontroller. Riksrevisionen anser att dessa krav är relevanta och ger goda förutsättningar för att kontrollen ska vara effektiv och ändamålsenlig. Riksrevisionens bedömning är att ansvaret för att den offentliga livsmedelskontrollen är effektiv och ändamålsenlig ligger såväl hos regeringen som hos Livsmedelsverket, länsstyrelserna och kommunerna.

1.5.2 *Insatser för att uppnå en effektiv och ändamålsenlig livsmedelskontroll*

Riksrevisionens utgångspunkt är att staten har ett ansvar för att styra kontrollverksamheten i det decentraliserade systemet. Mot bakgrund av de långvariga problemen i livsmedelskontrollen krävs det enligt Riksrevisionen statliga insatser för att säkerställa att kontrollverksamheten blir effektiv och ändamålsenlig och att likvärdighet och rättssäkerhet garanteras.

Riksrevisionen utgår från att statens olika insatser är delar i en kedja där alla länkar behövs för att säkerställa en fungerande livsmedelskontroll. En första länk är att staten ser till att kraven på kontrollmyndigheterna som ingår i kontrollsystemet är tillräckligt tydliga. Det kan till exempel innebära att specificera kraven i kontrollförordningen i nationella föreskrifter om hur kontrollen ska bedrivas. Ledning och samordning av kontrollen omfattar även stöd (till exempel i form av vägledning) och råd som syftar till att hjälpa kontrollmyndigheterna att leva upp till kraven i kontrollförordningen och främja en likvärdig livsmedelskontroll i hela landet.

En andra länk är uppföljning av kontrollverksamheten. Uppföljningen bör enligt Riksrevisionen utformas så att staten får en bild av hur kontrollverksamheten fungerar och om kraven i kontrollförordningen och nationella föreskrifter efterlevs. Uppföljningen bör också ge en bild av orsakerna till problem och hur de kan åtgärdas. Kontrollförordningen ställer även krav på revision av kontrollverksamheten.

⁶ Regeringens skrivelse 2009/10:79, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*.

Den sista länken är behovet av åtgärder för att avhjälpa brister i kontrollverksamheten. Åtgärderna bör enligt Riksrevisionen medföra att bristerna avhjälpas inom rimlig tid.

För samtliga länkar gäller enligt Riksrevisionen att ansvar och ansvarsfördelning bör vara tydligt definierat. Det ger den eller de myndigheter som har uppgiften mandat att på detta sätt styra andra myndigheter. Det ger även regeringen möjlighet att följa upp att de myndigheter som har uppgiften lever upp till sina roller.

1.6 Metoder och genomförande

Granskningen har genomförts med hjälp av flera metoder. Dessa beskrivs nedan.

Juridisk analys

Riksrevisionen har i granskningen genomfört en juridisk analys i syfte att undersöka förutsättningarna i lagstiftningen för en effektiv och ändamålsenlig livsmedelskontroll. Analysen har avsett såväl EU:s livsmedelslagstiftning som relevant nationell lagstiftning. Frågor som ingått i analysen är bland annat ansvar och befogenheter för inblandade myndigheter, förutsättningar för samordning och samverkan mellan kontrollmyndigheterna samt krav på uppföljning och revision av kontrollverksamheten. Även frågan om möjligheter till förändringar i den nationella livsmedelslagstiftningen har undersökts. Analysen har genomförts främst genom studier av relevant EU-lagstiftning och nationell lagstiftning och genom intervjuer med relevanta aktörer (se nedan). Den juridiska analysen har kvalitetssäkrats av Lotta Lerwall, docent i offentlig rätt vid Uppsala universitet.

Enkäter till länsstyrelser och kommuner

Frågor om hur Livsmedelsverket uppfyller sina roller när det gäller stöd till och samordning av länsstyrelsernas och kommunernas kontrollverksamhet har ställts i enkäter riktade till länsstyrelser och kommuner. Enkäterna har även innehållit frågor om samverkan, uppföljning och revision. Eftersom länsstyrelsernas och kommunernas kontrolluppdrag och roller skiljer sig åt har enkäterna varit något olika utformade. Kommunerna har utöver frågor om Livsmedelsverkets stöd och samordning även besvarat frågor om länsstyrelsernas stöd till och samordning av kommunernas kontrollverksamhet inom länet. Länsstyrelserna har utöver frågor om Livsmedelsverkets stöd och samordning fått besvara frågor om sina livsmedelskontroller av primärproducenter och om sin stödjande och samordnande roll gentemot kommunerna i länet.

Samtliga länsstyrelser och kommunala kontrollmyndigheter har fått tillfälle att besvara de webbaserade enkäterna. Alla länsstyrelser och 75 procent av

kommunerna har besvarat enkäterna. I bilaga 1 beskrivs Riksrevisionens metod. I bilaga 2 och 3 finns enkätformulären.

Intervjuer och dokumentstudier

I granskningen har intervjuer genomförts med företrädare för Landsbygds-, Social- och Finansdepartementen, Livsmedelsverket, Jordbruksverket, fyra länsstyrelser, fem kommuner, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) samt med bransch- och konsumentorganisationer. Även företrädare för kommissionens livsmedels- och veterinärbyrå, Food and Veterinary Office (FVO) har intervjuats. Syftet med intervjuerna har varit att samla in underlag för den juridiska analysen och fakta om hur livsmedelskontrollen leds och samordnas. Syftet har vidare varit att ta del av olika aktörers syn på om tillräckliga insatser görs för att säkerställa en ändamålsenligt och effektiv livsmedelskontroll.

I referenslistan finns en förteckning över den lagstiftning och de dokument som studerats i granskningen.

1.7 Disposition

I kapitel 2 ges inledningsvis en kort beskrivning av de områden som omfattas av livsmedelskontroll och målen för livsmedelskontrollen. Därefter beskrivs lagstiftningen på området och ansvarsfördelningen mellan berörda aktörer. I kapitel 3 redovisas problem och indikationer på problem i den livsmedelskontroll som utförs av länsstyrelser och kommuner. Kapitel 4 innehåller en redogörelse av Riksrevisionens iakttagelser om ledning och samordning av den offentliga livsmedelskontrollen. I kapitel 5 behandlas granskningens iakttagelser om uppföljning och revision av den livsmedelskontroll som bedrivs av länsstyrelser och kommuner. Kapitel 6 behandlar Riksrevisionens iakttagelser om möjligheterna att åtgärda brister i länsstyrelsernas och kommunernas livsmedelskontroll. I kapitel 7 presenteras slutsatser och rekommendationer med anledning av de iakttagelser Riksrevisionen har gjort i granskningen.

2 Livsmedelskontrollen i Sverige

2.1 Vad är det som kontrolleras?

Livsmedel är ämnen eller produkter som är avsedda att ätas eller drickas av människor. För att se till att det vi äter är säkert och rätt märkt omfattas all hantering av livsmedel, från odling av växter och uppfödning av djur till försäljning av ätfärdiga matvaror till konsumenterna, av särskild lagstiftning. Livsmedelskontrollen ska säkerställa att företag och andra som hanterar livsmedel följer lagstiftningen. Livsmedelskontrollen omfattar all hantering av livsmedel och därmed alla olika typer av livsmedelsverksamheter.

Figur 1 Livsmedelsverksamheter som omfattas av livsmedelskontroll

Primärproduktion av livsmedel	<ul style="list-style-type: none"> • Odling och skörd av spannmål, grönsaker, frukt m.m. • Uppfödning av livsmedelsproducerande djur såsom grisar, nötkreatur, lynchling m.m. • Produktion av ägg, mjölk, honung m.m. • Jakt, fiske och plockning av vilda produkter som älg, gädda, bär och svamp
Grossister, lager, distribution	<ul style="list-style-type: none"> • Importföretag • Grossister och matmäklare • Lagerlokaler och annan förvaring av livsmedel • Transport och distribution av livsmedel mellan olika led i försäljningen
Livsmedelsindustri (tillverkning, beredning, bearbetning)	<ul style="list-style-type: none"> • Slakterier • Tillverkning av livsmedel från råvaror, exempelvis charkuterier, mejerier, bagerier • Tillverkning av färdigmat såsom sallader, smörgåsar och frysta maträtter • Tvättning och förpackning av grönsaker, frukt och bär • Tillverkning av kosttillskott
Livsmedel till konsument (servering, butiker, institutioner)	<ul style="list-style-type: none"> • Livsmedelsbutiker • Andra butiker som säljer varor klassade som livsmedel, exempelvis kosttillskott • Serveringar såsom restauranger, kaféer, kiosker, mobila anläggningar • Skolor såsom förskolor, skolor, sjukhus, äldreboenden • Dricksvaran

Källa: Publikationer från Livsmedelsverket.

I alla typer av livsmedelsverksamheter finns risker för att livsmedlen till exempel förorenas med smittämnen eller innehåller för höga halter av kemikalier såsom bekämpningsmedelsrester. Livsmedelsföretag ska enligt

lagstiftningen minimera riskerna för att livsmedlen inte är säkra när de når konsumenterna. I *primärproduktionen* måste exempelvis ätbara grönsaker hanteras så att smittämnen, till exempel EHEC⁷, inte kommer i kontakt med grönsakerna. Vid *lagerhållning och distribution* är till exempel rätt temperatur viktigt för att livsmedel inte ska bli dåliga. I *livsmedelsindustrin* behöver lokaler och maskiner vara väl rengjorda för att inte smuts och bakterier ska förorena livsmedlen. Vid *försäljning eller servering* av livsmedel till slutkonsumenterna är exempelvis korrekt förvaring respektive varmhållning av livsmedlen viktigt för att minimera riskerna.

2.2 Målen för livsmedelskontrollen

Syftet med EU:s livsmedelslagstiftning är att säkerställa en hög skyddsnivå för människors hälsa och tillvarata konsumenternas intressen när det gäller livsmedel.⁸ Livsmedelsföretagen är ansvariga för att livsmedlen är säkra. Den offentliga kontrollen ska kontrollera att företagen uppfyller kraven i lagstiftningen.⁹

Målen för livsmedelskontrollen på nationell nivå läggs fast i den nationella kontrollplanen för livsmedelskedjan.¹⁰ Enligt den nationella kontrollplanen är målet för den offentliga kontrollen att skydda människors och djurs hälsa och värna konsumenternas intressen, inbegripet märkning av livsmedel och foder samt konsumentinformation. Kontrollplanen innehåller dels övergripande mål för kontrollen i hela livsmedelskedjan, dels särskilda mål för de olika kontrollområdena där livsmedelskontroll utgör ett område.

De särskilda målen för livsmedelskontrollen är indelade i inriktningsmål, strategiska mål och specifika mål. De flesta mål gäller för samtliga kontrollmyndigheter. Kontrollmyndigheterna kan bryta ner de nationella målen till mål för den egna myndigheten eller använda de gemensamma målen direkt. I tabell 1 nedan beskrivs målen för livsmedelskontrollen för perioden 2014–2017.

⁷ Variant av bakterien *Escherichia coli*, som kan orsaka diarré sjukdomar. Källa: Livsmedelsverkets webbplats.

⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet.

⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd (kontrollförordningen).

¹⁰ Livsmedelsverket i samarbete med Jordbruksverket, Statens Veterinärmedicinska Anstalt, Länsstyrelsen, Sveriges Kommuner och Landsting samt Generalläkaren, *Nationell plan för kontrollen i livsmedelskedjan 2014–2017*, februari 2014.

Tabell 1 Mål i den nationella kontrollplanen avseende livsmedelskontroll 2014–2017

Inriktningsmål	Strategiska mål	Specifika mål
Företagen har förtroende för kontrollen	<p>Alla företag kontrolleras i enlighet med beslutad kontrolltid.</p> <p>Kontrollen kännetecknas av en god dialog mellan kontrollmyndigheter och företag.</p> <p>Företagen uppfattar inspektörerna som professionella.</p>	Senast den 31 december 2016 kan alla kontrollmyndigheter verifiera att den genomsnittliga kontrolltiden per anläggning under en treårsperiod motsvarar den beslutade kontrolltiden för samma period.
Alla led i kedjan och alla relevanta krav i lagstiftningen kontrolleras regelbundet, både med avseende på säkerhet och redlighet	<p>Alla kontrollmyndigheter har en plan för livsmedelskontrollen som omfattar alla led och alla relevanta krav i lagstiftningen.</p> <p>Den uppsatta kontrollplanen för livsmedelskontroll följs.</p>	<p>Senast den 31 december 2016 kontrolleras alla relevanta krav på samtliga anläggningar regelbundet vid planerad kontroll (gäller ej primärproduktion).</p> <p>Senast den 31 december 2014 kontrolleras alla relevanta krav i livsmedelslagstiftningen på samtliga anläggningar vid planerad kontroll i primärproduktionen.</p> <p>Senast den 31 december 2016 kontrolleras samtliga branscher i primärproduktionen regelbundet.</p> <p>Senast den 31 december 2016 kan alla myndigheter verifiera att de till 90 procent följer sin uppsatta plan för livsmedelskontrollen.</p>
Kontrollen är riskbaserad både när det gäller säkerhet och redlighet	<p>Mer omfattande kontroll utförs på anläggningar där riskerna är större.</p> <p>Varje kontrolltillfälle fokuseras på de största hälsoriskerna.</p> <p>Vid varje kontrolltillfälle fokuseras på de som på ett avgörande sätt kan vara vilseledande.</p>	<p>Senast den 31 december 2014 får alla anläggningar i riskklass 1-4 kontroll varje år.</p> <p>Senast den 31 december 2016 genomförs majoriteten av kontrollerna i primärproduktionen i kategori röd enligt risk-klassificeringen.</p> <p>Senast den 31 december 2016 är alla kända livsmedelsanläggningar i primärproduktionen registrerade och riskklassificerade.</p> <p>Senast den 31 december 2016 har vi utvecklat kontrollen inom eftersatta områden eller områden med ny lagstiftning.</p>

Inriktningsmål	Strategiska mål	Specifika mål
Avvikelse upptäcks	Rätt kompetens finns för att upptäcka avvikelser och bedöma dess risker. Kontrollen utförs med lämpliga kontrollmetoder för att upptäcka avvikelser inom relevanta områden.	Senast den 31 december 2016 har kontrollen genomfört/deltagit i utbildningar och/eller utarbetat/tagit del av kontrollhandböcker, vägledning och annat stödande material inom identifierade och prioriterade områden.
Avvikelse följs upp för att säkerställa att bristerna åtgärdas	Avvikelse kommuniceras så att företagen förstår innebörden och kan vidta lämpliga åtgärder. Uppföljning görs för att säkerställa att orsaken till avvikelser undanröjs inom utsatta tidsramar. Sanktioner används enligt myndigheternas egna instruktioner.	Senast den 31 december 2016 kan minst 90 procent av alla kontrollmyndigheter verifiera att avvikelser åtgärdas inom uppsatta tidsramar. Senast den 31 december 2016 dokumenterar alla kontrollmyndigheter när uppföljning har gjorts. Senast den 31 december 2016 kan minst 90 procent av alla kontrollmyndigheter verifiera att sanktioner används enligt myndigheternas egna instruktioner.

Källa: Livsmedelsverket m.fl., *Nationell plan för kontrollen i livsmedelskedjan 2014–2017*.

2.3 Lagstiftningen

Lagstiftningen som reglerar livsmedelskontrollen består dels av EU-lagstiftning, dels av nationell lagstiftning som kompletterar och preciserar EU-lagstiftningen.

2.3.1 EU-lagstiftningen

Hygienpaketet

Lagstiftningen på livsmedelsområdet består i huvudsak av EU-lagstiftning, i de flesta fall EU-förordningar. EU:s så kallade ”hygienpaket” består av flera rättsakter med övergripande bestämmelser för livsmedel, bland annat en grundförordning om livsmedelshygien och en förordning med särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung.¹¹ Hygienpaketet

¹¹ I hygienpaketet ingår: Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 av den 29 april 2004 om livsmedelshygien, Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004 av den 29 april 2004 om fastställande av särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 854/2004 av den 29 april 2004 om fastställande av särskilda bestämmelser för genomförandet av offentlig kontroll av produkter av animaliskt ursprung avsedda att användas som livsmedel.

kompletteras bland annat av kontrollförordningen.¹² Utöver denna lagstiftning regleras livsmedelsområdet av många specifika EU-rättsakter på olika områden, till exempel när det gäller import och märkning.

Till skillnad mot tidigare EU-lagstiftning på området är den nu gällande lagstiftningen för livsmedelsföretagare till stor del målstyrd. Det innebär att lagstiftningen inte i detalj anger hur exempelvis ett restaurangkök ska vara inrett, utan föreskriver att inredningen ska vara sådan att det är lätt att hålla rent och att säker mat därmed kan serveras. För livsmedelskontrollen innebär detta att inspektören i högre utsträckning än tidigare måste göra bedömningar från fall till fall om kraven i lagstiftningen är uppfyllda. Detta ställer höga krav på kompetens hos livsmedelsinspektörerna.¹³

Kontrollförordningen viktigast för livsmedelskontrollen

Den grundläggande EU-förordningen för livsmedelskontroll är kontrollförordningen. Kontrollförordningen anger vilka skyldigheter medlemsstaterna och kontrollmyndigheterna har när det gäller genomförandet av offentlig kontroll för att säkerställa efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen och bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd. Enligt förordningen ska medlemsstaterna se till att riskbaserad offentlig kontroll genomförs regelbundet och så ofta som är lämpligt för att uppnå målen i förordningen. Vidare ska effektiv och ändamålsenlig samordning säkerställas mellan alla berörda behöriga myndigheter. Förordningen anger också att de behöriga myndigheterna ska se till att all personal får utbildning som gör att de med erforderlig kompetens kan utföra sina uppgifter och utföra offentlig kontroll. För närvarande pågår förhandlingar inom EU om en ny kontrollförordning, som beräknas träda i kraft tidigast 2016.¹⁴

¹² Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004.

¹³ Intervjuer med företrädare för Landsbygdsdepartementet 2013-10-10 och företrädare för Livsmedelsverket 2013-10-14.

¹⁴ Intervju med företrädare för Livsmedelsverket 2013-08-21.

Riktlinjer och vägledningar från kommissionen

Kommissionen har utarbetat några vägledningar kopplade till kontrollförordningen: vägledning om nationell kontrollplan¹⁵, vägledning om årlig rapportering¹⁶ samt vägledning vid import av livsmedel.¹⁷

Därutöver har kommissionen beslutat om riktlinjer för utförande av revision.¹⁸ Det finns även vägledande dokument från kommissionen som främst är riktade till företag som ska tillämpa livsmedelslagstiftningen.

2.3.2 Svensk lagstiftning

Livsmedelslagen och Livsmedelsförordningen

Den svenska livsmedelslagen innehåller ett antal paragrafer som gäller den offentliga kontrollen av efterlevnaden av livsmedelslagstiftningen inklusive EU-bestämmelserna. I lagen finns bestämmelser om vilka myndigheter som är kontrollmyndigheter och om deras åligganden, möjligheter till kommunal samverkan, överflyttning av offentlig kontroll från kommunerna, förelägganden riktade till kommuner, föreskrifter om kontroll samt om avgifter för kontroll.

I livsmedelsförordningen finns bestämmelser om förteckningar över godkända och registrerade livsmedelsanläggningar, ansvarsfördelningen mellan de behöriga myndigheterna samt om föreskrifter om kontroll. Livsmedelsförordningen ger Livsmedelsverket, med stöd av flera paragrafer i livsmedelslagen, rätt att meddela föreskrifter inom olika områden.

En särskild förordning (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter reglerar hur avgifter ska tas ut från verksamhetsutövare av statliga myndigheter och kommuner.

Livsmedelsverkets föreskrifter

Livsmedelsverket utfärdar ett stort antal föreskrifter, varav merparten riktar sig till livsmedelsföretag och andra verksamhetsutövare inom livsmedelsområdet. Några av Livsmedelsverkets föreskrifter berör genomförande av kontroller och riktar sig därmed till kontrollmyndigheterna. Livsmedelsverket har

¹⁵ Kommissionens beslut av den 21 maj 2007 om en vägledning för att bistå medlemsstaterna i utarbetandet av den samlade fleråriga nationella kontrollplan som föreskrivs i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004.

¹⁶ Kommissionens beslut av den 24 juli 2008 om en vägledning för att bistå medlemsstaterna i utarbetandet av den årliga rapport om den samlade fleråriga nationella kontrollplanen som föreskrivs i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004.

¹⁷ Guidance document – Key questions related to import requirements and the new rules on food hygiene and official food controls.

¹⁸ Kommissionens beslut av den 29 september 2006 om fastställande av riktlinjer avseende kriterierna för utförande av revisioner enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004.

bland annat utfärdat föreskrifter om offentlig kontroll av livsmedel och om rapporteringsskyldighet för kontrollmyndigheter.

Övrig relevant lagstiftning

Det finns även bestämmelser i regeringsformen och kommunallagen som har betydelse för regeringens möjligheter att styra genomförandet av offentlig livsmedelskontroll och för relationen mellan inblandade myndigheter.¹⁹

2.4 Ansvarsfördelningen

Livsmedelsföretagen är ansvariga för att maten är säker och rätt märkt och för att kraven i lagstiftningen är uppfyllda. Livsmedelsföretagen ska kontrollera den egna verksamheten, genom så kallad egenkontroll.²⁰ Till sin hjälp har livsmedelsföretagen bland annat nationella branschriktlinjer som tagits fram av livsmedelsbranschen. Livsmedelsverket bedömer branschriktlinjerna för att se till att de uppfyller lagstiftningens krav.²¹ Syftet med den offentliga livsmedelskontrollen är att kontrollera att livsmedelsföretagen lever upp till kraven i livsmedelslagstiftningen.

Sverige som medlemsstat, och därmed regeringen, har ett ansvar för att kontrollsystemet i stort följer lagstiftningen. Det innebär att regeringen har ett ansvar för att följa upp hur livsmedelskontrollen fungerar och vidta åtgärder om brister upptäcks.

Livsmedelsverket ska enligt sin instruktion leda och samordna den offentliga livsmedelskontrollen och verka för att den är effektiv och likvärdig i hela landet.²² Även livsmedelslagen och livsmedelsförordningen anger att Livsmedelsverket ska samordna kontrollmyndigheternas verksamhet och ge stöd. Livsmedelsverket är vidare kontrollmyndighet för livsmedelskontroller vid bland annat slakterier, äggpackerier, musselodlingar, större mejerier, fiskanläggningar och sedan den 1 januari 2014 även för bland annat småskaliga charkuterier och mejerier.²³ Totalt handlar det om cirka 1 400 anläggningar.

¹⁹ Regeringsformen (1974:152) och kommunallagen (1991:900).

²⁰ De övergripande skyldigheterna för livsmedelsföretagare framgår av förordning (EG) nr 853/2004 om livsmedelshygien.

²¹ <http://www.slv.se/sv/grupp1/livsmedelsforetag/Vagledning-och-branschriktlinjer/Branschriktlinjer1>, 2014-02-24.

²² Förordning (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket.

²³ Ändringen gäller anläggningar, oavsett storlek, som tillverkar produkter av animaliskt ursprung och som ska godkännas enligt förordning (EG) nr 853/2004 om fastställande av särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung.

Enligt livsmedelslagstiftningen ska länsstyrelserna samordna kommunernas livsmedelskontroller i länet och lämna råd och hjälp när det gäller livsmedelskontroll. Länsstyrelserna har kontrollansvar för cirka 55 000 primärproducenter. Varje år genomför länsstyrelserna cirka 700–800 kontroller av primärproducenter, varav de flesta sker i samband med kontroller inom jordbruksstödet. Länsstyrelsernas livsmedelskontroller av primärproducenter finansieras med anslag.²⁴

Kommunerna har kontrollansvar för drygt 86 000 livsmedelsanläggningar, bland annat butiker, restauranger och storkök. Under 2012 utförde kommunernas inspektörer drygt 77 000 kontroller.²⁵ Kommunerna har enligt kommunallagen och livsmedelslagen möjlighet att samverka med varandra när det gäller livsmedelskontrollen. Kommunernas livsmedelskontroller finansieras med avgifter. Livsmedelsföretagen betalar en årlig avgift baserad på den kontrolltid som kommunen fastställer, grundad på kommunens riskklassning av anläggningen. Kommunerna bestämmer själva vilken timtaxa som gäller, vilket innebär att avgifterna kan skilja sig åt mellan kommunerna.²⁶

2.4.1 Tidigare förändringar av ansvarsfördelningen

Den offentliga livsmedelskontrollen har varit föremål för flera utredningar de senaste 10–15 åren. Efter en utredning 1998 om livsmedelstillsyn²⁷ beslutade regeringen att ansvaret för gränskontrollen skulle överföras från kommunerna till Livsmedelsverket från och med den 1 januari 2001.²⁸ Livsmedelsverket fick i uppdrag att ytterligare utreda övriga förslag i betänkandet.²⁹ I sin avrapportering av uppdraget år 2000 framhöll Livsmedelsverket att det var svårt att komma tillrätta med väsentliga brister i effektivitet och likvärdighet inom ramen för dåvarande organisation.³⁰ Livsmedelsverket föreslog därför ett förstatligande av livsmedelskontrollen där Livsmedelsverket skulle ansvara för all livsmedelskontroll. Förslaget genomfördes inte.

Riksrevisionsverket och Riksdagens revisorer genomförde 2001 granskningar av statens stöd till och styrning av den lokala livsmedelskontrollen. I båda granskningarna gjordes bedömningen att det inte var motiverat med ett

²⁴ Livsmedelsverkets webbplats, <http://www.slv.se/sv/grupp1/Livsmedelskontroll/Avgifter>, 2014-04-02.

²⁵ Livsmedelsverket, *Kommuners och Livsmedelsverkets rapportering av livsmedelskontrollen 2012*, rapport 12 – 2013.

²⁶ Livsmedelsverkets webbplats, <http://www.slv.se/sv/grupp1/Livsmedelskontroll/Avgifter>, 2014-04-02.

²⁷ SOU 1998:61, *Livsmedelstillsyn i Sverige*.

²⁸ Förordning (2000:269) om kontroll av livsmedel som importeras från tredje land.

²⁹ Regeringsbeslut, *Uppdrag om konsekvensanalys av vissa förslag i utredningen Livsmedelstillsyn i Sverige* SOU 1998:61, 1999-02-22.

³⁰ Livsmedelsverket, *Effektivare livsmedelstillsyn – förslag till arbetssätt, organisation och finansiering*, Rapport 9 – 2000.

förstatligande av kontrollen, utan att det fanns utrymme för att förbättra kontrollen inom det befintliga systemet.³¹

Ett par förändringar av ansvarsfördelningen har skett de senaste åren, där vissa delar av kontrollansvaret förts över från kommunerna till staten. Till exempel överfördes den 1 januari 2009 kontrollansvaret för livsmedelskontrollen i primärproduktionen från kommunerna till länsstyrelserna³² och den 1 januari 2014 övertog Livsmedelsverket kontrollansvaret för mindre anläggningar som tillverkar produkter av animaliskt ursprung från kommunerna.³³ Motivet i båda fallen var att öka förutsättningarna att upprätthålla kompetens och uppnå hög och likvärdig kvalitet i kontrollverksamheten. Någon utredning om ansvarsfördelningen i stort har dock inte gjorts.

Livsmedelsverket har vidare undersökt om det skulle vara motiverat att överföra kontrollansvaret för andra områden som kräver specialistkompetens till staten, exempelvis kosttillskott och livsmedel för särskilda näringsändamål (sär-när livsmedel).³⁴ Livsmedelsverkets slutsats var dock att kontrollansvaret för dessa områden inte bör flyttas över till staten.³⁵

Aktuell debatt om ansvarsfördelningen

I olika sammanhang har förstatligande eller centralisering av livsmedelskontrollen efterfrågats de senaste åren. Branschorganisationer, såsom Livsmedelsföretagen och Kött- och charkföretagen, har i media framfört att ett statligt huvudmannaskap för samtliga livsmedelskontroller skulle ge bättre förutsättningar att säkerställa likvärdig kontroll i hela landet och att kontroller verkligen genomförs.³⁶ Också konsumentorganisationen Sveriges Konsumenter har instämt i detta.³⁷ SKL har däremot invänt mot dessa

³¹ Riksrevisionsverket (2001), *Livsmedelsverkets stöd till den lokala livsmedelstillsynen* RRV 2001:33; Riksdagens revisorer (2001), *Hur styr staten livsmedelstillsynen?* Rapport 2001/02:7.

³² Ds 2007:33, *Djurskydds kontroll m.m. i statlig regi*. Prop. 2007/2008:63, *Djurskydds kontroll m.m. i statlig regi*, bet. 2007/08:MJU17, rskr. 2007/08:234.

³³ <http://www.regeringen.se/sb/d/119/a/216379>, 2014-02-24.

³⁴ *Uppdrag om översyn av kontrollansvaret för vissa typer av livsmedelsverksamheter*, regeringsbeslut 2010-12-09, J02010/3600.

³⁵ Livsmedelsverket, *Översyn av kontrollansvaret för vissa typer av livsmedelsverksamheter*, dnr 5271/2010, 2011-10-28.

³⁶ Livsmedelsföretagen och Kött- och charkföretagen, debattartikel i Svenska dagbladet den 22 november 2011. Livsmedelsföretagen och Sveriges Konsumenter, *Staten bör ta över livsmedelskontrollen*, debattartikel i Svenska dagbladet den 23 december 2013. Kött- och charkföretagen, *Låt staten kontrollera maten!*, artikel i organisationens tidskrift Köttbranschen nr. 12 2012.

³⁷ Livsmedelsföretagen och Sveriges Konsumenter, *Staten bör ta över livsmedelskontrollen*, debattartikel i Svenska dagbladet den 23 december 2013.

argument. SKL hävdar att ett förstatligande skulle få till följd att den närhet till företagen, som livsmedelskontroll i kommunal regi innebär, skulle gå förlorad.³⁸

Ett exempel på förstatligande av offentlig kontroll är att ansvaret för djurskyddskontrollen överfördes från kommunerna till länsstyrelserna den 1 januari 2009. Statskontorets utvärdering 2010 av reformen visade att djurskyddskontrollerna visserligen håller högre kvalitet och är mer likvärdig inom länen sedan länsstyrelserna tog över, men att antalet kontroller har minskat drastiskt.³⁹

³⁸ *Ett fult försök att skjuta ifrån sig ansvaret*, replik från SKL:s vd Håkan Sörman, publicerad på svd.se, 2012-12-02.

³⁹ Statskontoret, *Djurskyddskontrollens utveckling*, rapport 2011:23, september 2011.

3 Läget i livsmedelskontrollen

Problem i livsmedelskontrollen i Sverige har konstaterats under ett antal år av bland annat Livsmedelsverket och FVO. I detta kapitel sammanställs den mest uppdaterade informationen som finns tillgänglig om de problem som har identifierats. Problembeskrivningen utgår från de krav som finns när det gäller hur livsmedelskontrollen ska fungera.

3.1 Länsstyrelsernas livsmedelskontroll hos primärproducenter

Både Livsmedelsverket och FVO har konstaterat brister i länsstyrelsernas livsmedelskontroll av primärproducenter. Livsmedelsverket bedömer att länsstyrelsernas befintliga resurser inte är tillräckliga för att genomföra regelbunden, riskbaserad kontroll som omfattar samtliga branscher och kontrollområden.⁴⁰ Vid en revision i Sverige under 2010 påpekade FVO att myndigheterna inte kunde säkerställa att samtliga branscher i primärproduktionen kontrollerades regelbundet och att kontrollen omfattade alla relevanta krav i lagstiftningen.⁴¹ Livsmedelsverket har konstaterat att det i nuläget inte finns några utsikter att de fyra mål som satts upp för livsmedelskontrollen i primärproduktionen i den nationella kontrollplanen kommer att kunna uppnås fram till slutet av 2014 och 2016.⁴²

Nedan beskriver vi läget i länsstyrelsernas livsmedelskontroll hos primärproducenterna. Informationen bygger främst på Livsmedelsverkets sammanställning av uppgifter som länsstyrelserna årligen rapporterar in till Livsmedelsverket.⁴³ Där det är relevant redovisar vi även uppgifter från Riksrevisionens enkät till länsstyrelser.

⁴⁰ Livsmedelsverket, *Länsstyrelsens rapportering av livsmedelskontrollen inom primärproduktionen 2010–2011*, Rapport 13 – 2012; Livsmedelsverket och *Länsstyrelsens rapportering av livsmedelskontrollen inom primärproduktionen 2012*, rapport 14 – 2014.

⁴¹ Livsmedelsverket, *Länsstyrelsens rapportering av livsmedelskontrollen inom primärproduktionen 2010–2011*, rapport 13 – 2012.

⁴² Livsmedelsverket, *Länsstyrelsens rapportering av livsmedelskontrollen inom primärproduktionen 2012*, rapport 14 – 2014.

⁴³ Livsmedelsverket, *Länsstyrelsens rapportering av livsmedelskontrollen inom primärproduktionen 2010–2011*, rapport 13 – 2012; Livsmedelsverket och *Länsstyrelsens rapportering av livsmedelskontrollen inom primärproduktionen 2012*, rapport 14 – 2014.

3.1.1 Nationell målsättning för kontrollfrekvensen

Den generella målsättningen för livsmedelskontrollen i primärproduktionen är enligt Livsmedelsverket att ”minst en procent av alla anläggningar kontrolleras årligen med avseende på samtliga delar av livsmedelslagstiftningens krav”.⁴⁴ Hänsyn bör tas till lokala och regionala förhållanden, kontrollmyndigheternas erfarenheter, livsmedelsburna utbrott med mera som motiverar högre kontrollfrekvens.⁴⁵ Enligt Livsmedelsverket har Sverige troligen den lägsta nationella målsättningen för kontrollfrekvensen i EU för offentlig livsmedelskontroll i primärproduktionen.⁴⁶ Den relativt låga kontrollfrekvensen motiveras med att riskerna i primärproduktionen bedöms vara låga, bland annat mot bakgrund av de kvalitetssäkringssystem som finns inom primärproduktionen. För att stödja länsstyrelserna i kontrollen granskas dessa kvalitetssäkringssystem regelbundet av Livsmedelsverket och Jordbruksverket, som ett led i myndigheternas samordnade uppdrag.⁴⁷

Enligt Livsmedelsverket ska länsstyrelsernas tvärvillkorskontroller i samband med EU:s jordbruksstöd räknas in i kontrollfrekvensen för livsmedelskontrollen. Tvärvillkorskontrollerna ligger till grund för utbetalning av EU:s jordbruksstöd och omfattar bland annat djurskydd, foder, miljöskydd samt livsmedelssäkerhet. Tvärvillkorskontroller är alltså inte i första hand livsmedelskontroller, men omfattar vissa krav som ingår i livsmedelskontrollen av primärproducenterna. Enligt Livsmedelsverket lägger länsstyrelserna i vissa fall till lagstiftningskrav i sina tvärvillkorskontroller så att de omfattar alla relevanta krav i livsmedelslagstiftningen. I vissa fall kontrolleras bara de krav som gäller tvärvillkoren.⁴⁸ I båda fallen rapporteras kontrollerna in till Livsmedelsverket och räknas in i kontrollfrekvensen.⁴⁹

Livsmedelskontrollen av primärproducenter är ett relativt litet verksamhetsområde för länsstyrelserna och antalet kontroller hos varje enskild länsstyrelse blir relativt lågt med en kontrollfrekvens på cirka en procent. I Riksrevisionens enkät till länsstyrelserna uppgav över 60 procent av

⁴⁴ Livsmedelsverket, *Länsstyrelsens rapportering av livsmedelskontrollen inom primärproduktionen 2010–2011*, rapport 13 – 2012, s. 5, 15.

⁴⁵ Livsmedelsverket och Jordbruksverket, *Vägledning – Riskklassificering av livsmedelsföretag och foderföretag inom primärproduktionen, 2010-12-21*; Livsmedelsverket m.fl., *Nationell plan för kontrollen i livsmedelskedjan 2013–2016*, del 2, januari 2013, s. 60.

⁴⁶ Livsmedelsverket, *Länsstyrelsens rapportering av livsmedelskontrollen inom primärproduktionen 2012*, rapport 14 – 2014.

⁴⁷ Livsmedelsverket, *Länsstyrelsens rapportering av livsmedelskontrollen inom primärproduktionen 2012*, rapport 7 – 2014, s. 8; information från Livsmedelsverket i samband med faktagranskning av denna rapport.

⁴⁸ Intervju med företrädare för Livsmedelsverket 2014-04-09.

⁴⁹ En länsstyrelse har i samband med faktagranskningen av denna granskningsrapport framfört att de inte rapporterar in alla tvärvillkorskontroller till Livsmedelsverket, utan endast ett urval utifrån livsmedelsrisk.

länsstyrelserna att minimimålet på en procent är för lågt satt. I intervjuer som Riksrevisionen hållit med några länsstyrelser och i kommentarer till enkätfrågan har företrädare för några länsstyrelser framfört att en så låg kontrollfrekvens gör att det är svårt att täcka alla branscher och göra ett riskbaserat urval. Av den anledningen har vissa länsstyrelser valt att öka kontrollfrekvensen.

3.1.2 *Modell för riskbaserad kontroll*

Livsmedelskontrollen ska vara riskbaserad för att leva upp till kraven i EU-lagstiftningen och för att fördela resurserna på bästa sätt. Livsmedelsverket och Jordbruksverket har tagit fram en vägledning med en modell för riskklassificering av livsmedelsföretag och foderföretag inom primärproduktionen.⁵⁹ Vägledningen ger anvisningar till länsstyrelserna när det gäller riskklassificering av livsmedelsföretag, urval av kontrollobjekt och prioritering av kontrollen.

I stora drag består modellen av en prioritetsmodul och en erfarenhetsmodul som sammantaget ligger till grund för rangordning av företag mellan och inom olika branscher. Denna kan användas för att prioritera och fördela resurserna för kontrollen. Prioritetsmodulen rangordnar de 27 branscherna inom primärproduktionen efter bland annat risk och möjlighet att minska riskerna med åtgärder. Erfarenhetsmodulen bygger på om företag är anslutna till olika kvalitetssäkringssystem som i sin tur har rangordnats utifrån bland annat systemets omfattning när det gäller överensstämmelse med lagstiftningen. När modulerna kombineras kan branscher och verksamheter placeras i olika fält där röd bör ges högsta prioritet och grön lägsta prioritet. Det finns även riskmodifierande faktorer på företagsnivå som påverkar kontrollprioriteringen.

Enligt vägledningen bör tio procent av den årliga kontrollen avsättas för stickprovskontroller. Bakgrunden är att ingen bransch får undantas från den planerade, riskbaserade kontrollen och att samtliga branscher måste kontrolleras regelbundet. Detta innebär enligt vägledningen i princip att minst ett företag inom samtliga branscher i regionen bör kontrolleras årligen. Syftet är bland annat att få en allmän uppfattning om situationen regionalt och i landet. Resultatet ska även användas vid de centrala myndigheternas utvärdering av den riskvärdering som ligger till grund för modellen.

3.1.3 *Ofullständiga register över primärproducenter*

Livsmedelsföretag inom primärproduktionen ska registrera sig hos länsstyrelsen i respektive län. Det finns vissa kriterier som en primärproducent måste uppfylla för att vara skyldig att registrera sig, till exempel en viss kontinuitet och viss grad

⁵⁹ Livsmedelsverket och Jordbruksverket, *Vägledning – Riskklassificering av livsmedelsföretag och foderföretag inom primärproduktionen*, 2010-01-21.

av organisation.⁵¹ Länsstyrelserna är enligt kontrollförordningen skyldiga att upprätthålla en aktuell förteckning över registrerade livsmedelsföretag.⁵²

Enligt Livsmedelsverket är länsstyrelsernas register under uppbyggnad och innehåller därför inte information om det totala antalet livsmedelsföretag i primärproduktionen. Livsmedelsverket har emellertid uppskattat att det finns cirka 80 000 livsmedelsanläggningar i primärproduktionen. Det finns emellertid enligt Livsmedelsverket ingen exakt siffra. Enligt länsstyrelsernas rapportering till Livsmedelsverket uppgår antalet registrerade anläggningar till cirka 19 000. Utifrån denna information uppskattar Livsmedelsverket att cirka 25 procent av livsmedelsanläggningarna i primärproduktionen är registrerade hos länsstyrelserna.⁵³

I Riksrevisionens enkät uppskattar länsstyrelserna att cirka 64 000 primärproducenter är skyldiga att registrera sig.⁵⁴ Länsstyrelsernas uppskattning är alltså betydligt lägre än Livsmedelsverkets uppskattade antal primärproducenter. Länsstyrelserna uppger att cirka 17 600 av dessa är registrerade hos länsstyrelserna. Även dessa uppgifter indikerar att endast cirka 25 procent av primärproducenterna är registrerade.⁵⁵ Av enkätresultaten framgår också att variationen är stor mellan länsstyrelserna. Vissa länsstyrelser har endast registrerat en liten andel och andra närmare 100 procent.

Livsmedelsverket anger att bristfälliga register är huvudproblemet i länsstyrelsernas livsmedelskontroll. Ofullständiga register gör att det blir svårt för länsstyrelserna att planera kontrollverksamheten och omöjliggör ett riskbaserat urval för kontrollen. Vidare har Livsmedelsverket i sin revision av länsstyrelsernas livsmedelskontroll konstaterat att vissa länsstyrelser inte har vidtagit tillräckliga åtgärder för att se till att de livsmedelsföretagare inom primärproduktionen som de känner till registreras.⁵⁶

3.1.4 Målet för kontrollfrekvensen uppnås inte

I den rapportering som Livsmedelsverket begär in från länsstyrelserna om deras livsmedelskontroll får länsstyrelserna ange hur många kontroller de

⁵¹ Livsmedelsverkets föreskrifter om livsmedelshygien (LIVSFS 2005:20); Livsmedelsverket, *Vägledning till kontrollmyndigheter m.fl. Godkännande och registrering av livsmedelsanläggningar*, 2009-11-24.

⁵² Förordning (EG) nr 2004/882, artikel 31.

⁵³ Livsmedelsverket, *Länsstyrelsens rapportering av livsmedelskontrollen inom primärproduktionen 2012*, s. 11, rapport 14 – 2014.

⁵⁴ En länsstyrelse gjorde ingen uppskattning.

⁵⁵ I beräkningen av andelen användes endast uppgifterna från länsstyrelserna som uppgett både uppgifter om antalet registrerade primärproducenter och antalet som är skyldiga att registrera sig.

⁵⁶ Livsmedelsverket, *Revision av Sveriges livsmedelskontroll 2012 – resultat av länsstyrelsernas och Livsmedelsverkets revision av kontrollmyndigheter*, rapport 23 – 2013, s. 29.

genomfört beroende på hur urvalet gjorts (tvärvillkor, riskbaserad eller övrig).⁵⁷ Enligt denna rapportering genomfördes totalt 771 kontroller under 2012, varav 572 var tvärvillkorskontroller, 158 var riskbaserade kontroller och 41 var övriga kontroller. Riksrevisionens enkät visar att antalet riskbaserade kontroller har ökat under 2013. Totalt ökade antalet kontroller till 852 under 2013 varav 578 var tvärvillkorskontroller, 256 var kontroller enligt riskklassificeringsmodellen och 18 var övriga kontroller.⁵⁸ Huvuddelen av kontrollerna, cirka 70 procent, är dock fortfarande tvärvillkorskontroller.

Antalet riskbaserade kontroller varierar också mellan länsstyrelserna, från 0 till 39 kontroller per länsstyrelse och år.

Tabell 2 Länsstyrelsernas kontroller av primärproducenter 2012–2013

	Tvärvillkorskontroller	Riskbaserade kontroller	Övriga	Totalt antal kontroller
2012	572	158	41	771
2013	578	256	18	852

Källa: Siffrorna för 2012 kommer från Länsstyrelsernas rapportering till Livsmedelsverket. För 2013 är siffrorna hämtade från Riksrevisionens enkät till Länsstyrelserna.

Både Livsmedelsverkets information från 2012 och informationen från Riksrevisionens enkät om kontroller under 2013 visar att det totala antalet kontroller är runt 800. Det innebär att både med Livsmedelsverkets uppskattning av antal primärproducenter på 80 000 och länsstyrelsernas uppskattning på 64 000 så kontrolleras cirka en procent av primärproducenterna årligen om man räknar in tvärvillkorskontrollerna. Som nämnts ovan ingår dock inte alla relevanta lagstiftningskrav i alla tvärvillkorskontroller. Enligt Livsmedelsverket kontrollerades alla relevanta krav endast vid en tredjedel av alla livsmedelskontroller hos primärproducenterna under 2012.⁵⁹ Det innebär att målet att minst en procent av alla anläggningar kontrolleras årligen med avseende på samtliga delar av livsmedelslagstiftningens krav inte uppnås.

3.1.5 Kontrollen är inte riskbaserad och vissa branscher kontrolleras lite

Som framgått ovan genomförs merparten av länsstyrelsernas kontroller på livsmedelsområdet som en del av tvärvillkorskontrollen. Urvalet för tvärvillkorskontrollerna görs dock inte i första hand utifrån risker som gäller

⁵⁷ Livsmedelsverket, anvisningar till rapportering av livsmedelskontrollen i primärproduktionen 2012–2013, 2012-05-07.

⁵⁸ Tre länsstyrelser lämnade inga uppgifter om antalet genomförda kontroller.

⁵⁹ Livsmedelsverket, *Länsstyrelsens rapportering av livsmedelskontrollen inom primärproduktionen 2012*, rapport 14 – 2014, s. 11.

livsmedelssäkerhet utan från ett antal andra kriterier, till exempel miljöskydd, foder, djurskydd och areal. Eftersom tvärvillkorskontrollerna räknas in i kontrollfrekvensen och dessutom utgör den övervägande delen av kontrollerna blir livsmedelskontrollen i primärproduktionen per definition inte riskbaserad.

Enligt Livsmedelsverket följde länsstyrelsernas kontroller av primärproducenter inte heller i praktiken fördelningen för de olika kontrollkategorierna i riskklassningsmodellen. Till exempel borde kategori röd få 40 procent av kontrollerna, men fick endast 18 procent under 2012. Livsmedelsverket har även uppgett att de flesta kontroller gäller företag som uppbär jordbruksstöd. Därför genomfördes under 2012 flest kontroller på anläggningar med uppfödning av livsmedelsproducerande djur, medan anläggningar med växtodling kontrollerades mer sällan. Endast 24 procent av kontrollerna under 2012 utfördes enligt Livsmedelsverket på anläggningar med vegetabiliska livsmedel, och det rörde sig då mest om kontroll av spannmålsproducenter, medan kontrollen av övriga branscher var marginell. Även branscher som placerats i den högsta riskklassen i vägledningen om riskklassificering inom primärproduktionen, till exempel frilandsodling av bladgrönsaker, har kontrollerats i mycket liten utsträckning.⁶⁰

Denna situation förefaller ha förbättrats något sedan dess. Till exempel uppgav drygt hälften av länsstyrelserna i Riksrevisionens enkät att de under de senaste tre åren kontrollerat frilandsodling av bladgrönsaker. Det framgår emellertid inte av dessa uppgifter hur många kontroller det rör sig om. Dessutom är det stor variation mellan länsstyrelserna. Vissa länsstyrelser har inte kontrollerat någon bransch eller bara en eller två, medan andra länsstyrelser uppger att de har kontrollerat de flesta branscher under de senaste tre åren.

Riskklassningsmodellen inte anpassad till låg kontrollfrekvens

Givet den låga kontrollfrekvensen är riskklassningsmodellen svår att tillämpa. Detta blir särskilt tydligt när det gäller stickprovskontrollerna.

I vägledningen för riskklassning anges som nämnts ovan att tio procent av kontrollerna ska vara stickprovskontroller och att minst ett företag inom varje bransch i regionen bör kontrolleras årligen. Som nämnts ovan valde länsstyrelserna ut 256 kontroller enligt riskklassningsmodellen under 2013. Om man antar att 10 procent av dessa kontroller är stickprovskontroller genomför varje länsstyrelse i genomsnitt 1,4 stickprovskontroller per år.⁶¹ Även med en tänkt kontrollfrekvens på 800 kontroller per år i landet blir det genomsnittliga antalet stickprovskontroller per länsstyrelse mindre än fyra kontroller per år om 10 procent av kontrollerna är stickprovskontroller. Det innebär att det inte går att

⁶⁰ Livsmedelsverket, *Länsstyrelsens rapportering av livsmedelskontrollen inom primärproduktionen 2012*, rapport 14 – 2014.

⁶¹ Tre länsstyrelser svarade inte på denna fråga, och genomsnittet blir därför $256/18=14,2$.

ha en spridning på alla branscher varje år i varje län. I Livsmedelsverkets senaste rapport om länsstyrelsernas rapportering om livsmedelskontrollen anges att fördelningen av kontroller enligt riskkategorierna gäller totalt sett inom Sverige. Detta stämmer dock inte med skrivningarna i vägledningen för riskklassning.⁶²

Företrädare för Livsmedelsverket har framfört att vägledningen om riskklassificering inom primärproduktionen kommer att ändras. Det väsentliga är enligt företrädare för Livsmedelsverket att länsstyrelserna på något sätt, inklusive i form av tvärvillkorskontroller, kontrollerar samtliga branscher i länet under en femårsperiod och att länsstyrelserna har en plan för detta.⁶³

3.2 Kommunernas livsmedelskontroll

Under ett antal år har Livsmedelsverket och FVO konstaterat att det finns problem i kommunernas livsmedelskontroll, bland annat i fråga om resurser och kontrollfrekvens. Nedan beskriver vi läget i kommunernas livsmedelskontroll enligt de senaste uppgifterna som finns tillgängliga. De källor som har använts är främst Livsmedelsverkets sammanställning av revisioner som Livsmedelsverket och länsstyrelserna genomfört av kommunernas livsmedelskontroll under 2012⁶⁴ och Livsmedelsverkets sammanställning av uppgifter som kommunerna årligen rapporterar in till myndigheten.⁶⁵ Sammanställningen av revisionerna omfattar totalt 89 kommuner. Alla revisionsområden har dock inte granskats hos alla 89 kommuner. Det gör att för vissa områden kan antalet kommuner vara lägre. Även uppgifter från Riksrevisionens enkät till länsstyrelser och kommuner samt resultat från FVO:s revisioner i Sverige redovisas där det är relevant.

Ett generellt problem är att kraven som ställs på kontrollmyndigheterna är relativt omfattande med tanke på att många kontrollmyndigheter på lokal nivå är väldigt små. Enligt kommunernas rapportering till Livsmedelsverket har ungefär en tredjedel av de kommunala kontrollmyndigheterna mindre än en årsarbetskraft för livsmedelskontroll, en tredjedel har en till två årsarbetskrafter och en tredjedel har fler än två årsarbetskrafter (se bilaga 4).⁶⁶

⁶² Livsmedelsverket, *Länsstyrelsens rapportering av livsmedelskontrollen inom primärproduktionen 2012*, rapport 14 – 2014.

⁶³ Intervju med företrädare för Livsmedelsverket 2014-04-09.

⁶⁴ Livsmedelsverket, *Revision av Sveriges livsmedelskontroll 2012 – resultat av länsstyrelsernas och Livsmedelsverkets revision av kontrollmyndigheter*, rapport 23 – 2013. Detta är en sammanställning av 104 revisioner som Livsmedelsverket och länsstyrelserna genomfört under 2012. 89 av revisionerna var hos kommuner, 5 hos länsstyrelser och 10 hos Livsmedelsverket.

⁶⁵ Livsmedelsverket, *Kommuners och Livsmedelsverkets rapportering av livsmedelskontrollen 2012*, rapport 12 – 2013.

⁶⁶ Livsmedelsverket, *Kommuners och Livsmedelsverkets rapportering av livsmedelskontrollen 2012*, rapport 12 – 2013.

3.2.1 Planering och uppföljning av kontrollen

Under 2012 genomförde Livsmedelsverket och länsstyrelserna revisioner vid 89 kommunala kontrollmyndigheter. Av dessa hade 25 inte någon plan för sin kontroll eller följde inte den plan som fanns. Hos en tredjedel av de reviderade kommunerna saknades dokumenterade rutiner, vilket är ett krav i kontrollförordningen. Avsaknaden av gemensamma arbetsätt gör enligt Livsmedelsverket att det är svårt att uppnå enhetlighet och kvalitet i kontrollen.

När det gäller uppföljning av kontrollen, vilket är en förutsättning för att verksamheten ska fungera, ser det enligt Livsmedelsverket ännu sämre ut vid de kommunala kontrollmyndigheterna. Av de reviderade kommunerna hade 58 procent en avvikelse på detta område under 2012. Avvikelserna bestod bland annat i att det ofta saknades en uppföljning av om företagen fått den kontrolltid de betalat för och att uppföljningen i vissa fall inte var tillräcklig för att identifiera brister i kontrollverksamheten. Enligt Livsmedelsverket är detta allvarligt eftersom uppföljning behövs för att upptäcka och åtgärda brister. Även FVO har noterat brister på detta område vid revision i Sverige.

Livsmedelsverket har även utifrån revisionerna konstaterat brister hos kommunerna när det gäller krav på att förebygga intressekonflikter och säkerställa kontrollens opartiskhet. Till exempel saknades rutiner för att identifiera och hantera en eventuell intressekonflikt, jäv eller opartiskhet hos 28 av 84 reviderade kommuner, sju kommuner hade inte skiljt på ansvaret för drift och kontroll av myndighetens egna verksamheter, och risk för intressekonflikt fanns hos några kommuner. Livsmedelsverket anser att detta kan skada konsumenternas och företagets förtroende för kontrollen.⁶⁷

Kontrollförordningen ställer även krav på en effektiv samordning, speciellt om myndigheter på regional eller lokal nivå har getts behörighet att utföra offentlig kontroll. Livsmedelsverket rapporterar emellertid inte om detta i sammanställningen av revisioner under 2012. I den årliga rapporten till kommissionen beskrivs emellertid Livsmedelsverkets samordnande arbete.⁶⁸

⁶⁷ Livsmedelsverket, *Revision av Sveriges livsmedelskontroll 2012 – resultat av länsstyrelsernas och Livsmedelsverkets revision av kontrollmyndigheter*, rapport 23 – 2013, s. 15–57.

⁶⁸ Livsmedelsverket, *Rapport om Sveriges kontroll i livsmedelskedjan, 2012*, dnr 809/2013, 2013-06-24, s. 54–55.

3.2.2 Resurser för genomförande av kontrollen

Medlemsstaterna har ett tydligt utpekat ansvar i kontrollförordningen att se till att finansiella resurser finns tillgängliga för att tillhandahålla nödvändig personal och andra resurser för offentlig kontroll. Kommunerna ska enligt förordning (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter ta ut en kontrollavgift som täcker kostnaderna för livsmedelskontrollen. Kommunerna får enligt Livsmedelsverket inte finansiera kontrollen med andra medel än kontrollavgifter.⁶⁹ Detta kräver en noggrann planering från kommunernas sida eftersom avgifterna ska motsvara kostnaderna för kontrollen, och eftersom avgiften tas ut som en årlig avgift i förhand. Det kräver även att kommunerna tydligt definierar vad som är kontroll och ska finansieras med avgifter och vad som är annan relaterad verksamhet och ska finansieras med anslag.

I Livsmedelsverkets och länsstyrelsernas revisioner under 2012 framkom att nästan hälften av de reviderade kommunerna hade en avvikelse på området finansiering. Avvikelserna rörde främst att kontrollmyndigheterna inte kunde visa att kontrollavgifterna motsvarade kostnaden för kontrollen, att den planerade kontrollen inte var fullt finansierad, att timtaxan var baserad på bristfälliga underlag och att intäkterna från kontrollavgifterna hade, eller misstänktes ha, använts till annan verksamhet än livsmedelskontroll.

Livsmedelsverket kunde också i sammanställningen av revisionerna konstatera att 11 av 88 kommuner saknade personal i förhållande till kontrolluppdraget och att 19 av 88 kommuner inte hade gjort någon eller endast gjort en ofullständig behovsinventering. Det är enligt Livsmedelsverket anmärkningsvärt att det saknas personal, eftersom livsmedelskontrollen finansieras av de livsmedelsföretagare som kontrolleras.⁷⁰ Kommunerna uppger i sin rapportering om livsmedelskontrollen 2012 att det sammanlagt behövs ytterligare 48 årsarbetskrafter i kommunerna för kunna utföra kontrollverksamheten tillfredställande.⁷¹ Det är emellertid tveksamt hur tillförlitliga dessa siffror är med tanke på att många kommuner inte har gjort någon behovsinventering.

Livsmedelsverket konstaterar även att 35 procent av kommunerna har någon form av avvikelse när det gäller krav på kompetens och utbildning. Avvikelserna handlar bland annat om att kompetensbehovet inte var kartlagt, att rutiner för att upprätthålla och höja kompetensen saknades eller att kompetens inom

⁶⁹ Livsmedelsverket, *Revision av Sveriges livsmedelskontroll 2012 – resultat av länsstyrelsernas och Livsmedelsverkets revisioner av kontrollmyndigheter*, Rapport 23 – 2013.

⁷⁰ Livsmedelsverket, *Revision av Sveriges livsmedelskontroll 2012 – resultat av länsstyrelsernas och Livsmedelsverkets revisioner av kontrollmyndigheter*, rapport 23 – 2013, s. 17–19, s. 24–27.

⁷¹ Livsmedelsverket, *Kommuners och Livsmedelsverkets rapportering av livsmedelskontrollen 2012*, rapport 12 – 2013.

specifika kontrollområden saknades.⁷² FVO har i sin allmänna revision i Sverige för utvärdering av kontrollmyndigheternas offentliga kontroller i hela livsmedelskedjan under 2010 konstaterat att den personal som utför offentliga kontroller mestadels har lämplig kompetens och erfarenhet.⁷³ I revisioner av specifika områden på livsmedelsområdet har FVO emellertid konstaterat brister när det gäller kompetensen.⁷⁴

3.2.3 *Genomförande av kontrollen*

Av kommunernas rapportering om livsmedelskontrollen till Livsmedelsverket för 2012 framgår att många livsmedelsanläggningar som enligt kommunernas planering skulle ha kontrollerats under året inte har fått några kontroller. Enligt Livsmedelsverket borde man i princip kunna utgå från att anläggningar som av kommunerna tilldelats fem eller fler kontrolltimmar per år bör få minst ett kontrollbesök per år. Av rapporteringen framgår emellertid att cirka 20 procent av dessa anläggningar inte har fått något kontrollbesök alls under 2012. Andelen varierar dessutom kraftigt mellan kontrollmyndigheterna.⁷⁵ I revisionerna som Livsmedelsverket och länsstyrelserna genomförde under 2012 framkom även att tre kommuner inte utförde några eller endast mycket få kontroller under 2012.⁷⁶

Förutom att verksamheter som borde kontrolleras inte får kontroll, innebär detta också med största sannolikhet att de kommunala kontrollmyndigheterna har en så kallad kontrollskuld, det vill säga att företagen har betalat för planerade kontroller som sedan inte genomförts under året. Livsmedelsverket kan emellertid inte uppskatta hur stor kontrollskulden är eftersom kommunerna inte rapporterar in antalet utförda kontrolltimmar.⁷⁷

Riksrevisionen har i sin enkät till länsstyrelserna frågat hur många kommuner i länet som har en kontrollskuld.

⁷² Livsmedelsverket, *Revision av Sveriges livsmedelskontroll 2012 – resultat av länsstyrelsernas och Livsmedelsverkets revisioner av kontrollmyndigheter*, rapport 23 – 2013, s. 19–21.

⁷³ Europeiska kommissionen, *Slutrapport för allmän revision i Sverige 2010 för utvärdering av de behöriga myndigheternas offentliga kontroller*, DG(SANCO)/2010-8723 – MR Final.

⁷⁴ Europeiska kommissionen, *Final report of a specific audit carried out in Sweden from 03 to 11 May 2010 in order to assess the official control systems in place for food hygiene, traceability, labelling and bottled water in the context of a general audit*, DG(SANCO) 2010-8580 – MR FINAL; Europeiska kommissionen, *Slutlig rapport om en revision utförd i Sverige den 20–28 mars 2012 för att bedöma kontroller av främmande ämnen i livsmedel*, GD(SANCO) 2012-6280 – MR Final.

⁷⁵ Livsmedelsverket, *Kommuners och Livsmedelsverkets rapportering av livsmedelskontrollen 2012*, rapport 12 – 2013, s. 13–14, bilaga 2.

⁷⁶ Livsmedelsverket, *Revision av Sveriges livsmedelskontroll 2012 – resultat av länsstyrelsernas och Livsmedelsverkets revisioner av kontrollmyndigheter*, rapport 23 – 2013, s. 31–32.

⁷⁷ Livsmedelsverket, *Kommuners och Livsmedelsverkets rapportering av livsmedelskontrollen 2012*, rapport 12 – 2013, s. 4.

Tabell 3 Länsstyrelsernas bedömning av kommunernas kontrollskuld

Andel kommuner i länet med en kontrollskuld (procent)					
Alla	De flesta	Hälften	Enstaka	Förekommer inte	Vet ej
10	19	19	29	14	10

Källa: Riksrevisionens enkät.

Nästan hälften av länsstyrelserna uppgav att ungefär hälften, de flesta eller alla kommuner i länet hade en kontrollskuld. Cirka 29 procent uppgav att det rörde sig om några enstaka kommuner och cirka 14 procent att det inte förekommer.

I Riksrevisionens enkät har kommunerna även ombetts att ange antalet planerade och genomförda kontrolltimmar under 2012 och 2013. Enligt enkätsvaren var det under 2012 cirka 65 procent av kommunerna som inte genomförde alla planerade kontrolltimmar och under 2013 var det cirka 58 procent. Totalt genomfördes enligt uppgifterna cirka 87 procent av de planerade kontrolltimmarna under 2012 och cirka 91 procent under 2013. Variationen i andelen planerade kontrolltimmar som genomfördes var stor, från cirka 26 procent till 155 procent under 2013. Det var emellertid en relativt stor andel av kommunerna, cirka 26 procent för 2012 och 19 procent för 2013, som inte lämnade uppgifter om både antal planerade och antal genomförda kontrolltimmar. Därmed bör dessa uppgifter tolkas med viss försiktighet.

Livsmedelskontrollen ska enligt EU-bestämmelserna vara riskbaserad. I den nationella kontrollplanen anges att alla livsmedelsanläggningar ska riskklassas och att klassningen ska utgöra grund för tilldelning av kontrolltimmar. Avsikten med riskbaserad kontroll är att styra kontrollresurserna till verksamheter med störst risk och på så sätt använda resurserna så effektivt som möjligt.⁷⁸ Livsmedelsverket konstaterar emellertid med anledning av revisionerna under 2012 att så inte är fallet. För det första genomfördes som beskrivits ovan inte alltid den planerade kontrollen. För det andra var de enskilda kontrollbesöken ofta inte riskbaserade då kontrollområden och kontrollmetod sällan togs med i planeringen. Kontrollbesöken saknade ofta syfte och därmed blev valet av kontrollmetod inte genomtänkt. Det var enligt Livsmedelsverket vanligt att listan över rapporteringspunkter till Livsmedelsverket styrde kommunernas kontroll och användes som checklista.

⁷⁸ Livsmedelsverket m.fl., *Nationell plan för kontrollen i livsmedelskedjan 2013–2016*, del 2, januari 2013.

Huruvida kontrollmyndigheterna vidtar åtgärder för att se till att livsmedelsföretagare avhjälpes brister granskades endast i 66 procent av revisionerna under 2012. Andelen avvikelser hos de kommuner som granskades var relativt låg (17 procent). Livsmedelsverket konstaterade emellertid att det fanns stora variationer i sättet att använda sanktioner mellan myndigheterna.⁷⁹

3.2.4 Väl kända problem

Problemen med bland annat låg kontrollfrekvens, bristande tillämpning av riskbaserad kontroll och personalbrist har varit väl kända under en lång tid. Redan under åren 2000–2001 påpekade Livsmedelsverket, Riksrevisionsverket, Riksdagens revisorer och kommissionen i olika rapporter att det fanns problem i kommunernas kontroll.⁸⁰

Regeringen skriver i budgetpropositionerna för åren 2011–2014 att livsmedelskontrollen bedöms vara tillfredsställande men att det finns vissa brister. Bristerna är enligt regeringen vanligast på kommunal nivå, där kontrollernas utförande kan variera stort mellan kommunerna. Regeringen uppger också att det i många kommuner finns för få inspektörer.⁸¹

Livsmedelsverket har de senaste åren arbetat för att åtgärda bristerna, bland annat genom skriftlig vägledning och utbildning. Rapporteringen från kommunerna visar att både antalet anläggningar som kontrolleras och antalet anläggningar i de högsta riskklasserna som får årliga kontrollbesök har ökat de senaste två åren. Även bristen på personal har minskat de senaste åren, även om siffrorna om behovet av årsarbetskrafter inte är helt tillförlitliga. Enligt rapporteringen till Livsmedelsverket arbetar numera de flesta kommuner enligt den vägledning för riskklassificering som verket tagit fram, men trots detta genomförs inte kontrollbesök vid alla anläggningar i de högsta riskklasserna.⁸² Trots de insatser som gjorts kvarstår brister i kommunernas livsmedelskontroll, både när det gäller resurser och genomförande och planering och uppföljning. Enligt Livsmedelsverket behövs det omfattande insatser på alla nivåer för att de nationella målen för livsmedelskontrollen ska kunna uppnås inom tidsramarna.⁸³

⁷⁹ Livsmedelsverket, *Revision av Sveriges livsmedelskontroll 2012 – resultat av länsstyrelsernas och Livsmedelsverkets revisioner av kontrollmyndigheter*, rapport 23 – 2013, s. 32–58.

⁸⁰ Livsmedelsverket, *Effektivare livsmedelstillsyn – förslag till arbetsätt, organisation och finansiering*, rapport 9 – 2000; Riksrevisionsverket, *Livsmedelsverkets stöd till den lokala livsmedelstillsynen RRV 2001:33*; Riksdagens revisorer, *Hur styr staten livsmedelstillsynen?* Rapport 2001/02:7, s. 26.

⁸¹ Prop. 2013/14:1; Prop. 2012/13:1; Prop. 2011/12:1; Prop. 2010/11:1 UO 23.

⁸² Livsmedelsverket, *Kommuners och Livsmedelsverkets rapportering av livsmedelskontrollen 2012*, rapport 12 – 2013.

⁸³ Livsmedelsverket, *Revision av Sveriges livsmedelskontroll 2012 – resultat av länsstyrelsernas och Livsmedelsverkets revision av kontrollmyndigheter*, rapport 23 – 2013, s. 3.

3.3 Sammanfattande iakttagelser

- Bristfälliga register för livsmedelskontroll av primärproducenterna försvårar länsstyrelsernas planering av kontrollen och omöjliggör ett riskbaserat urval.
- Sveriges nationella mål för kontrollfrekvensen i primärproduktionen är minst en procent. Detta är lågt i EU-sammanhang. Målet uppnås emellertid inte.
- En stor andel av livsmedelskontrollerna i primärproduktionen utgörs av tvärvillkorskontroller i samband med EU:s jordbruksstöd. Det innebär att urvalet för livsmedelskontrollen i primärproduktionen inte blir riskbaserat eftersom urvalet för tvärvillkorskontroller görs enligt andra kriterier än de som gäller för livsmedelskontrollen. Det varierar även i vilken utsträckning alla relevanta lagstiftningskrav kontrolleras i samband med tvärvillkorskontrollerna.
- Få kontroller sker utifrån riskklassningsmodellen för primärproduktionen. Det innebär att de riskfaktorer som identifierats som viktiga för livsmedelssäkerhet kontrolleras i liten utsträckning.
- Många kommunala kontrollmyndigheter är små och har svårt att leva upp till de omfattande krav som ställs på kontrollmyndigheterna. En tredjedel av kommunerna har mindre än en årsarbetskraft för livsmedelskontroll.
- Problem i den kommunala kontrollverksamheten har konstaterats under lång tid. Det handlar bland annat om otillräcklig finansiering och bristande resurser, att kontrollen inte är riskbaserad, att det saknas kontrollplan eller att planerade kontroller inte genomförs. Problemen riskerar att få konsekvenser för livsmedelssäkerheten och kan medföra att företag blir kontrollerade i olika omfattning. Det kan även innebära att avgifter som tas ut för kontroll inte är korrekta så att företag exempelvis får betala för kontroll som inte genomförs.

4 Ledning och samordning av livsmedelskontrollen

En viktig förutsättning för att livsmedelskontrollen ska bli effektiv och likvärdig är att kraven på kontrollmyndigheterna är tydliga. Det behövs även stöd och råd som syftar till att hjälpa kontrollmyndigheterna att leva upp till de krav som ställs i EU-lagstiftningen och i nationella bestämmelser.

I detta kapitel redovisar Riksrevisionen sina iakttagelser om Livsmedelsverkets insatser för att leda och samordna livsmedelskontrollen dels genom att utfärda föreskrifter om hur kontrollen ska bedrivas, dels genom att vägleda övriga kontrollmyndigheter med råd och stöd. I kapitlet redovisar Riksrevisionen också sina iakttagelser om länsstyrelsernas insatser för samordning och vägledning av de kommunala kontrollmyndigheternas verksamhet.

4.1 Ansvaret för ledning och samordning i lagstiftningen

Livsmedelsverkets uppgift att leda och samordna den offentliga livsmedelskontrollen framgår dels av livsmedelslagen och livsmedelsförordningen, dels av Livsmedelsverkets instruktion.⁸⁴ Länsstyrelsernas samordnande roll inom livsmedelskontrollen framgår av livsmedelslagen och livsmedelsförordningen.

⁸⁴ Livsmedelslag (2006:804), livsmedelsförordning (2006:813) och förordning (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket.

2 § 1 p. förordning med instruktion för Livsmedelsverket: Myndigheten ska verka för en effektiv och likvärdig livsmedelskontroll i hela landet.

2 § 2 p. förordning med instruktion för Livsmedelsverket: Myndigheten ska leda och samordna livsmedelskontrollen.

12 § livsmedelslagen; Livsmedelsverket och, i fråga om länet, länsstyrelsen samordnar övriga kontrollmyndigheters verksamhet och lämnar råd och hjälp i denna verksamhet, om inte regeringen föreskriver något annat.

28 § livsmedelsförordningen: Länsstyrelserna utövar offentlig kontroll inom länet genom att samordna kommunernas verksamhet och ge dem stöd, råd och vägledning.

29 § livsmedelsförordningen: Livsmedelsverket samordnar övriga kontrollmyndigheters verksamhet och lämnar stöd, råd och vägledning i verksamheten.

33 § livsmedelsförordningen: En länsstyrelse och de kommuner som är belägna i länet skall samråda med varandra i en för ändamålet bildad samordningsgrupp. Länsstyrelserna skall ansvara för att sammankalla grupperna.

Formuleringarna i livsmedelslagstiftningen om uppgiften att samordna och vägleda livsmedelskontrollen är som framgår ovan i stort sett likalydande för Livsmedelsverket och länsstyrelserna, förutom att länsstyrelsernas uppgift begränsar sig till att avse samordning och vägledning till kommunerna i det egna länet. Det framgår därmed inte av lagstiftningen hur ansvarsfördelningen för de samordnande och vägledande uppgifterna gentemot kommunerna ser ut.⁸⁵ Inte heller i förarbetena till den nya livsmedelslagstiftningen finns någon precisering av ansvarsfördelningen mellan Livsmedelsverket och länsstyrelserna.⁸⁶

Instruktionen till Livsmedelsverket lägger däremot fast att verket förutom att samordna även ska leda livsmedelskontrollen och verka för att livsmedelskontrollen är effektiv och likvärdig i hela landet. Livsmedelsverket har i livsmedelsförordningen också getts rätt att utfärda föreskrifter om hur livsmedelskontrollen ska bedrivas. I följande avsnitt redovisar Riksrevisionen sina iakttagelser om hur föreskriftsrätten används. Därefter beskriver vi den övriga samordningen och vägledningen som utförs av Livsmedelsverket och länsstyrelserna.

⁸⁵ Intervjuer med företrädare för Landsbygdsdepartementet 2013-10-10 och företrädare för Livsmedelsverket 2013-10-14.

⁸⁶ Prop. 2005/06:128, bet. 2005/06: MJU23, rskr. 2005/06:357.

4.2 Föreskrifter om hur livsmedelskontrollen ska bedrivas

4.2.1 Livsmedelsverket får utfärda föreskrifter om hur kontroll ska bedrivas

Livsmedelsverkets befogenhet att utfärda föreskrifter om hur offentlig kontroll ska bedrivas framgår av livsmedelslagen och livsmedelsförordningen.

19 § 1 p. livsmedelslagen: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur offentlig kontroll skall bedrivas.

30 § livsmedelsförordningen: Livsmedelsverket får meddela föreskrifter om hur offentlig kontroll skall bedrivas.

31 § 1 p. livsmedelsförordningen: Livsmedelsverket får meddela föreskrifter om skyldighet för en kontrollmyndighet eller ett kontrollorgan som anlitas i den offentliga kontrollen att lämna information till verket eller en länsstyrelse om den kontrollverksamhet som bedrivs.

Livsmedelslagen ger alltså regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer möjlighet att utfärda föreskrifter om hur livsmedelskontroll ska bedrivas. Av livsmedelslagen framgår att länsstyrelser och kommuner har till uppgift att utöva livsmedelskontroll. Därmed finns det lagstöd som krävs för att föreskrifter även kan riktas till kommuner. Regeringen har i livsmedelsförordningen delegerat denna föreskriftsrätt till Livsmedelsverket.

De iakttagelser om Livsmedelsverkets föreskriftsrätt och utrymmet för ytterligare föreskrifter som redovisas i avsnitten 4.2.1–4.2.3 gäller Livsmedelsverkets befogenhet att utfärda föreskrifter enligt 30 och 31 §§ livsmedelsförordningen. Iakttagelserna gäller föreskrifter som riktas till länsstyrelser och kommuner i syfte att reglera hur dessa planerar, genomför och följer upp sina kontrollverksamheter. Iakttagelserna gäller alltså inte Livsmedelsverkets föreskriftsrätt med stöd i andra paragrafer i livsmedelslagstiftningen.⁸⁷

4.2.2 Avsikten med föreskriftsrätten

Livsmedelsverket gavs befogenhet att utfärda föreskrifter om hur livsmedelskontrollen ska bedrivas i och med ändringar 2005 i den tidigare livsmedelslagen (1971:511). Avsikten med denna föreskriftsrätt framgår av

⁸⁷ Förteckning över samtliga gällande föreskrifter och allmänna råd finns på Livsmedelsverkets webbplats, <http://www.slv.se/sv/grupp1/Lagstiftning/>. Livsmedelsverket har utfärdat drygt 50 olika föreskrifter. De flesta av dessa riktar sig till livsmedelsföretag och andra verksamheter som innefattar hantering av livsmedel. Föreskrifterna innehåller regler om exempelvis hygien vid framställning, förvaring, tillagning och annan hantering av livsmedel. Det finns också föreskrifter om till exempel tillsatser och om märkning. Vid samtliga kontrollmyndigheters livsmedelskontroller ingår att bedöma om respektive företag eller verksamhet följer relevanta föreskrifter. Livsmedelsverket utfärdar också föreskrifter som gäller kontroll och provning där Livsmedelsverket är kontrollmyndighet. Det gäller till exempel föreskrifterna om kontroll vid handel med animaliska livsmedel inom EU (LIVSFS 2005:22) och föreskrifterna om kontroll av vissa vegetabiliska och vissa sammansatta livsmedel som importeras från tredje land (LIVSFS 2011:14).

förarbetena till lagändringarna. I propositionen framhölls att det är av stor betydelse att de centrala myndigheterna utnyttjar sin föreskriftsrätt för att styra upp och öka likvärdigheten i tillsynen i kommunerna. I propositionen nämns vidare att föreskrifterna kan avse krav på att tillsynsmyndigheterna sätter upp tillsynsmål och beslutar om tillsynsplaner, krav på rapportering från tillsynsmyndigheterna, krav på tillsynsfrekvens samt olika krav på tillsynens genomförande.⁸⁸ Föreskriftsrätten fanns kvar när den nuvarande livsmedelslagen infördes 2006. Enligt förarbetena till den nya livsmedelslagen var avsikten med föreskriftsrätten att uppnå likformig offentlig kontroll och därigenom uppnå målen i kontrollförordningen.⁸⁹

I regeringens skrivelse till riksdagen om tillsyn från 2010 framhålls att ett sätt för staten att ta ett tydligare och ökat ansvar för styrningen av de kommunala tillsynsuppgifterna är att ge statliga samordnande myndigheter föreskriftsrätt. Föreskrifterna kan enligt regeringen bland annat avse krav på behovsinventeringar och tillsynsplaner, tillsynsfrekvenser samt urvalskriterier för och utförande av inspektioner.⁹⁰

Avsikten med föreskriftsrätten när det gäller hur kontroll ska bedrivas var alltså att öka möjligheterna att styra kontrollmyndigheterna så att kontrollverksamheten blir likvärdig och rättssäker och så att kraven i kontrollförordningen uppfylls.

4.2.3 *Få föreskrifter om hur kontrollverksamheten ska bedrivas*

Avsikten med föreskriftsrätten var att öka möjligheterna att styra kontrollmyndigheterna. Trots detta förmedlar Livsmedelsverket i huvudsak sina signaler om hur kontrollen ska bedrivas i för kontrollmyndigheterna icke-bindande vägledning.⁹¹

Livsmedelsverket har hittills endast utfärdat ett par föreskrifter riktade till länsstyrelser och kommuner som reglerar hur dessa ska planera, genomföra och följa upp sina kontrollverksamheter. Dessa föreskrifter avser endast ett fåtal av de grundläggande områden som Livsmedelsverket har möjlighet att utfärda föreskrifter om. Föreskriften om offentlig kontroll av livsmedel gäller bland annat kontrollmyndigheternas godkännande och registrering av anläggningar samt den provtagning och analys som kontrollmyndigheterna

⁸⁸ Prop. 2004/05:72, bet. 2004/05:10, rskr. 2004/05:200.

⁸⁹ Prop. 2005/06:128, bet. 2005/06:MJU23, rskr. 2005/06:357.

⁹⁰ Regeringens skrivelse 2009/10:79.

⁹¹ Livsmedelsverket har gett ut rättsligt icke-bindande vägledning där verket rekommenderar hur planeringen av kompetens, tid och finansiering kan genomföras. Det är frivilligt för kontrollmyndigheterna att följa dessa rekommendationer. Livsmedelsverket, *Vägledning till kontrollmyndigheter – Planering av offentlig livsmedelskontroll*, 2011-07-15 och *Vägledning till kontrollmyndigheter – Riskklassning av livsmedelsanläggningar och beräkning av kontrolltid*, 2011-08-25.

utför.⁹² I föreskriften om rapporteringsskyldighet för kontrollmyndigheter ställs krav på att kommuner och länsstyrelser årligen rapporterar in uppgifter om sin kontrollverksamhet till Livsmedelsverket.⁹³

Utöver dessa föreskrifter finns också en särskild regeringsförordning som reglerar kommunernas avgifter för offentlig livsmedelskontroll.⁹⁴ I förordningen bemyndigas Livsmedelsverket att utfärda de föreskrifter som behövs för att förordningen ska kunna verkställas. Livsmedelsverket har inte utfärdat sådana föreskrifter.

I granskningen har varken Landsbyggsdepartementet eller Livsmedelsverket kunnat ange i vilken utsträckning det finns ett nationellt handlingsutrymme för fler nationella föreskrifter om hur kontrollen ska bedrivas.⁹⁵ Företrädare för Landsbyggsdepartementet har framfört att om ytterligare föreskrifter ska antas så måste det grunda sig på en bedömning av om det finns behov av och om det är lämpligt att utfärda fler föreskrifter om hur kontrollen ska bedrivas. Enligt företrädarna måste Livsmedelsverket bedöma detta i varje enskilt fall när nya föreskrifter ska antas. Vidare måste enligt Landsbyggsdepartementet hänsyn tas till regeringsformens bestämmelser om förvaltningens självständighet eller regeringsformens och kommunallagens bestämmelser som reglerar det kommunala självstyret.⁹⁶

I granskningen har Landsbyggsdepartementet och Livsmedelsverket vidare framfört uppfattningen att kontrollsystemet, inklusive länsstyrelser och kommuner, består av självständiga kontrollmyndigheter som var och en ansvarar för planering och genomförande av sin kontrollverksamhet. Livsmedelsverkets roll i detta system är främst att ge råd och stöd som är frivilligt att följa.⁹⁷ Denna uppfattning kan enligt Riksrevisionen bidra till osäkerhet om vad föreskrifter skulle kunna avse och i vilken utsträckning föreskrifter kan utfärdas för att styra kontrollmyndigheternas planering, genomförande och uppföljning av kontrollverksamheten.

⁹² Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2005:21) om offentlig kontroll av livsmedel.

⁹³ Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2009:13) om rapporteringsskyldighet för kontrollmyndigheter.

⁹⁴ Förordning (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter.

⁹⁵ Intervjuer med företrädare för Landsbyggsdepartementet 2013-10-10 och företrädare för Livsmedelsverket 2013-10-14.

⁹⁶ Intervju med företrädare för Landsbyggsdepartementet 2013-10-10 samt synpunkter från Landsbyggsdepartementet i samband med faktagranskning av denna granskningsrapport.

⁹⁷ Intervjuer med företrädare för Landsbyggsdepartementet 2013-10-10 och företrädare för Livsmedelsverket 2013-10-1.

4.2.4 Fler föreskrifter om hur kontrollen ska bedrivas är möjliga

I granskningen har Riksrevisionen analyserat vilka möjligheter som finns för fler nationella föreskrifter om hur kontroll ska bedrivas, dels i förhållande till EU-lagstiftningen, dels i förhållande till svenska bestämmelser som reglerar relationen mellan myndigheter. Analysen visar att det i båda avseendena förefaller finnas utrymme för fler föreskrifter.

EU-lagstiftningen ger utrymme för fler nationella bestämmelser

Kontrollförordningen utgör direkt gällande rätt i Sverige och nationella bestämmelser ska varken motsäga eller dubblera vad som redan regleras i kontrollförordningen. Det finns dock allmänt hållna bestämmelser i kontrollförordningen som kan behöva preciseras i nationella bestämmelser för att krav och målsättningar ska kunna förverkligas på nationell nivå. Enligt Riksrevisionens analys finns det inte något hinder i EU-lagstiftningen för Livsmedelsverket att utnyttja sin föreskriftsrätt för att styra kontrollmyndigheterna, så länge föreskrifterna inte motsäger eller dubblar bestämmelserna i kontrollförordningen. I Riksrevisionens kontakter med kommissionen har det framkommit att man från kommissionens sida inte kan se några hinder för att medlemsstaterna utfärdar nationella preciserande regler för att styra kontrollverksamheten i syfte att uppnå kraven i kontrollförordningen.⁹⁸

De flesta av bestämmelserna i kontrollförordningen riktar sig till kontrollmyndigheterna, men det finns även bestämmelser som riktar sig till medlemsstaterna. I båda fallen kan det finnas behov av att precisera kraven i nationell lagstiftning. När det gäller krav riktade till kontrollmyndigheterna kan dessa i vissa fall behöva specificeras så att det blir tydligare vad kraven innebär och vilka skyldigheter kontrollmyndigheterna har med anledning av kraven. När det gäller krav riktade till medlemsstaterna kan det behöva förtydligas vilka skyldigheter de enskilda kontrollmyndigheterna har för att kraven på medlemsstatsnivå ska kunna uppnås.

De två föreskrifter (se ovan, avsnitt 4.2.3) om hur länsstyrelsernas och kommunernas kontroll ska bedrivas som Livsmedelsverket hittills utfärdat preciserar bestämmelser i kontrollförordningen. Till exempel preciseras kontrollförordningens krav på och procedurer för godkännande och registrering av livsmedelsanläggningar något i Livsmedelsverkets föreskrifter om offentlig kontroll av livsmedel.⁹⁹ Vidare ställer kontrollförordningen krav på att medlemsstaterna årligen rapporterar till kommissionen om bland annat resultatet av kontroller. Livsmedelsverkets föreskrift om rapporteringsskyldighet tydliggör att länsstyrelser och kommuner varje år till

⁹⁸ Intervju med företrädare för kommissionens Food and Veterinary Office (FVO) 2014-01-30.

⁹⁹ Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2005:21) om offentlig kontroll av livsmedel.

Livsmedelsverket ska lämna de uppgifter om sin kontrollverksamhet som krävs för att Livsmedelsverket i sin tur ska kunna rapportera till kommissionen.¹⁰⁰

Det finns dock ytterligare ett antal allmänt hållna bestämmelser i kontrollförordningen som enligt Riksrevisionen skulle kunna preciseras i den svenska livsmedelslagstiftningen, utan att motsäga eller dubblera vad som redan regleras i kontrollförordningen. Dessa bestämmelser handlar bland annat om:

- krav på riskbaserad offentlig kontroll som genomförs regelbundet och så ofta som är lämpligt
- krav på tillräckliga finansiella resurser för att bland annat tillhandahålla nödvändig personal
- krav på att kontrollmyndigheterna ska utföra eller låta utföra externa revisioner av sin kontrollverksamhet
- krav på förfarande för att kontrollera att den offentliga kontrollen är effektiv (verifiering).

Exempel från andra områden

Enligt Riksrevisionen kan vissa grundläggande krav på kontrollmyndigheternas planering, genomförande och uppföljning av kontrollverksamheten behöva läggas fast i bindande föreskrifter för att möjliggöra en effektiv styrning och uppföljning. Som beskrivits i avsnitt 4.2.2 var det också avsikten när föreskriftsrätten infördes i livsmedelslagstiftningen. Behovet av bindande föreskrifter måste dock vägas mot myndigheternas möjligheter att självständigt besluta hur uppgifterna ska utföras. Nedan ger vi exempel på hur antingen regeringen eller den centrala samordnande myndigheten på några andra kontroll- och tillsynsområden lagt fast sådana grundläggande krav i föreskrifter.

Ett exempel är den offentliga djurskyddskontrollen som liksom livsmedelskontrollen omfattas av kontrollförordningens bestämmelser. I Jordbruksverkets föreskrifter om offentlig djurskyddskontroll ställs krav på kontrollmyndigheterna på fler områden än de föreskrifter som Livsmedelsverket hittills utfärdat för genomförandet av livsmedelskontroller. I Jordbruksverkets föreskrifter ställs bland annat krav på att kontrollmyndigheterna, det vill säga länsstyrelserna, varje år fastställer en plan för det kommande årets djurskyddskontroller. Planen ska bland annat innehålla en bedömning av om personalbehoven är uppfyllda.¹⁰¹ Vidare föreskrivs att länsstyrelserna årligen ska följa upp och utvärdera genomförda kontroller. Länsstyrelserna ska också göra en riskklassificering av kontrollobjekten och genomföra kontrollerna med riskklassificeringen som grund.

¹⁰⁰ Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2009:13) om rapporteringsskyldighet för kontrollmyndigheter.

¹⁰¹ Jordbruksverkets föreskrifter (SJVFS 2008:67) om offentlig djurskyddskontroll.

Ett annat exempel är miljötillsynen som liksom livsmedelskontrollen är decentraliserad, med både länsstyrelser och kommuner som tillsynsmyndigheter. Det finns därmed ett behov att styra och följa upp tillsynen som liknar det på livsmedelsområdet. Miljötillsynsförordningen innehåller ett antal grundläggande krav på tillsynsmyndigheternas planering, genomförande och uppföljning av sin tillsynsverksamhet.¹⁰² Till exempel kräver miljötillsynsförordningen att länsstyrelser och kommuner årligen upprättar tillsynsplaner, grundade på behovsutredningar. Tillsynsmyndigheterna ska vidare genomföra tillsynsbesök minst en gång per år om verksamheten innebär betydande risk samt årligen följa upp och utvärdera sin tillsynsverksamhet.

Exempel kan också hämtas från livsmedelslagstiftningen i Finland. I den finska livsmedelslagen finns exempelvis en bestämmelse om tillsynsmyndigheternas kompetens.¹⁰³ Enligt bestämmelsen ska tillsynsmyndigheterna ha tillräckligt stor och kvalificerad personal med tillräcklig erfarenhet. De inspektörer som arbetar med livsmedelstillsyn ska vidare ha högskoleexamen som är lämplig för uppgiften. Den finska livsmedelslagen ställer också krav på att de kommunala tillsynsmyndigheterna ska utarbeta tillsynsplaner som ska uppdateras minst vart tredje år. Dessutom ger lagen regeringen befogenhet att utfärda närmare bestämmelser om innehållet i tillsynsplanerna, inklusive kontrollfrekvens, provtagning och utvärdering.

4.3 Ansvaret för samordning och vägledning i praktiken uppdelat

Förutom bindande föreskrifter kan ledning och samordning av livsmedelskontrollen även ske i form av icke-bindande vägledning och andra stödjande insatser. Livsmedelsverket har en bredare lednings- och samordningsuppgift än länsstyrelserna, i och med att verket enligt sin instruktion och genom sin föreskriftsrätt har en roll att leda kontrollen. I övrigt är formuleringarna i livsmedelslagstiftningen om uppgiften att samordna och vägleda livsmedelskontrollen i stort sett likalydande för Livsmedelsverket och länsstyrelserna, förutom att länsstyrelsernas uppgift begränsar sig till kommunerna i det egna länet.

I praktiken finns det dock en uppdelning av vem som gör vad när det gäller att samordna och ge stöd, råd och vägledning till de kommunala kontrollmyndigheterna. Livsmedelsverket står för den konkreta vägledningen

¹⁰² Miljötillsynsförordningen (2011:13). Att kraven på tillsynsmyndigheterna ligger i en förordning när det gäller miljötillsynen är föranlett av att flera centrala statliga myndigheter, förutom länsstyrelser och kommuner, ansvarar för att utföra operativ tillsyn.

¹⁰³ Finska livsmedelslagen (23/2006).

till kommunerna, i form av exempelvis skriftligt vägledningsmaterial och svar på frågor via webbforum och telefon. Länsstyrelserna anordnar främst länsmöten och genomför uppföljning av kommunernas kontrollverksamhet genom så kallade revisioner.¹⁰⁴ Länsstyrelserna har en begränsad rådgivning till kommunerna. Ett viktigt skäl till att en uppdelning av ansvaret har uppstått i praktiken uppges vara att det är Livsmedelsverket som har sakkunskaper och tillräckligt med resurser för att stå för den konkreta vägledningen, medan länsstyrelsernas sakkunskap och resurser är begränsade.¹⁰⁵

Den ansvarsfördelning som tillämpas i praktiken finns också i en skriftlig överenskommelse mellan Livsmedelsverket och länsstyrelserna från 2006.¹⁰⁶ Det är dock tveksamt ur ett rättsligt perspektiv vilken status en sådan överenskommelse har och om det är möjligt att utifrån överenskommelsen följa upp om Livsmedelsverket och länsstyrelserna utfört de uppgifter de ålagts i lagstiftningen.

Riksrevisionen kan konstatera att den fördelning av samordningsansvaret som finns i praktiken och som framkommer i överenskommelsen inte överensstämmer med det ansvar som länsstyrelserna ålagts i livsmedelsförordningen. I praktiken och enligt överenskommelsen är länsstyrelsernas roll att ge stöd, råd och vägledning till kommunerna i länet begränsad. Den tydliga uppdelningen av ansvaret i praktiken innebär dock samtidigt att det inte förekommer någon överlappning av insatser från Livsmedelsverket och länsstyrelserna. Alla inblandade aktörer verkar införstådda med hur Livsmedelsverket och länsstyrelserna i praktiken delat upp ansvaret för samordning, stöd och vägledning.

4.4 Kontrollmyndigheternas uppfattning om stöd och vägledning

Riksrevisionen har i granskningen genomfört en enkätundersökning där länsstyrelser och kommunala kontrollmyndigheter bland annat svarat på hur de uppfattar Livsmedelsverkets stöd och vägledning. Kommunerna har även svarat på hur de uppfattar stödet från länsstyrelserna. Nedan presenterar vi de resultat från enkätundersökningen som berör stöd och vägledning.

¹⁰⁴ Intervjuer med företrädare för Landsbyggsdepartementet 2013-10-10 och företrädare för Livsmedelsverket 2013-08-21 och 2013-10-14.

¹⁰⁵ Intervjuer med företrädare för Landsbyggsdepartementet 2013-10-10, företrädare för Livsmedelsverket 2013-10-14 och företrädare för länsstyrelsen i Norrbotten 2013-10-23.

¹⁰⁶ Livsmedelsverket och länsstyrelserna, *Länsstyrelsernas roll i livsmedelskontrollen, överenskommelse*, dnr 2877/06 (SLV), dnr 281-13948-06 (Lst), 2006-10-27.

4.4.1 Livsmedelsverkets stöd och vägledning till övriga kontrollmyndigheter

Livsmedelsverket har flera olika former av stöd och vägledning till övriga kontrollmyndigheter. Syftet med stödet är att skapa en likvärdig livsmedelskontroll.¹⁰⁷ Stödet och vägledningen gäller dels planering och uppföljning av själva kontrollverksamheten, dels de bedömningar som länsstyrelsernas kontrollanter och kommunernas livsmedelsinspektörer gör av om livsmedelsföretagen lever upp till kraven i livsmedelslagstiftningen.

Ett grundläggande dokument för den offentliga kontrollen i hela livsmedelskedjan, där livsmedelskontroll utgör en del, är den nationella kontrollplanen.¹⁰⁸ Den nationella kontrollplanen är ett vägledande dokument för alla kontrollmyndigheter och innehåller bland annat övergripande gemensamma mål och prioriteringar. Den nationella kontrollplanen innehåller inga detaljer om exempelvis antal kontroller eller om specifika regionala eller lokala mål.

Livsmedelsverket har publicerat ett 30-tal skriftliga vägledningar och tre kontrollhandböcker.¹⁰⁹ Det finns exempelvis vägledningar om planering av livsmedelskontroller och om riskklassificering av livsmedelsanläggningar och beräkning av kontrolltid.¹¹⁰ Två skriftliga vägledningar är riktade specifikt till länsstyrelserna.¹¹¹

Livsmedelsverkets mer direkta rådgivning till övriga kontrollmyndigheter sker via svar på frågor från enskilda inspektörer, främst per telefon men även per e-post. Verket besvarar även frågor via ett forum för frågor och svar på webbplatsen Livsteck.net. Livsteck.net innehåller även annan information från Livsmedelsverket till övriga kontrollmyndigheter, såsom nyheter om lagstiftningen, och blanketter och mallar. I stödet till övriga kontrollmyndigheter ingår också kurser, seminarier och workshops.¹¹² Livsmedelsverket har ett särskilt uppdrag från regeringen att under perioden 2011–2014 utveckla kompetensen i livsmedelskontrollen.¹¹³

¹⁰⁷ Livsmedelsverket, *Årsredovisning 2013*, februari 2014.

¹⁰⁸ Livsmedelsverket m.fl., *Nationell plan för kontrollen i livsmedelskedjan 2014–2017*, februari 2014.

¹⁰⁹ En uppdaterad förteckning över samtliga vägledningar och kontrollhandböcker finns på Livsmedelsverkets webbplats, <http://www.slv.se/sv/grupp1/Lagstiftning/Vagledning-och-annan-information/>.

¹¹⁰ Livsmedelsverket, *Vägledning till kontrollmyndigheter – Planering av offentlig livsmedelskontroll och Vägledning till kontrollmyndigheter m.fl. – Riskklassning av livsmedelsanläggningar och beräkning av kontrolltid*.

¹¹¹ Livsmedelsverket, *Vägledning till kontrollmyndigheter m.fl. – Livsmedelskontroll i primärproduktion, 2010-12-21* och Livsmedelsverket och Jordbruksverket, *Vägledning – Riskklassificering av livsmedelsföretag och foderföretag i primärproduktionen, 2010-12-21*.

¹¹² Livsmedelsverket, *Årsredovisning 2013*, februari 2014.

¹¹³ Regeringsbeslut, *Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Livsmedelsverket*, 2011-04-07, L2011/1195.

En annan samarbetsform mellan Livsmedelsverket och de kommunala kontrollmyndigheterna är gemensamma kontrollprojekt, så kallade riksprojekt. Samtliga kommuner inbjuds att delta i riksprojekten men deltagandet är frivilligt. Det förekommer också riksprojekt som har kunskapsuppbyggnad i kommunerna som syfte. Ett annat syfte kan vara att öka kommunernas kontroller inom ett visst område. Ett sådant riksprojekt genomfördes under 2011 och gällde märkning av livsmedel.¹¹⁴ Under 2014 kommer ett liknande riksprojekt att genomföras om närings- och hälsopåståenden i märkning av färdigförpackad mat.¹¹⁵

4.4.2 Kommunerna är mest nöjda med de skriftliga vägledningarna

I Riksrevisionens enkätundersökning har kommunerna svarat på hur de uppfattar Livsmedelsverket stöd och vägledning. Kommunerna har bland annat angett hur nöjda de är med Livsmedelsverkets olika stöd för genomförandet av kontrollverksamheten. I tabell 4 nedan framgår hur kommunerna svarat.

Tabell 4 Kommunernas uppfattning om Livsmedelsverkets stöd och vägledning

Stödform	Nöjd i mycket liten eller ganska liten utsträckning, andel	Nöjd i ganska stor eller mycket stor utsträckning, andel	Ingen uppfattning, andel
Vägledningar	10%	89%	1%
Kontrollhandböcker	16%	80%	4%
Workshops och utbildningar	27%	69%	3%
Riksprojekt	38%	42%	21%
Livsteck.net	13%	85%	3%
Telefonrådgivning	26%	63%	11%
Administrativt stöd	69%	14%	17%
Sammantaget allt stöd	20%	80%	0%

Enkätsvaren visar att 80 procent av kommunerna är nöjda i ganska stor eller mycket stor utsträckning med det sammantagna stödet från Livsmedelsverket. Det är ingen skillnad mellan större och mindre kommuner, mätt i antal årsarbetskrafter för livsmedelskontroll, i hur nöjda de är med det sammantagna stödet.

¹¹⁴ Livsmedelsverket, *Riksprojekt 2011 – Kontroll av märkning– redlighet och säkerhet*, rapport 18-2012.

¹¹⁵ <http://www.slv.se/sv/grupp1/livsmedelsforetag/Nyheter-for-livsmedelsforetagare/>, 2014-03-10.

Mest nöjda är kommunerna med de skriftliga vägledningarna. Nästan 90 procent av kommunerna är i ganska stor eller mycket stor utsträckning nöjda med vägledningarna. En stor del av kommunerna, 85 procent, är i stor eller mycket stor utsträckning nöjda med webbplatsen Livsteck.net, men det är bara drygt hälften av kommunerna som uppger att Livsteck.net i ganska stor eller mycket stor utsträckning kan ersätta direkt rådgivning från Livsmedelsverket via telefon eller e-post.

Av kommunerna är det 42 procent som uppger sig vara i ganska stor eller mycket stor utsträckning nöjda med riksprojekten. På frågan om de deltagit i riksprojekt svarar närmare 70 procent av kommunerna att de har det. Nästan 60 procent av de kommuner som deltagit i riksprojekt upplevde att riksprojekten i ganska stor eller mycket stor utsträckning var meningsfulla för den egna kontrollverksamheten. Det var dock en mindre andel, 40 procent, som samtidigt ansåg att riksprojekten i ganska stor eller mycket stor utsträckning avsett områden som var relevanta för kommunerna.

Minst nöjda är kommunerna med det administrativa stödet. En relativt stor andel, 17 procent, hade emellertid ingen uppfattning. Av kommentarerna till frågan framgår att flera kommuner anser att centralt framtagna blanketter och mallar skulle kunna effektivisera arbetet, jämfört med hur det nu är när varje kommun själv tar fram egna blanketter och mallar.

4.4.3 *Kommunerna efterfrågar mer konkret stöd*

Närmare 70 procent av kommunerna uppger att de i ganska stor eller mycket stor utsträckning behöver mer konkret stöd och vägledning. Ett 50-tal kommuner har kommenterat sina svar. Av kommentarerna framgår att flera kommuner anser att det behövs mer konkret vägledning på olika områden för att uppnå en likvärdig livsmedelskontroll. Mer konkret stöd efterfrågas främst när det gäller inspektörernas bedömningar av om livsmedelsföretagen lever upp till kraven eller inte. Andra områden som nämns är märkning, hälso- och näringspåståenden och kosttillskott. Flera kommuner menar att de skriftliga vägledningarna och kontrollhandböckerna borde innehålla fler exempel och förklaringar för att bli mer konkreta.

Bilden bekräftas av att nästan alla kommuner, 90 procent, uppger att de kontaktar Livsmedelsverket via telefon eller e-post för att få stöd och råd när det gäller bedömningar och tolkning av lagstiftningen. Det är vanligast att kommuner har frågor om bedömningar i enskilda fall, men kommunerna har även relativt ofta principiella frågor kring tolkning av lagstiftningen.

4.4.4 *Hälften av länsstyrelserna är nöjda med Livsmedelsverkets stöd*

I enkätundersökningen har länsstyrelserna fått ange hur nöjda de är med Livsmedelsverkets olika stöd för genomförandet av livsmedelskontroller i primärproduktionen. Frågan avsåg endast stöd för länsstyrelsernas livsmedelskontroller hos primärproducenter och inte Livsmedelsverkets stöd till länsstyrelserna i deras roll att följa upp kommunernas kontrollverksamhet. I tabell 5 nedan framgår hur länsstyrelserna svarat.

Tabell 5 Länsstyrelsernas uppfattning om Livsmedelsverkets stöd och vägledning

Stödform	Nöjd i mycket liten eller ganska liten utsträckning, andel	Nöjd i ganska stor eller mycket stor utsträckning, andel	Ingen uppfattning, andel
Vägledning	29%	67%	5%
Workshops och utbildningar	43%	52%	5%
Gemensamma kontrollprojekt	57%	19%	24%
Livsteck.net	29%	62%	10%
Telefonrådgivning	38%	43%	19%
Administrativt stöd	76%	10%	14%
Sammantaget allt stöd	48%	48%	5%

Enkätsvaren visar att knappt hälften av länsstyrelserna är nöjda i ganska stor eller mycket stor utsträckning med det sammantagna stödet från Livsmedelsverket. Länsstyrelserna är alltså mindre nöjda med stödet än kommunerna. Mest nöjda är länsstyrelserna med de skriftliga vägledningarna. Två tredjedelar av länsstyrelserna uppger att de i ganska stor eller mycket stor utsträckning är nöjda med de skriftliga vägledningarna. Precis som kommunerna är länsstyrelserna minst nöjda är med det administrativa stödet. När det gäller Livsteck.net och telefonrådgivning är länsstyrelserna betydligt mindre nöjda än kommunerna.

Tio länsstyrelser valde att kommentera sina svar på frågan. Av kommentarerna framgår att det finns både positiva och negativa synpunkter på de utbildningar som Livsmedelsverket hållit. Länsstyrelserna efterlyser också fler gemensamma kontrollprojekt, gärna upplagt så att olika branscher kontrolleras inom projekten och att utbildningar hålls i samband med projekten.

Tre fjärdedelar av länsstyrelserna kontaktar Livsmedelsverket för att få stöd och råd när det gäller bedömningar och tolkningar av lagstiftningen. Det är främst i frågor om ett specifikt område eller bransch och i principiella frågor kring tolkning av lagstiftningen som länsstyrelserna kontaktar Livsmedelsverket.

Där skiljer sig alltså länsstyrelserna från kommunerna som främst kontaktar Livsmedelsverket för stöd i bedömningar av enskilda fall.

Länsstyrelserna har även fått ange hur nöjda de är med Livsmedelsverkets handbok om revision av lokala kontrollmyndigheter. Av svaren framgår att 17 av länsstyrelserna i ganska stor eller mycket stor utsträckning är nöjda med handboken. En länsstyrelse var i ganska liten utsträckning nöjd och tre länsstyrelser hade ingen uppfattning.

4.4.5 *Länsstyrelsernas stöd och vägledning till kommunala kontrollmyndigheter*

Som nämnts tidigare i detta kapitel ska länsstyrelserna samordna kommunernas kontrollverksamhet och ge stöd, råd och vägledning. Länsstyrelserna ska också sammankalla de länsvisa samordningsgrupperna bestående av länsstyrelsen och kommunerna i länet.

Det sistnämnda sker i praktiken i och med att länsstyrelserna anordnar och bjuder in till de så kallade länsmötena. Av enkätsvaren framgår att 20 av 21 länsstyrelser under de tre senaste åren anordnat länsmöten. De flesta länsstyrelser anordnar två länsmöten per år, några ett länsmöte per år. Tretton länsstyrelser uppger att de även anordnat utbildningar för livsmedelsinspektörer i länets kommuner under de senaste tre åren. Drygt hälften av länsstyrelserna uppger att de har organiserat länsgemensamma kontrollprojekt de senaste tre åren. Några länsstyrelser har i kommentarer till sina svar i enkäten uppgivit att de ordnat studiebesök, studieresor och samsynsprojekt. Det sistnämnda i syfte att uppnå mer likvärdiga kontroller genom samsyn på checklistor, rapporter, sanktioner med mera.

4.4.6 *En majoritet av kommunerna är inte nöjda med länsstyrelsens stöd*

Enkätsvaren visar att endast en fjärdedel av kommunerna i ganska stor eller mycket stor utsträckning är nöjda med det sammantagna stödet från länsstyrelsen. Mest nöjda är kommunerna med länsmötena. Knappt 60 procent uppger att de i ganska stor eller mycket stor utsträckning är nöjda med länsmötena. Minst nöjda är kommunerna med telefonrådgivningen. Endast 11 procent uppger att de i ganska stor eller mycket stor utsträckning är nöjda med länsstyrelsens telefonrådgivning. En stor andel, närmare 40 procent, hade emellertid ingen uppfattning om telefonrådgivningen.

Tabell 6 Kommunernas uppfattning om länsstyrelsernas stöd och vägledning

Stödform	Nöjd i mycket liten eller ganska liten utsträckning, andel	Nöjd i ganska stor eller mycket stor utsträckning, andel	Ingen uppfattning, andel
Länsmöten	37%	58%	5%
Workshops och utbildningar	52%	25%	23%
Länsgemensamma kontrollprojekt	44%	38%	17%
Projektinriktad kontroll	46%	28%	26%
Telefonrådgivning	52%	11%	37%
Sammantaget allt stöd	61%	26%	13%

Ett 50-tal kommuner har kommenterat sina svar på frågan om hur nöjda de är med länsstyrelsens stöd. Av kommentarerna framgår att de anser att länsstyrelserna har en liten roll i sammanhanget. En återkommande kommentar är att länsstyrelsen saknar eller har för lite kompetens och kunskap om livsmedelskontroll för att kunna ha en stödjande roll.

Närmare 40 procent av kommunerna är i ganska stor eller mycket stor utsträckning nöjda med länsgemensamma kontrollprojekt och närmare 30 procent med projektinriktad kontroll. En relativt stor andel av kommunerna uppger dock att de inte har någon uppfattning. Av kommunernas kommentarer framgår att det ofta är kommunerna själva som förbereder och driver gemensamma kontrollprojekt i länen. Länsstyrelsens roll i sammanhanget är därmed liten eller till och med obetydlig, vilket kan förklara varför många kommuner uppger att de inte har någon uppfattning om stödet från länsstyrelsen.

Över 80 procent av kommunerna som deltagit i länsprojekt upplever dock samtidigt att länsprojekten i ganska stor eller mycket stor utsträckning är meningsfulla för den egna kontrollverksamheten. En lika stor andel uppger att länsprojekten i ganska stor eller mycket stor utsträckning har avsett områden som är relevanta för kommunerna. Att kommunerna ofta själva initierar, förbereder och driver länsprojekt är den troliga förklaringen till att kommunerna, trots att de inte är nöjda med länsstyrelsens stöd när det gäller länsprojekten, ändå upplever dem som meningsfulla och relevanta.

4.5 Sammanfattande iakttagelser

- Ett viktigt verktyg i statens styrning av livsmedelskontrollen är Livsmedelsverkets befogenhet att utfärda föreskrifter som specificerar kraven på hur kontrollmyndigheterna ska bedriva kontrollverksamheten. Avsikten med föreskriftsrätten är att ge Livsmedelsverket möjlighet att styra upp och öka likvärdigheten i den offentliga livsmedelskontrollen. Livsmedelsverket har emellertid endast i begränsad utsträckning använt sig av denna föreskriftsrätt.
- Det finns inga hinder i EU-lagstiftningen för att utfärda nationella bestämmelser som preciserar EU-lagstiftningen på området. Det finns därmed ett outnyttjat utrymme att utfärda föreskrifter om hur kontrollen ska bedrivas.
- Livsmedelsverkets och länsstyrelsernas uppgifter att samordna och vägleda livsmedelskontrollen är i stort sett likalydande, men i praktiken har en uppdelning av ansvaret utvecklats. Uppdelningen innebär att länsstyrelserna har en liten roll och överensstämmer därför inte med det ansvar som länsstyrelserna har enligt lagstiftningen.
- Kommunerna är enligt Riksrevisionens enkätresultat överlag nöjda med Livsmedelsverkets vägledning. De är framför allt nöjda med de skriftliga vägledningarna. Minst nöjda är kommunerna med det administrativa stödet. Kommunerna efterfrågar också mer konkret stöd. Kommunerna anser att riksprojekten sällan avser områden som är relevanta för den egna kontrollverksamheten. Livsmedelsverket har ett särskilt regeringsuppdrag att arbeta med en flerårig kompetenssatsning för livsmedelskontrollen.
- Länsstyrelserna är mindre nöjda än kommunerna med Livsmedelsverkets vägledning.
- Kommunerna är enligt Riksrevisionens enkätresultat inte nöjda med länsstyrelsernas stöd för livsmedelskontrollen. Många kommuner anser att det saknas kompetens och sakkunskap hos länsstyrelserna när det gäller den typ av livsmedelskontroll som kommunerna genomför.

5 Uppföljning och revision av livsmedelskontrollen

För att åstadkomma en effektiv och ändamålsenlig livsmedelskontroll i det decentraliserade system som finns i Sverige är det viktigt att det finns en statlig uppföljning av kontrollverksamheten. Om staten kan forma sig en bild av hur kontrollen fungerar och var det finns brister ger detta möjligheter att i nästa led åtgärda dessa brister och säkerställa att kontrollen håller hög kvalitet och är likvärdig.

5.1 Vad säger lagstiftningen?

5.1.1 *Krav i EU-lagstiftningen*

Enligt artikel 44 i kontrollförordningen ska medlemsstaterna årligen rapportera till kommissionen om livsmedelskontrollen. I kontrollförordningen finns även krav på att det ska finnas revision av livsmedelskontrollen i medlemsstaterna.

Artikel 4.6 i kontrollförordningen: De behöriga myndigheterna skall utföra interna revisioner eller låta utföra externa revisioner och skall med beaktande av resultaten vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att de uppfyller målen i denna förordning. Dessa revisioner skall bli föremål för oberoende granskning och genomföras på ett sätt som tillåter insyn.

Artikel 2.6 i kontrollförordningen: *revision:* systematisk och oberoende undersökning för att avgöra om verksamheter och resultat från dessa överensstämmer med planerade åtgärder och om åtgärderna har genomförts på ett effektivt sätt och är lämpliga för att nå målen.

Kommissionen har även beslutat om riktlinjer för utförande av revisioner.¹¹⁶ Riktlinjerna är inte bindande, men ska ge vägledning till medlemsstaterna i tillämpningen av kontrollförordningen.

¹¹⁶ Kommissionens beslut av den 29 september 2006 om fastställande av riktlinjer avseende kriterierna för utförande av revisioner enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd, 2006/677/EG, L 278/16, 2006-10-10.

I artikel 8.3 i kontrollförordningen finns också krav på verifiering av kontrollen. Detta krav gäller kontrollmyndigheterna och omfattar bland annat att de ska ha inrättat förfaranden för att kontrollera att den offentliga kontroll som de utför är effektiv.

5.1.2 *Inget tydligt ansvar för uppföljning i svensk lagstiftning*

Ansvar för uppföljning inte är tydligt reglerat i svensk lagstiftning. Det finns ingenting i lagstiftningen som explicit anger att Livsmedelsverket eller länsstyrelserna ska följa upp kontrollverksamheten. Livsmedelsverket har inte heller några uppdrag eller återrapporteringskrav i sina regleringsbrev för åren 2009–2014 när det gäller uppföljning.

Uppföljning av länsstyrelsernas och kommunernas livsmedelskontroll skulle enligt Riksrevisionen kunna anses vara en del av Livsmedelsverkets roll att leda och samordna livsmedelskontrollen. I utredningen av revision av livsmedelskedjans kontrollmyndigheter görs bedömningen att Livsmedelsverkets lednings- och samordningsansvar omfattar uppföljning och utvärdering av kontrollmyndigheternas verksamhet. I utredningen föreslås emellertid att detta förtydligas genom en ändring i Livsmedelsverkets instruktion så att samordningsuppgiften beskrivs som ”leda, samordna och följa upp”.¹¹⁷ Något sådant förtydligande har dock inte gjorts i instruktionen.

Det finns exempel på liknande områden där ansvaret för uppföljning är tydligare definierat i lagstiftningen. På miljöområdet framgår det av miljötillsynsförordningen (2011:13) att Naturvårdsverket ska ge tillsynsvägledning till kommunala nämnder och länsstyrelser, vilket bland annat omfattar uppföljning och utvärdering av den operativa tillsynen.

5.2 Rapportering om livsmedelskontrollen

Kommunerna och länsstyrelserna lämnar årligen uppgifter till Livsmedelsverket om den livsmedelskontroll de bedriver. Livsmedelsverket har utfärdat föreskrifter om rapporteringsskyldighet för kontrollmyndigheter (LIVSFS 2009:13), och gett länsstyrelserna och kommunerna anvisningar för rapporteringen.¹¹⁸ Rapporteringen innehåller bland annat uppgifter om antal inspektörsårsarbetskrafter och uppskattat behov av inspektörsårsarbetskrafter, huruvida man har använt riskklassificeringsmodellen samt planerade och genomförda livsmedelskontroller för olika riskklasser och olika kontrollområden. Enligt Livsmedelsverket finns det två syften med

¹¹⁷ SOU 2011:23, *Revision av livsmedelskedjans kontrollmyndigheter*, mars 2011, s. 65.

¹¹⁸ Sedan 2010 görs denna rapportering i elektroniskt format vilket möjliggör analyser av utvecklingen över tid och jämförelser mellan olika delar av landet.

rapporteringen. Det ena är att Livsmedelsverket vill få in en samlad bild av kontrollverksamheten i hela landet i syfte att förbättra kontrollen. Det andra är att få in underlag till den årliga rapporten om kontrollverksamheten till kommissionen.¹¹⁹

Riksrevisionen kan konstatera att Livsmedelsverket inte tar in vissa uppgifter som är grundläggande för att kunna bedöma läget i livsmedelskontrollen. Livsmedelsverket tar till exempel in uppgifter om antal planerade men inte om antalet genomförda kontrolltimmar. Istället tas uppgifter in om antal genomförda kontroller. Det gör att det inte går att jämföra planering med utfall.

Andra svagheter i rapporteringen är att kommunerna antingen inte har tillförlitliga uppgifter eller inte rapporterar på samma sätt till Livsmedelsverket. Enligt Livsmedelsverket är till exempel kommunernas uppgifter om behovet av resurser i form av årsarbetskrafter inte tillförlitliga då många kommuner inte har gjort någon behovsinventering.¹²⁰ Det är enligt Livsmedelsverket även oklart om kommunerna endast har angett de årsarbetskrafter som behövs för själva kontrollen eller om de även har angett årsarbetskrafter för annan relaterad verksamhet. Även detta bidrar till att tillförligheten i de inrapporterade uppgifterna om behovet av årsarbetskrafter kan ifrågasättas. Livsmedelsverket har dock för rapporteringen för år 2014 förtydligat definitionen.¹²¹ När det gäller uppgifter om hur ofta de kommunala kontrollmyndigheterna utfärdar sanktioner mot livsmedelsföretag konstaterar Livsmedelsverket att många myndigheter glömt att rapportera om antalet beslut om sanktioner under 2011. Livsmedelsverket uppger emellertid att alla kommuner har rapporterat in uppgiften för 2012 efter att de fått en fråga från Livsmedelsverket. Det förklarar en stor ökning av antalet sanktioner mellan år 2011 och 2012.¹²²

Enligt företrädare för Livsmedelsverket är rapporteringen dessutom inte byggd för att mäta måluppfyllelsen när det gäller målen i den nationella kontrollplanen, eftersom innehållet i rapporteringen togs fram innan målen sattes. Det skulle dock ta flera år att ändra i inrapporteringen. Först ska ett mål översättas till indikatorer och tas in i anvisningen för rapportering och sedan ska kommunerna ta in detta i sina inrapporteringssystem. Arbetet med att utveckla inrapporteringen sker även i samarbete med kontrollmyndigheterna. För närvarande har Livsmedelsverket enligt företrädarna inte resurser för att förändra vilka uppgifter som begärs in i rapporteringen.¹²³

¹¹⁹ Intervju med företrädare för Livsmedelsverket 2014-03-21.

¹²⁰ Livsmedelsverket, *Revision av Sveriges livsmedelskontroll 2012 – resultat av länsstyrelsernas och Livsmedelsverkets revisioner av kontrollmyndigheter*, rapport 23 – 2013.

¹²¹ Intervju med företrädare för Livsmedelsverket 2013-12-09.

¹²² Livsmedelsverket, *Kommuners och Livsmedelsverkets rapportering av livsmedelskontrollen 2012*, rapport 12 – 2013.

¹²³ Intervjuer med företrädare för Livsmedelsverket 2014-03-21 och 2013-12-09.

5.3 Revision av livsmedelskontrollen

Som nämnts ovan ställer kontrollförordningen krav på revision av livsmedelskontrollen. Denna revision kan vara ett sätt att identifiera problem i kontrollverksamheten.

5.3.1 Oklart mandat för revisionen

Företrädare för Landsbyggsdepartementet och Livsmedelsverket har framfört att kravet på revision i kontrollförordningen är riktat till kontrollmyndigheterna, och att de därmed är ansvariga för revision av den egna kontrollverksamheten.¹²⁴ Eftersom myndigheterna är självständiga kan ingen annan myndighet revidera dem mot deras vilja, enligt företrädare för Landsbyggsdepartementet, utan all revision bygger på frivillighet.¹²⁵ Riksrevisionen delar bedömningen att ansvaret för att intern eller extern revision genomförs ligger hos kontrollmyndigheterna enligt kontrollförordningen.

I Sverige har det emellertid i praktiken växt fram ett informellt system för revision. I detta system reviderar Livsmedelsverket länsstyrelsernas livsmedelskontroll. Både Livsmedelsverket och länsstyrelserna reviderar kommunernas livsmedelskontroll. Enligt företrädare för Landsbyggsdepartementet måste kommunerna se till att uppfylla kravet på revision på annat sätt om de inte låter Livsmedelsverket eller länsstyrelsen revidera kommunens livsmedelskontroll.¹²⁶

Utredning om revision

Sverige har fått en rekommendation av kommissionen att inrätta de nödvändiga strukturer och förfaranden för revision som krävs enligt kontrollförordningen och utvidga dessa till att omfatta kommunernas och länsstyrelsernas arbete.¹²⁷ Mot bakgrund av kommissionens rekommendation och att det enligt regeringen etablerats varierande revisionsorganisationer inom livsmedelskedjan tillsatte regeringen en utredning år 2010. Ett syfte med utredningen var att ta fram förslag till en effektiv och ändamålsenlig revisionsprocess och revisionsorganisation som tillgodoser verksamhetens behov och uppfyller revisionskraven i unionens lagstiftning och vägledningar.¹²⁸ Regeringen uttryckte i sina direktiv till utredningen att det inte är entydigt att Livsmedelsverket

¹²⁴ Intervjuer med företrädare för Landsbyggsdepartementet 2013-10-10 och företrädare för Livsmedelsverket 2013-10-21.

¹²⁵ Intervju med företrädare för Landsbyggsdepartementet 2013-10-10.

¹²⁶ Intervju med företrädare för Landsbyggsdepartementet 2013-10-10.

¹²⁷ Europeiska kommissionen, *Slutrapport för allmän revision i Sverige 2010 för utvärdering av de behöriga myndigheternas offentliga kontroller*, DG(SANCO)/2010-8723-MR Final.

¹²⁸ Kommittédirektiv, Dir. 2010:66, *Revision av livsmedelskedjans kontrollmyndigheter*, 17 juni 2010.

respektive länsstyrelserna är behöriga att utföra revision i kontrollförordningens mening av de regionala och lokala kontrollmyndigheterna.

Resultaten av utredningen presenterades 2011.¹²⁹ Bland annat konstaterades att det saknades en nationell planering, ledning och övervakning av revisionsarbetet. Vidare konstaterades brister i omfattning och kvalitet av revisioner, samt oklarheter och otydligheter i ansvar och uppgifter. I utredningen gjordes bedömningen att varje kontrollmyndighets skyldighet enligt kontrollförordningen att utföra revision måste utgöra grunden i revisionsarbetet. Länsstyrelsernas och kommunernas revision av sin egen kontrollverksamhet var enligt utredningen svagt utvecklad. Den enda åtgärd som genomförts med anledning av utredningen är att Livsmedelsverket fick i uppdrag att skapa en samrådsgrupp för revision för hela livsmedelskedjan.¹³⁰

Inget tydligt mandat för livsmedelsverkets revision

Revision av livsmedelskontrollen nämns inte explicit i svensk lagstiftning. I propositionen inför den nuvarande livsmedelslagen bedömde regeringen att kravet på revision i huvudsak borde kunna tillgodoses genom den gällande ordningen för revision av statliga och kommunala myndigheter samt genom de centrala kontrollmyndigheternas arbete med att övervaka den lokala kontrollen.¹³¹

Som nämnts ovan har Landsbyggsdepartementet och Livsmedelsverket framhållit att revisionen ska bygga på frivillighet. Samtidigt har företrädare för Livsmedelsverket och Socialdepartementet i intervjuer med Riksrevisionen uppgett att det inte är tydligt formulerat i lagstiftningen att Livsmedelsverket och länsstyrelserna får utföra revision av livsmedelskontrollen och att det skulle vara bra om detta kunde förtydligas.¹³²

Trots att Livsmedelsverket har uppgett att revisionen ska bygga på frivillighet har företrädare för Livsmedelsverket uppgett att de genomför revisioner hos länsstyrelser och kommuner med stöd av 22 § livsmedelsförordningen.¹³³ I denna paragraf anges att Livsmedelsverket ska utföra de inspektioner som behövs för att övervaka att Sverige på livsmedelsområdet fullgör de förpliktelser som föranleds av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Hänvisning till denna paragraf görs även bland annat i beskrivningen av revisionen i den nationella kontrollplanen.

¹²⁹ SOU 2011:23, *Revision av livsmedelskedjans kontrollmyndigheter*, mars 2011.

¹³⁰ Regeringsbeslut, *Uppdrag att inrätta en samrådsgrupp avseende revisioner av den offentliga kontrollen i livsmedelskedjan*, L2012/1644, 2012-06-20.

¹³¹ Prop. 2005/06:128.

¹³² Intervjuer med företrädare för Livsmedelsverket 2013-10-14 och företrädare för Socialdepartementet 2013-12-04.

¹³³ Intervjuer med företrädare för Livsmedelsverket 2013-10-14 och 2013-12-09.

Grundprincipen i svensk rätt är emellertid att staten inte ska revidera kommuner och att reglering som rör kommunerna ska ha stöd i lag.¹³⁴ Därför krävs enligt Riksrevisionen ett tydligt rättsligt stöd för att frångå denna princip. Riksrevisionen gör bedömningen att 22 § i livsmedelsförordningen inte ger ett sådant lagstöd. För det första omfattar ordet ”inspektioner” inte på ett tydligt sätt revision enligt Riksrevisionens bedömning. För det andra är kopplingen till livsmedelslagen inte tillräckligt tydlig. Enligt 19 § 1 p. i livsmedelslagen får regeringen utfärda föreskrifter om hur kontrollen ska bedrivas, och det skulle kunna hävdas att 22 § i livsmedelsförordningen är en sådan föreskrift. Det framgår emellertid inte att föreskriftsrätten omfattar föreskrifter om revision.

När det gäller Livsmedelsverkets revision av länsstyrelserna krävs ingen lagreglering, utan detta kan regeringen reglera i förordning. Det är emellertid som beskrivits ovan inte tydligt att uppgiften att revidera ingår i 22 §. Därmed är även Livsmedelsverkets mandat att revidera länsstyrelsernas kontrollverksamhet otydligt.

Inget tydligt mandat för länsstyrelsernas revision

Många länsstyrelser är tveksamma till om de har mandat att revidera kommunernas livsmedelskontroll. I Riksrevisionens enkät till länsstyrelserna framkom att drygt hälften av dem som arbetar med samordning av kommunernas livsmedelskontroll på länsstyrelserna anser att länsstyrelsernas mandat är otydligt. Cirka 38 procent anser att mandatet är tydligt.

Det har i olika sammanhang framhållits att revisionen kan ses som en del av länsstyrelsernas samordnande roll. I utredningen om revision av livsmedelskedjans kontrollmyndigheter framfördes till exempel att ansvaret för revision inte behövde regleras ytterligare, eftersom länsstyrelserna har ett samordningsansvar regionalt och att arbetsfördelningen som gäller för revision kan anses följa den gällande roll- och ansvarsfördelningen.¹³⁵ Som beskrivits ovan skulle uppgiften att revidera kommunernas livsmedelskontroll behöva framgå tydligt i lagstiftningen. Enligt Riksrevisionens bedömning är det emellertid inte tydligt i lagstiftningen att samordning skulle kunna inbegripa den form av uppföljning och kontroll som en revision innebär eller att det finns skäl att göra ett avsteg från principen om att kommunerna utför sin egen revision. Riksrevisionen har därför gjort bedömningen att de delar av lagstiftningen som gäller länsstyrelsernas samordnande roll inte är relevanta när det gäller revision, och gör alltså en annan bedömning än utredningen.

¹³⁴ Intervju med företrädare för Finansdepartementet 2013-12-04. Av 8 kap. 2 § framgår att reglering som rör kommunerna ska ske i lag, men normgivningsmakten kan delegeras till regeringen (8 kap. 3 §) och subdelegeras till en myndighet (8 kap. 11 §).

¹³⁵ SOU 2011:23, *Revision av livsmedelskedjans kontrollmyndigheter*, mars 2011.

5.3.2 *Informellt system för revision fångar upp problem i kontrollverksamheten*

Som beskrivits ovan finns det inget tydligt mandat för revision i lagstiftningen. Revisionen av länsstyrelsernas och kommunernas kontrollverksamhet kan därför anses ske på frivillig basis. Bristen på ett tydligt mandat verkar emellertid inte orsaka något problem när det gäller att få kontrollmyndigheterna att medverka i revisionen. Som framgår i kapitel 3 fångas också en hel del problem i kontrollverksamheten upp av revisionen.

Det system för revision av livsmedelskontrollen som tillämpas i Sverige beskrivs bland annat i den nationella kontrollplanen.¹³⁶ Där framgår att revisionerna utförs av Livsmedelsverket och länsstyrelserna enligt en överenskommelse.¹³⁷ I den nationella kontrollplanen anges även att Livsmedelsverket ansvarar för att leda och samordna revisionssystemet. Vidare anges att det finns ett riskbaserat femårigt revisionsprogram. Företrädare för Livsmedelsverket har uppgett att det hittills bara är Livsmedelsverkets egna revisioner som har ingått i revisionsprogrammet. Det finns dock planer på att Livsmedelsverket och länsstyrelserna framöver ska ha en gemensam planering.¹³⁸ Länsstyrelserna ansvarar enligt den nationella kontrollplanen för att upprätta en revisionsplan för kommunerna i länet. Länsstyrelsen ansvarar också för att följa upp att kommunerna vidtar åtgärder för att rätta till brister. Om kommunen inte gör detta kan länsstyrelsen begära att Livsmedelsverket utfärdar ett föreläggande mot kommunen.

Livsmedelsverket har tagit fram en handbok för revision av lokala kontrollmyndigheters livsmedelskontroll¹³⁹, och följer sedan 2013 upp revisionen av livsmedelskontrollen genom att sammanställa resultaten av samtliga revisioner i en rapport. I rapporten uppger Livsmedelsverket att cirka 93 procent av alla kommuner har reviderats under femårsperioden 2008–2012, och att resterande kommuner antingen blev reviderade före 2008 eller kommer att revideras under 2013. Under 2012 reviderade alla länsstyrelser utom fyra minst en kommuns livsmedelskontroll.¹⁴⁰ När det gäller länsstyrelsernas kontroll i primärproduktionen har Livsmedelsverket sedan 2011 årligen reviderat cirka 25 procent av länsstyrelserna.¹⁴¹ Resultaten av revisionerna rapporteras även till kommissionen i den årliga rapporten.

¹³⁶ Livsmedelsverket m.fl., *Nationell plan för kontrollen i livsmedelskedjan*, del 4, s. 90–95.

¹³⁷ Livsmedelsverket och länsstyrelserna, *Länsstyrelsernas roll i livsmedelskontrollen*, överenskommelse, dnr 2877/06 (SLV), dnr 281-13948-06 (Lst), 2006-10-27.

¹³⁸ Intervju med företrädare för Livsmedelsverket 2013-12-12.

¹³⁹ Livsmedelsverket, *Handbok Revision av lokala kontrollmyndigheters livsmedelskontroll*, 2013-02-20.

¹⁴⁰ Livsmedelsverket, *Revision av Sveriges livsmedelskontroll 2012 – resultat av länsstyrelsernas och Livsmedelsverkets revisioner av kontrollmyndigheter*, rapport 23 – 2013.

¹⁴¹ Intervju med företrädare för Livsmedelsverket, 2013-12-09.

Livsmedelsverkets revision av länsstyrelser och kommuner

Livsmedelsverket gör revision på plats hos livsmedelsföretagen genom att följa med en inspektör från en kommun eller länsstyrelse och skugga denna under inspektionen. Länsstyrelserna bjuds in att delta i Livsmedelsverkets revisioner av kommuner, och deltar ofta. Livsmedelsverket har använt sig av tekniska experter från länsstyrelser vid vissa av sina revisioner.¹⁴²

Länsstyrelsernas revision av kommuner

Länsstyrelsernas revisioner av kommunerna är oftast så kallade skrivbordsrevisioner där man bland annat tittar på planeringsdokument och ansvarsfördelning, hur kommunerna bedömt resursbehoven och kommunens uppföljning.¹⁴³ Enligt företrädare för Livsmedelsverket finns det skillnader i kvaliteten i den revision som genomförs av länsstyrelserna, och kompetensen hos länsstyrelserna när det gäller revision behöver höjas. Enligt Livsmedelsverket har det skett förbättringar på senare tid, både när det gäller kompetens och kvalitet.¹⁴⁴ Enligt Livsmedelsverket har länsstyrelserna inte fått några nya resurser för revisionen, vilket lyfts till regeringen.¹⁴⁵

Livsmedelsverket har efterfrågat att länsstyrelserna i högre grad gör skuggrevisioner. Ofta har brist på kompetens vid länsstyrelserna varit ett hinder. Fördelen med skuggrevisioner är att de möjliggör en bedömning av själva utförandet av kontrollen och effekterna av de kontroller som görs, samt av inspektörernas kompetens. I samrådsgruppen för revision diskuteras enligt Livsmedelsverket en expertpool där medarbetare från Livsmedelsverket, länsstyrelser och kommuner med särskild kompetens ska ingå. Dessa experter ska kunna anlitas vid revisioner, till exempel om kompetens inom ett visst område behöver förstärkas.¹⁴⁶

Innehåll i revisionerna

Enligt kommissionens riktlinjer för revision bör revisionssystemet täcka tre punkter, nämligen överensstämmelse med planerade åtgärder, effektivt genomförande av planerade åtgärder samt bedömning av om de planerade åtgärderna är lämpliga för att uppnå målen i kontrollförordningen.¹⁴⁷

¹⁴² Intervjuer med företrädare för Livsmedelsverket 2013-08-21 och 2013-12-09.

¹⁴³ Intervju med företrädare för Livsmedelsverket 2013-08-21.

¹⁴⁴ Intervju med företrädare för Livsmedelsverket 2013-12-09.

¹⁴⁵ Intervju med företrädare för Livsmedelsverket 2013-10-14.

¹⁴⁶ Intervju med företrädare för Livsmedelsverket 2013-12-09.

¹⁴⁷ Kommissionens beslut av den 29 september 2006 om fastställande av riktlinjer avseende kriterierna för utförande av revisioner enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd, 2006/677/EG, L 278/16, 2006-10-10.

Riksrevisionens bedömning är att Livsmedelsverkets handbok för revision i huvudsak fokuserar på förutsättningar för kontrollen, som organisation, tillräcklig kontrollpersonal, finansiering etcetera. I handboken betonas effektivt genomförande av kontrollen och åtgärdernas lämplighet i mindre utsträckning. För att kunna bedöma dessa punkter krävs enligt kommissionens riktlinjer teknisk expertis.

Oberoende granskning

Som nämnts i inledningen till detta kapitel finns det krav på oberoende granskning av revisionerna i kontrollförordningen. Ett av syftena med oberoende granskning är enligt kommissionen att ha en oberoende utvärdering av effektiviteten och oberoendet i revisionsprocessen.¹⁴⁸ Företrädare för Livsmedelsverket har uppgett att oberoende granskning är en svag punkt i det svenska revisionssystemet, och Livsmedelsverket har inte arbetat så mycket med detta. Det finns dock behov av sådan granskning.¹⁴⁹ I propositionen inför den nuvarande livsmedelslagen nämns Riksrevisionens oberoende granskning av staten och revision enligt kommunallagen i samband med oberoende granskning av revisionen av livsmedelskontrollen.¹⁵⁰ Eftersom varken Riksrevisionens revision eller den kommunala revisionen innebär någon regelbunden granskning av revisionen av livsmedelskontrollen är Riksrevisionens bedömning att någon sådan oberoende granskning inte finns i Sverige.

5.4 Ingen fördjupad uppföljning av kontrollverksamheten

Det finns ingenting i livsmedelslagstiftningen som anger att Livsmedelsverket ska lämna förslag på hur brister i kontrollverksamheten kan åtgärdas. Enligt Riksrevisionen är det emellertid rimligt att anta att det ingår i Livsmedelsverkets ledande och samordnande roll att genomföra en uppföljning som leder fram till förslag på förbättringar i kontrollverksamheten. På miljötillsynsområdet är detta tydligt formulerat. Där ska Naturvårdsverket årligen lämna en redovisning till regeringen av hur tillsynen kan utvecklas och förbättras. Denna redovisning ska omfatta de brister i tillsynen som verket identifierat och en beskrivning av hur de kan åtgärdas.¹⁵¹

Vissa problem i kommunernas livsmedelskontroll som identifierats av Livsmedelsverket, antingen i rapporter som utgår från kommunernas rapportering eller i revisioner, verkar vara generella för ett stort antal kommuner.

¹⁴⁸ Europeiska kommissionen, *Independence and independent scrutiny* – utkast.

¹⁴⁹ Intervjuer med företrädare för Livsmedelsverket 2013-08-21 och 2014-12-09.

¹⁵⁰ Prop. 2005/06:128, avsnitt 9.7.

¹⁵¹ Miljötillsynsförordningen (2011:13).

Det handlar till exempel om att många anläggningar i de högsta riskklasserna inte får årliga kontroller och att kommunerna har problem med att tillämpa bestämmelserna om hur kontrollen ska finansieras. Enligt företrädare för Livsmedelsverket genomförs ingen djupare uppföljning för att ta reda på vad som ligger bakom dessa problem och hur de skulle kunna åtgärdas.¹⁵²

Livsmedelsverket följer inte heller upp i vilken utsträckning kommunerna använder sig av de möjligheter till samverkan som finns i livsmedelslagen (se nedan kapitel 6).¹⁵³

5.5 Krav på verifiering

Som nämnts ovan ställer kontrollförordningen även krav på att kontrollmyndigheterna har en verifiering av sin kontrollverksamhet. Enligt företrädare för Livsmedelsverket finns det två typer av verifiering. Den ena typen handlar om huruvida man följer planen och den andra om huruvida man ser effekt av kontrollen, det vill säga om man upptäcker avvikelser hos livsmedelsföretagen och om man ser till att de rättas till. Den första typen av verifiering är enligt Livsmedelsverket lättare att åstadkomma.¹⁵⁴

Sverige har i revisioner som kommissionen genomfört fått en generell rekommendation att bygga på systemen för övervakning och verifiering av att kontrollerna är effektiva och sprida systemen till alla behöriga myndigheter.¹⁵⁵ Med anledning av rekommendationen har Livsmedelsverket startat ett projekt för att bland annat utveckla ny vägledning om verifiering. Enligt företrädare för Livsmedelsverket kan det emellertid vara svårt för små kommuner att leva upp till de administrativa krav, inklusive verifiering, som gäller kontrollmyndigheterna. En möjlig väg för att lösa problemet är enligt företrädarna samverkan mellan kommunerna.¹⁵⁶

¹⁵² Intervju med företrädare för Livsmedelsverket 2014-03-21.

¹⁵³ Intervju med företrädare för Livsmedelsverket 2013-12-09.

¹⁵⁴ Intervju med företrädare för Livsmedelsverket 2013-12-09.

¹⁵⁵ Europeiska kommissionen, *Slutrapport för allmän revision i Sverige 2010 för utvärdering av de behöriga myndigheternas offentliga kontroller*, DG(SANCO)/2010-8723-MR Final.

¹⁵⁶ Intervju med företrädare för Livsmedelsverket 2014-03-21.

5.6 Sammanfattande iakttagelser

- I Sverige fångas problem i kontrollmyndigheternas verksamhet i huvudsak upp genom rapportering till Livsmedelsverket och genom revisioner som Livsmedelsverket och länsstyrelserna genomför.
- Revisionen bygger enligt Landsbyggsdepartementet och Livsmedelsverket på frivillighet, det vill säga att kontrollmyndigheterna kan välja att låta Livsmedelsverket och länsstyrelserna genomföra revision eller se till att revisionen utförs på annat sätt. Samtidigt hänvisar Livsmedelsverket till mandat i svensk lagstiftning för sin och länsstyrelsernas revision. Det är oklart om det finns ett sådant mandat.
- Ansvaret för uppföljning är inte tydligt definierat i lagstiftningen.
- Kommunerna och länsstyrelserna rapporterar årligen ett antal uppgifter om sin kontrollverksamhet till Livsmedelsverket. I denna rapportering saknas vissa uppgifter som är grundläggande för att bedöma läget i livsmedelskontrollen, till exempel går det inte att jämföra planerade kontrolltimmar med utfall. Rapporteringen är även otillräcklig för att följa upp målen för kontrollverksamheten som finns i den nationella kontrollplanen.
- Livsmedelsverket genomför ingen fördjupad uppföljning i syfte att föreslå förbättringar i kontrollverksamheten.
- EU-lagstiftningen ställer krav på att kontrollmyndigheterna ska verifiera sin kontrollverksamhet, det vill säga följa upp om man följer sin kontrollplan och om man ser effekt av kontrollen. Detta är under utveckling i Sverige.

6 Möjligheter att åtgärda brister i kontrollverksamheten

Om brister konstateras i kontrollverksamheten är det viktigt att staten säkerställer att dessa brister åtgärdas så att kontrollen kan bli effektiv och ändamålsenlig. Åtgärder för att komma till rätta med bristerna kan variera från stöd till kontrollmyndigheterna till ingripanden i form av till exempel förelägganden. En möjlighet som staten har gett kontrollmyndigheterna för att komma till rätta med problem i kontrollverksamheten är utökad samverkan mellan kontrollmyndigheterna för att till exempel bättre utnyttja befintliga resurser.

6.1 Vad säger lagstiftningen?

Under 2005 infördes utökade möjligheter i livsmedelslagstiftningen till ingripanden mot kommuner som inte fullgör sitt kontrolluppdrag. Inför ändringen betonade regeringen att det är angeläget att tillsynen blir bättre och mer likvärdig över landet och att det finns situationer då det krävs ett tydligt och kraftfullt agerande från statens sida. Därför behövdes enligt regeringen rätten att utfärda förelägganden mot kommuner som brister i tillsynen och regler om att mot en kommuns vilja överföra ansvaret för tillsynen över en viss verksamhet från kommunen till staten.¹⁵⁷ Bestämmelserna om förelägganden mot kommuner och överflyttning av ansvar för tillsyn togs även in i den nu gällande livsmedelslagen. Regeringen motiverade detta med behovet av att åstadkomma en bättre och mer likvärdig tillsyn i hela landet.¹⁵⁸

Möjligheten till överflyttning av kontrollen och möjligheten att utfärda förelägganden regleras i livsmedelslagen.

¹⁵⁷ Prop. 2004/05:72; Bet. 2004/05:MJU10, rskr. 2004/05:200.

¹⁵⁸ Prop. 2005/06:128.

15 § första stycket livsmedelslagen: Livsmedelsverket får, i samråd med en kommun, besluta att den offentliga kontrollen av en viss anläggning som kommunen annars har skall flyttas över till verket. Ett sådant beslut får fattas, om verksamheten har stor omfattning, är särskilt komplicerad eller om det finns andra särskilda skäl.

17 § livsmedelslagen: Om en kommun grovt eller under längre tid har åsidosatt sin kontrollskyldighet när det gäller en viss anläggning, får regeringen på ansökan av Livsmedelsverket besluta att ansvaret för den offentliga kontrollen av den anläggningen skall flyttas över till Livsmedelsverket. Regeringen får besluta att kontrollen ska lämnas tillbaka till kommunen.

18 § livsmedelslagen: Om en kommun inte fullgör de skyldigheter som följer av dess kontrolluppdrag, får Livsmedelsverket förelägga kommunen att avhjälpa bristen. Ett sådant föreläggande skall innehålla uppgifter om de åtgärder som Livsmedelsverket anser nödvändiga för att bristen skall kunna avhjälpas.

Livsmedelsverket har inga möjligheter att ingripa vid brister i länsstyrelsernas livsmedelskontroll, och länsstyrelserna har inga möjligheter att ingripa mot kommunerna.

6.2 Livsmedelsverkets åtgärder

6.2.1 Kommunernas kontrollverksamhet

Som beskrivits ovan har Livsmedelsverket möjlighet att ingripa mot kommuner som brister i sitt kontrolluppdrag. Regeringen slår i sin skrivelse om tillsyn från 2010 fast att vid eventuella missförhållanden hos de kommunala tillsynsorganen bör krav på åtgärder i första hand framföras genom påpekanden.¹⁵⁹ Om en kommun inte följer ett påpekande bör den statliga samordnande myndigheten emellertid kunna ingripa mot kommunen genom föreläggande med krav på åtgärder för att avhjälpa bristen.

Möjligheter till ingripande anses effektiva

Livsmedelsverket menar att förelägganden har stort genomslag trots att de inte kan förenas med vite.¹⁶⁰ Över 70 procent av länsstyrelserna angav i Riksrevisionens enkät att de i ganska eller mycket stor utsträckning anser att ingripanden från Livsmedelsverket mot kommuner i form av till exempel förelägganden skulle leda till att brister avhjälpas snabbare. Företrädare för länsstyrelser har även uppgett i intervjuer att kommunerna uppfattar förelägganden som en stark sanktion, som kan få till stånd politiska beslut om exempelvis höjda taxor och mer resurser. Även de företrädare för kommuner som Riksrevisionen intervjuat har uppgett att ingripanden kan ha effekt,

¹⁵⁹ Skr. 2009/10:79

¹⁶⁰ Intervjuer med företrädare för Livsmedelsverket 2013-08-21 och 2013-10-14.

exempelvis genom att kontrollverksamheten får uppmärksamhet från politikerna som då kan fatta beslut om mer resurser.

Möjligheter till ingripande används sällan

Brister som kan leda till förelägganden upptäcks enligt företrädare för Livsmedelsverket genom revision, rapporteringen från kommunerna samt medverkan från kommunerna i aktiviteter.¹⁶¹ Vanliga brister som konstaterats hos kommunerna är till exempel avsaknad av kontrollplan, brister i uppföljningen, problem med finansiering och bristande kompetens. Trots detta har Livsmedelsverket använt möjligheterna till ingripande sparsamt. Förelägganden har främst använts när kommuner inte rapporterat in data till Livsmedelsverket. Möjligheten till föreläggande har endast använts i två fall som inte avsett rapportering. Det ena fallet handlade om kompetensbrist och det andra om personalbrist. Det har förekommit att Livsmedelsverket övertagit kontrollansvaret från kommuner i samförstånd. Det har dock aldrig hänt att kontrollansvaret har tagits över mot kommunens vilja. Enligt företrädare för Livsmedelsverket är verket återhållsamt när det gäller att använda sig av möjligheterna till föreläggande och övertagande av kontrollansvar. Andra möjligheter, såsom att föra en dialog med kommunerna, uttöms innan sådana åtgärder övervägs.¹⁶²

Systemet för hur resultat av uppföljning och revision ska hanteras internt inom Livsmedelsverket är under utveckling. Hittills har fem ärenden gått vidare från utvärderingsenheten, som tar emot kontrollmyndigheternas rapportering och genomför revision, till kontrollledningsenheten, som ska göra en bedömning av vilken åtgärd från Livsmedelsverket som kan ha störst effekt i den berörda kommunen.¹⁶³ I januari 2014 tog Livsmedelsverket fram en instruktion för hantering av brister i kommunala myndigheters fullgörande av sitt kontrolluppdrag.¹⁶⁴ Där anges ett antal fall där det kan vara befogat att förelägga kommunen att åtgärda bristen. Dessa inkluderar bland annat att inga livsmedelskontroller genomförs, att det är uppenbart att det saknas personal och att brister hos kontrollobjekt inte upptäcks i kontrollen. Företrädare för Livsmedelsverket har angett att de för närvarande har tagit kontakt med tre kommuner för möten angående brister i kontrollverksamheten. Till mötena har politisk ledning och förvaltningsledning inbjudits att medverka. Dessa möten syftar i första hand till att ge stöd till de berörda kommunerna att avhjälpa bristerna, men i förlängningen kan processen leda till ett föreläggande.¹⁶⁵

¹⁶¹ Intervjuer med företrädare för Livsmedelsverket 2013-08-21 och 2013-10-14.

¹⁶² Intervjuer med företrädare för Livsmedelsverket 2013-08-21 och 2013-10-14.

¹⁶³ Intervju med företrädare för Livsmedelsverket 2013-12-09.

¹⁶⁴ Livsmedelsverket, *Hantering av brister i kommunala myndigheters fullgörande av sitt kontrolluppdrag*, 2014-01-20.

¹⁶⁵ Intervju med företrädare för Livsmedelsverket 2014-03-21.

Denna situation liknar den som Riksdagens revisorer beskrev 2001, även om kommunernas livsmedelskontroll förefaller ha förbättrats sedan dess. Där konstaterar revisorerna att Livsmedelsverket rapporterat om brister i kommunernas livsmedelstillsyn, men inte redogjort för vilka åtgärder som verket vidtagit för att komma till rätta med bristerna.¹⁶⁶

Åtgärder med anledning av FVO:s revisioner

Livsmedelsverket kan även behöva vidta åtgärder med anledning av FVO:s revisioner. I sin handlingsplan med anledning av FVO:s revision under 2010 av kontrollsystem för livsmedelshygien, spårbarhet, märkning och buteljerat vatten angav Livsmedelsverket bland annat att verket skulle agera om det framkommer att en kontrollmyndighet inte lever upp till kraven i kontrollförordningen när det gäller kontrollfrekvensen. Företrädare för Livsmedelsverket har inte kunnat ange på vilket sätt de avsåg agera när det gäller denna aspekt.¹⁶⁷

6.2.2 Länsstyrelsernas kontrollverksamhet

Livsmedelsverket har inga formella möjligheter att ingripa vid brister i länsstyrelsernas kontrollverksamhet. Enligt företrädare för Socialdepartementet borde det teoretiskt sett vara möjligt att ge Livsmedelsverket möjligheter att ingripa mot länsstyrelser. Man känner dock inte till några andra områden där det finns möjligheter för en statlig myndighet att ingripa mot länsstyrelser.¹⁶⁸ Även företrädare för Landsbygdsdepartementet anser att detta skulle vara möjligt, men att det då måste finnas behov av sådana möjligheter.¹⁶⁹

Livsmedelsverket har uppgett att de under 2010 har riktat särskilda informationsinsatser till länsstyrelserna för att uppmärksamma dem på vikten av att kontrollera alla branscher och alla krav i lagstiftningen, men att rapporteringen visar att bristerna kvarstår.¹⁷⁰ Livsmedelsverket har dock inte haft några möten med enskilda länsstyrelser när det gäller brister i deras livsmedelskontroll hos primärproducenter. Anledningen uppges vara att Livsmedelsverket har fokuserat på att förbättra livsmedelskontrollen i kommunerna, och att de inte har resurser för att agera även när det gäller länsstyrelserna.¹⁷¹

¹⁶⁶ Riksdagens revisorer, *Hur styr staten livsmedelstillsynen?* Rapport 2001/02:7, s. 62–63.

¹⁶⁷ Intervju med företrädare för Livsmedelsverket 2014-03-21.

¹⁶⁸ Intervju med företrädare för Socialdepartementet 2013-12-04.

¹⁶⁹ Intervju med företrädare för Landsbygdsdepartementet 2013-10-10.

¹⁷⁰ Livsmedelsverket, *Rapportering av länsstyrelsernas livsmedelskontroll och information inom primärproduktionen 2012*, rapport 14 – 2014, s. 21.

¹⁷¹ Intervju med företrädare för Livsmedelsverket 2014-03-21.

6.3 Länsstyrelsernas åtgärder

6.3.1 Kommunernas kontrollverksamhet

Länsstyrelserna har inga formella möjligheter att ingripa mot kommuner som brister i sin kontrollverksamhet, exempelvis om länsstyrelsen upptäcker brister vid sin revision av kommunerna. Över 60 procent av företrädarna för länsstyrelserna uppgav i Riksrevisionens enkät att de anser att länsstyrelsen borde ha befogenhet att utfärda förelägganden mot kommuner med anledning av brister som framkommit vid länsstyrelsens revision av kommunernas livsmedelskontroll. På djurskyddsområdet har länsstyrelserna tidigare haft rätt att bland annat utfärda förelägganden mot kommuner som inte fullgjorde sitt tillsynsuppdrag.¹⁷²

Enligt den nationella kontrollplanen ansvarar länsstyrelserna för att följa upp att kommunerna vidtar åtgärder för att rätta till brister som framkommer i länsstyrelsernas revision av kommunernas kontrollverksamhet. Om länsstyrelsen bedömer att kommunen inte vidtar tillräckliga åtgärder kan länsstyrelsen begära att Livsmedelsverket förelägger kommunen att vidta rättelse.¹⁷³ Länsstyrelserna begär i regel in åtgärdsplaner från kommunerna med anledning av revisioner av kontrollverksamheten. Som beskrivits i kapitel 5 är det emellertid oklart om länsstyrelserna har mandat att revidera kommunerna och därför är det även oklart om de har rätt att begära in åtgärdsplaner. Företrädare för en länsstyrelse har uppgett att de fått kritik av Livsmedelsverket för att länsstyrelsen formulerat en begäran att kommunen skulle komma in med en åtgärdsplan som ett krav. Enligt Livsmedelsverket borde länsstyrelsen "ge kommunen möjlighet" att inkomma med åtgärdsplan eftersom länsstyrelsen inte har någon rätt att ställa krav på kommunen.¹⁷⁴ Detta exempel förstärker bilden av att det finns oklarheter när det gäller hur länsstyrelserna ska följa upp att kommunerna vidtar åtgärder med anledning av resultat av revisionen.

I de fall länsstyrelserna bedömer att kommunens åtgärder för att komma till rätta med brister inte är tillräckliga kan länsstyrelsen skicka vidare ärendet till Livsmedelsverket för åtgärd. I Riksrevisionens enkät uppgav 57 procent av företrädarna för länsstyrelserna att de någon gång skickat revisionsrapporter till Livsmedelsverket med begäran om åtgärd. De företrädare för länsstyrelser som Riksrevisionen intervjuat har uppgett att det inte fungerar tillfredsställande att förmå kommunerna att vidta åtgärder genom att gå via Livsmedelsverket. Livsmedelsverket går enligt länsstyrelserna endast vidare med ett fåtal fall,

¹⁷² Lag (2005:338) om ändring i djurskyddslagen (1988:534).

¹⁷³ Livsmedelsverket m.fl., *Nationell plan för kontrollen i livsmedelskedjan 2014–2017 – Del 4 Organisation, revision och fördjupning av planens olika områden*, s. 95.

¹⁷⁴ Intervju med företrädare för länsstyrelsen i Jönköpings län 2013-11-05; Livsmedelsverket, *Revision av länsstyrelsens revision av lokal livsmedelskontroll*, Dnr 4787/10, 2011-03-11.

och där de gått vidare har det tagit väldigt lång tid innan agerandet ledde till åtgärder från kommunen. I Riksrevisionens enkät uppgav hälften av de länsstyrelser som skickat revisionsrapporter till Livsmedelsverket för åtgärd att Livsmedelsverket inte vidtagit åtgärder, och 25 procent att detta endast skett i något fall. De övriga 25 procenten, tre länsstyrelser, angav att åtgärder vidtagits i de flesta eller samtliga fall. Det skulle, enligt vissa länsstyrelser som Riksrevisionen intervjuat, stärka länsstyrelserna i deras revisioner om Livsmedelsverket reagerade på länsstyrelsernas revisionsrapporter med att förelägga kommuner som inte vidtar åtgärder. Som det nu är minskas enligt dessa länsstyrelser effekten av länsstyrelsernas revision när kommunerna märker att inget händer med de krav på åtgärder som länsstyrelsen skickar till Livsmedelsverket. Företrädare för Livsmedelsverket har uppgett att de inte alltid håller med länsstyrelserna om att det behövs åtgärder i kommunerna och att det är en anledning till att Livsmedelsverket inte vidtagit åtgärder.¹⁷⁵

6.4 System för åtgärder med anledning av revision

Enligt FVO är det viktigt att rekommendationerna i en revision leder till åtgärder. Det bör inte vara upp till revisionsobjektet att bedöma om åtgärder ska vidtas, utan den som reviderar måste kunna säkerställa detta på något sätt.¹⁷⁶ Kommissionens riktlinjer för revision anger att revisionsobjekten bör utarbeta en handlingsplan där så krävs, att mekanismer bör inrättas för att se till att handlingsplanerna är lämpliga samt att korrigerande och förebyggande åtgärder blir färdiga inom rimlig tid.

I direktiven till utredningen om revision av livsmedelskedjans kontrollmyndigheter fick utredaren i uppgift av regeringen att överväga om och i så fall hur ett system för att säkerställa att kontrollmyndigheterna avhjälper brister kan vara uppbyggt. Bland annat angav regeringen att det måste etableras ett samband mellan revisionsrapporterna och Livsmedelsverkets möjlighet till föreläggande enligt 18 § livsmedelslagen. Utredningen lämnade inga konkreta förslag på hur det från statlig nivå kan säkerställas att brister hos enskilda kontrollmyndigheter åtgärdas. Det konstateras endast att varje kontrollmyndighet behöver etablera en process för att behandla resultaten av revisionerna och för att övervaka att korrigerande åtgärder genomförs. Däremot föreslogs en regelbunden rapportering till regeringen så att regeringen kan följa utvecklingen av revisionsarbetet och de åtgärder som vidtas för att förebygga och korrigera brister i den offentliga kontrollen.¹⁷⁷

¹⁷⁵ Intervju med företrädare för Livsmedelsverket 2013-12-09.

¹⁷⁶ Intervju med företrädare för FVO 2014-01-30.

¹⁷⁷ SOU 2011:23, *Revision av livsmedelskedjans kontrollmyndigheter*, s. 51 och 62.

6.5 Samverkan mellan kontrollmyndigheter

6.5.1 Samverkan mellan kommuner

Det finns inget krav i den svenska livsmedelslagstiftningen på att kontrollmyndigheter ska samverka. Samverkan mellan kontrollmyndigheter kan emellertid vara ett sätt att bättre utnyttja personalresurser och kompetens. Särskilt för mindre kommuner kan samverkan ge ökade möjligheter att leva upp till kraven i lagstiftningen, till exempel genom att anlita personal från andra kommuner för att hinna med alla planerade kontroller eller för att förstärka med specialistkompetens som saknas i den egna kommunen. Samverkan kan också underlätta för mindre kommuner att klara de i många fall omfattade administrativa kraven på planering och uppföljning.

Samverkan kan också vara ett sätt att nå större likvärdighet. Genom att regelbundet utbyta erfarenheter och information ökar exempelvis möjligheterna att tillämpa likartade kontrollmetoder och ensa synen på hur lagstiftningen ska tillämpas. Därmed ökar också förutsättningarna att kontrollmyndigheterna gör likartade bedömningar av likartade fall. Även utbyte av personal genom att kontrollmyndigheterna vid behov lånar in personal av varandra ger denna möjlighet till samsyn och likriktning. Nedan beskrivs olika samarbetsformer och hur dessa används av kommunerna.

6.5.2 Samarbetsformer i kommunallagen

Det är enligt kommunallagen möjligt för kommunerna att samarbeta inom en gemensam nämnd om uppgifter som är gemensamma.¹⁷⁸ Kommuner kan också samarbeta genom att bilda kommunalförbund som tar hand om kommunala angelägenheter.¹⁷⁹ Enligt SKL fanns 20 samarbeten enligt kommunallagen 2013.¹⁸⁰

¹⁷⁸ 3 kap. 3 a § kommunallagen (1991:900).

¹⁷⁹ 3 kap. 20 § kommunallagen (1991:900).

¹⁸⁰ Intervju med företrädare för Sveriges kommuner och landsting 2014-01-09; Sveriges kommuner och landsting, *Vägar till samarbete. Mellankommunal samverkan inom miljö och bygg*, utkastversion januari 2014.

6.5.3 *Möjligheten till samverkan i livsmedelslagen*

Utöver kommunallagens möjligheter till samverkan anges i livsmedelslagen ytterligare former för samverkan mellan kommuner:

14 § p.1 livsmedelslagen: En kommun får träffa avtal med en annan kommun om att kontrolluppgifter som kommuner har enligt denna lag skall skötas helt eller delvis av den andra kommunen. Kommunen får dock inte överlåta befogenheten att meddela beslut i ett ärende.

14 § p.2 livsmedelslagen: En kommun får också efter överenskommelse med annan kommun uppdra åt anställda i den kommunen att besluta på kommunens vägnar i ett visst ärende eller en grupp av ärenden, dock inte i de fall som avses i 6 kap. 34 § kommunallagen (1991:900). Föreskrifterna i 6 kap. 24–27 och 35 §§ kommunallagen om jäv och anmälan av beslut till nämnd skall tillämpas på den som fattar sådana beslut.

Dessa möjligheter till samverkan infördes i livsmedelslagen 2005.¹⁸¹ Av förarbetena framgår att det ansågs finnas behov av samverkansformer som krävde mindre omfattande anpassning av organisation och arbetsformer än de samverkansformer som anges i kommunallagen.¹⁸² Samverkansformerna, som funnits länge inom miljötillsynsområdet, ansågs som särskilt viktiga för mindre kommuner för att kunna upprätthålla kompetens och få tillräckliga resurser för kontrollverksamheten. Regleringen av samverkansformerna togs med i den nu gällande livsmedelslagen som infördes 2006.¹⁸³ Behovet av möjligheter till samverkan mellan kommuner utöver de som finns i kommunallagen har även betonats i skrivelsen om tillsyn från 2010.¹⁸⁴

Ingen uppföljning av samverkan enligt livsmedelslagen

Samtliga aktörer som Riksrevisionen intervjuat under granskningen ser positivt på samverkan, i den mån behov finns. De flesta menar också att möjligheterna till samverkan i livsmedelslagen är tillräckliga för ge kommunerna förutsättningar för mer samverkan. Däremot har Riksrevisionen inte kunnat se att det finns något systematiskt arbete från de ansvariga statliga myndigheterna, Livsmedelsverket eller länsstyrelserna, med att följa upp hur många samarbeten som finns och uppmuntra mer samverkan. Ett par länsstyrelser har i intervjuer uppgett att de i sina kontakter med kommunerna uppmuntrar till mer samverkan.¹⁸⁵ Livsmedelsverket har hänvisat till att SKL håller konferenser och kurser för kommunala chefer och inspektörer och då informerar om

¹⁸¹ Prop. 2004/05:72, bet. 2004/05:MJU10, rskr. 2004/05:200.

¹⁸² Prop. 2004/05:72

¹⁸³ Prop. 2005/06:128.

¹⁸⁴ Skr. 2009/10:79.

¹⁸⁵ Intervjuer med företrädare för länsstyrelsen i Norrbottens län 2013-10-23 och Skåne län 2013-11-13.

möjligheten till samverkan.¹⁸⁶ SKL har till Riksrevisionen uppgett att frågan om samverkan är prioriterad av organisationen under 2013 och 2014.¹⁸⁷

Riksrevisionen konstaterar att regeringen inte har gett Livsmedelsverket eller länsstyrelserna i uppdrag att följa upp i vilken utsträckning kommunerna använder sig av de möjligheter till samverkan som finns införda i livsmedelslagen.

Svaren på Riksrevisionens enkät till kommunerna visar att det finns kommuner som utnyttjar livsmedelslagens möjligheter till samverkan genom att anlita personal från andra kommuner. Svaren tyder dock på att detta sker i begränsad utsträckning. Enkätsvaren och intervjuerna med kommuner visar att den vanligast förekommande formen av samverkan är informations- och erfarenhetsutbyte mellan inspektörer, främst för att få råd och stöd.

6.5.4 Kommunerna ser fördelar men också hinder för samverkan

I Riksrevisionens enkät har kommunerna fått svara på i vilken utsträckning de anser att samverkan medför fördelar. Kommunernas svar framgår av tabellen nedan.

Tabell 7 Kommunernas uppfattning om i vilken utsträckning samverkan medför fördelar

Fördelar	I mycket liten eller ganska liten utsträckning, andel	I ganska stor eller mycket stor utsträckning, andel	Ingen uppfattning, andel
Bättre användning av resurser	22%	66%	11%
Mer samsyn/likvärdighet	7%	85%	9%
Möjlighet diskutera bedömningar	5%	86%	8%

De flesta kommuner uppger att de ser fördelar med samverkan. Kommunerna anser framför allt att samverkan kan medföra mer samsyn och likvärdighet samt möjligheter att diskutera bedömningar med kollegor i andra kommuner.

Vid intervjuer under granskningen har företrädare för kommuner framhållit vikten av att ha kollegor att diskutera med och att samverkan med andra kommuner kan tillgodose det behovet i små kommuner.¹⁸⁸ Vid intervjuerna har även framkommit att kommunerna anser att svårigheten att ha kompetens

¹⁸⁶ Intervju med företrädare för Livsmedelsverket 2013-10-14.

¹⁸⁷ Intervju med företrädare för SKL 2014-01-09.

¹⁸⁸ Intervju med företrädare för Luleå kommun 2013-10-23.

inom alla områden kan lösas genom att exempelvis låna in personal från andra kommuner.¹⁸⁹

Även om de flesta kommuner ser fördelar med samverkan upplever de också att det finns hinder för samverkan. Av enkätsvaren framgår att nästan hälften av kommunerna ser stora geografiska avstånd som ett hinder. Andra hinder som enligt kommunerna är av betydelse är att förvaltningarna inte ser behov av samverkan eller att politikerna inte ser behovet. Även omfattande administration och olika ärendehanteringssystem upplevs vara hinder för samverkan, men i mindre utsträckning. I kommunernas kommentarer till frågan framgår att tidsbrist också uppfattas som ett hinder för att samverkan blir av. Företrädare för kommuner har i intervjuer uppgivit att långa restider och administrativt krångel kan hindra samverkan.¹⁹⁰

6.5.5 *Samverkan mellan länsstyrelser om livsmedelskontroller av primärproducenter*

Statliga myndigheter har normalt möjlighet att samverka, även genom att anlita varandras personal, utan att det behöver finnas särskilda bestämmelser i lagstiftningen på området. Det innebär att länsstyrelserna har möjlighet att samverka trots att livsmedelslagstiftningen saknar bestämmelser som uttryckligen anger detta. Liksom när det gäller kommunerna kan samverkan mellan länsstyrelserna vara ett sätt att bättre utnyttja personalresurser och kompetens. Livsmedelskontrollen av primärproducenter omfattar många kontrollområden och branscher samtidigt som kontrollfrekvensen är låg. Det talar för att det finns fördelar för länsstyrelserna att anlita varandras personal för att kunna täcka fler kontrollområden och branscher samt för att bättre utnyttja specialkompetens som upparbetats vid vissa länsstyrelser.

Riksrevisionens enkätundersökning visar dock att samverkan är begränsad. Av enkätsvaren framgår att de handläggare vid länsstyrelserna som genomför livsmedelskontroller främst samverkar genom att kontakta varandra några gånger per år för att få stöd och råd, exempelvis när det gäller bedömningar och tolkning av lagstiftningen. De flesta länsstyrelser, 17 av 21, har uppgett att de inte samverkar utöver dessa kontakter. Ingen länsstyrelse har uppgett sig låna in kontrollanter eller inspektörer, varken för vissa områden/branscher eller för att förstärka personalstyrkan. En länsstyrelse har emellertid uppgett att kontrollerna genomförs av en annan länsstyrelse.

I intervjuer har företrädare för länsstyrelser nämnt som förklaring till de begränsade kontakterna att det finns få personer att kontakta eftersom så

¹⁸⁹ Intervjuer med företrädare för Luleå kommun 2013-10-23 och Kristianstads kommun 2013-11-14.

¹⁹⁰ Intervju med företrädare för Eksjö kommun 2013-11-04.

få jobbar med livsmedelskontroller hos primärproducenter. Kunskapen och kompetensen är därmed också begränsad.

En viss samverkan förefaller finnas när det gäller frågelistor och checklistor som används i kontrollverksamheten. Av enkätsvaren framgår att hälften av länsstyrelserna antingen stämt av sina checklistor med andra länsstyrelser eller använder checklistor som tagits fram gemensamt av länsstyrelserna eller som tagits fram av Livsmedelsverket.

En mer formaliserad samverkan mellan länsstyrelserna finns sedan 2013 genom det så kallade 28-nätverket. Nätverket samverkar i frågor som avser hela livsmedelskedjan, främst djurskydd och veterinära frågor men även livsmedelskontroll. Nätverket syftar till att samordna och likrikta bedömningar och arbetssätt, utbyta erfarenheter och fånga upp problemområden.¹⁹¹

I ett gemensamt utvecklingsprojekt som beräknas vara klart 2015 arbetar länsstyrelserna även bland annat med att vidareutveckla det för länsstyrelserna gemensamma ärendehanteringssystemet. Detta ska till exempel förenkla länsstyrelsernas årliga återrapportering till Livsmedelsverket.¹⁹²

6.6 Sammanfattande iakttagelser

- Ett viktigt verktyg i statens styrning av livsmedelskontrollen är Livsmedelsverkets möjligheter att vidta åtgärder mot kommunala kontrollmyndigheter som har brister i sin kontrollverksamhet. Dessa åtgärder är överflyttning av kontrollansvar och förelägganden. Möjligheterna utnyttjas dock i mycket begränsad utsträckning.
- Trots att möjligheterna till åtgärder funnits sedan 2005 är processen för hur och när åtgärder ska vidtas när brister i kontrollverksamheten upptäcks svagt utvecklad. Till exempel har skriftliga rutiner införts hos Livsmedelsverket först 2014.
- Att processen för att vidta åtgärder är svagt utvecklad har även konsekvenser när länsstyrelserna identifierar brister i kommunernas kontrollverksamhet. Länsstyrelserna har inga formella möjligheter att själva vidta åtgärder mot kommunerna, och skickar därför ärenden vidare till Livsmedelsverket när de bedömer att åtgärder krävs. Livsmedelsverket går emellertid endast vidare med ett fåtal av dessa ärenden.

¹⁹¹ Livsmedelsverket m.fl., *Nationell plan för kontrollen i livsmedelskedjan 2014-2017. Del 3 – Samarbete och ständiga förbättringar*, februari 2014.

¹⁹² Intervju med företrädare för länsstyrelsen i Norrbottens län 2013-10-23.

- Kommunerna har möjligheter att samverka när det gäller livsmedelskontroll genom till exempel kommunalförbund och gemensamma nämnder. I livsmedelslagen har det dessutom införts särskilda möjligheter för kommunerna att samverka, genom att anlita anställda i andra kommuner för att genomföra livsmedelskontroller. Ett syfte med samverkansmöjligheterna är att utnyttja personalresurser på ett effektivt sätt, speciellt för små kommuner.
- Det finns ett tjugotal samarbeten enligt kommunallagen, men det saknas uppföljning av hur omfattande samverkan enligt livsmedelslagen är. Riksrevisionens enkätresultat tyder på att samverkan är begränsad. Ingen statlig myndighet har till uppgift att följa upp och driva på samverkan.
- Samverkan mellan länsstyrelser i form av att anlita varandras personal förekommer i mycket begränsad utsträckning enligt resultaten av Riksrevisionens enkät.

7 Slutsatser och rekommendationer

Målet för den offentliga livsmedelskontrollen är att skydda människors hälsa och se till att konsumenterna kan lita på att livsmedlen är säkra och rätt märkta. Sverige har valt ett decentraliserat system för livsmedelskontroll som innebär att en stor del av livsmedelskontrollen genomförs av länsstyrelser och kommuner. Länsstyrelsernas kontroll handlar om den allra första delen i livsmedelsproduktionen, nämligen primärproduktion på till exempel lantbruk. Kommunernas kontroll berör främst den del där livsmedlen slutligen når konsumenten i till exempel butiker, restauranger och storkök.

Länsstyrelsernas och kommunernas livsmedelskontroll har under lång tid uppvisat stora brister. Grundläggande krav i EU-lagstiftningen på att livsmedelskontrollen ska vara riskbaserad och utföras så ofta som är lämpligt uppfylls inte. Det innebär en ökad risk för att livsmedel som inte är säkra eller rätt märkta når konsumenterna. Mot denna bakgrund har Riksrevisionen valt att granska statens insatser för att säkerställa att livsmedelskontrollen är effektiv och ändamålsenlig.

Riksrevisionen menar att det krävs kraftfulla statliga insatser för att komma till rätta med bristerna i kontrollverksamheten så att målet för livsmedelskontrollen kan uppnås. Riksrevisionens övergripande slutsats är dock att statens insatser för att komma till rätta med problemen i livsmedelskontrollen inte har varit tillräckliga. Riksrevisionen konstaterar att regeringen inte har agerat för att komma till rätta med de brister som konstaterats, och att Livsmedelsverket inte har utnyttjat de befogenheter som de har tilldelats. Granskningen har visat att de krav som ställs på kontrollmyndigheterna inte är tydligt definierade, att uppföljningen av kontrollverksamheten är bristfällig och att få åtgärder vidtas när problem i kontrollverksamheten uppdagas.

7.1 Problem i livsmedelskontrollen har konstaterats under lång tid

7.1.1 *Många kommuner klarar inte sitt kontrolluppdrag*

Problem i de kommunala myndigheternas kontrollverksamhet har konstaterats under många år. Livsmedelsverket har bland annat konstaterat att många kommuner har svårt att uppfylla krav på kompetens och utbildning. Detta

kan få konsekvenser för kvaliteten i de bedömningar livsmedelsinspektörerna gör och därmed för likvärdigheten i kontrollen. Enligt Riksrevisionen är en rimlig förklaring till detta att många kommunala kontrollmyndigheter är små samtidigt som det ställs omfattande krav på kontrollmyndigheterna. En tredjedel av kommunerna har mindre än en årsarbetskraft för livsmedelskontroll.

Kommunernas kostnader för livsmedelskontrollen ska till största delen täckas med avgifter som tas ut av livsmedelsföretagen. Livsmedelsverket har dock konstaterat att många kommuner har svårt att tillämpa bestämmelserna om avgifter för kontrollen. Detta kan medföra att kommunerna inte kan säkerställa att de har tillräckliga resurser för kontrollverksamheten, vilket kan få till följd att alla planerade kontroller inte genomförs. Livsmedelsverket har också konstaterat att många livsmedelsföretag inte får årliga kontroller trots att de tillhör de högsta riskklasserna. Att planerade kontroller av verksamheter med hög risk inte genomförs kan få konsekvenser för livsmedelssäkerheten och innebära att företag i olika kommuner blir kontrollerade i olika stor omfattning.

Svårigheterna att tillämpa bestämmelserna om avgifter medför även en risk att avgifterna som livsmedelsföretagen betalar för kontrollen inte är korrekta. Exempelvis kan företag få betala för kontroller som inte genomförs.

7.1.2 *Länsstyrelsernas livsmedelskontroll av primärproducenter är bristfällig*

Riksrevisionen konstaterar att länsstyrelsernas register, som används för att göra urval för livsmedelskontroller, endast täcker cirka 25 procent av livsmedelsföretagen i primärproduktionen. Riksrevisionen har också konstaterat att det finns stora variationer mellan länsstyrelserna när det gäller hur långt de har kommit med registren. De bristfälliga registren innebär att länsstyrelsernas urvalsunderlag är ofullständigt.

Sveriges nationella målsättning för kontrollfrekvensen är minst en procent, vilket troligen är lägst i EU. Granskningen har visat att denna målsättning inte uppnås och att endast en tredjedel av länsstyrelsernas livsmedelskontroller omfattar alla relevanta krav i livsmedelslagstiftningen. En anledning till detta är att en övervägande del av kontrollerna är så kallade tvärvillkorskontroller som genomförs i samband med EU:s jordbruksstöd. Tvärvillkorskontrollerna täcker i de flesta fall inte alla relevanta lagstiftningskrav för livsmedelssäkerhet.

Riksrevisionen konstaterar vidare att livsmedelskontrollerna i primärproduktionen inte i tillräcklig utsträckning är riskbaserade. Detta medför att de riskfaktorer som identifierats som viktiga för livsmedelssäkerhet kontrolleras i liten utsträckning. Det beror till stor del på att urvalet för tvärvillkorskontrollerna utgår från risker som bedöms relevanta i samband med utbetalning av EU:s jordbruksstöd och inte från risker som gäller livsmedelssäkerhet. Ytterligare en anledning till att kontrollerna inte är riskbaserade är länsstyrelsernas bristfälliga register.

7.2 Kraven på kontrollmyndigheterna är otydliga

7.2.1 *Möjligheter att specificera krav utnyttjas inte*

Livsmedelsverket har möjlighet att i föreskrifter förtydliga kraven på kontrollmyndigheterna när det gäller hur de ska planera, genomföra och följa upp kontrollverksamheten. Avsikten med föreskriftsrätten är att öka möjligheterna att styra kontrollmyndigheterna och därmed uppnå likvärdighet i kontrollverksamheten. Det finns också enligt Riksrevisionen ett behov av att specificera de i EU-lagstiftningen ofta övergripande kraven, så att det blir tydligt vad kraven innebär för kontrollmyndigheterna. Det förefaller dock finnas en osäkerhet hos Livsmedelsverket om i vilken utsträckning föreskriftsrätten kan användas.

Riksrevisionen konstaterar att Livsmedelsverket endast i begränsad utsträckning utfärdar föreskrifter om hur kontrollen ska bedrivas. Enligt Riksrevisionen medför detta att det blir otydligt för kontrollmyndigheterna vilka krav som ställs när det gäller hur de ska bedriva kontrollverksamheten. Otydliga krav gör det även svårare för Livsmedelsverket och länsstyrelserna att fastställa om kontrollmyndigheterna lever upp till kraven eller inte, vilket i sin tur kan göra det svårare att avkräva åtgärder vid problem.

Livsmedelsverket använder sig främst av icke-bindande vägledning som är frivillig för kontrollmyndigheterna att följa. Enligt Riksrevisionen kan den icke-bindande vägledningen vara ett viktigt komplement till bindande föreskrifter, men kan inte ersätta dessa.

7.2.2 *Mer konkret vägledning och stöd efterfrågas*

Granskningen har visat att kontrollmyndigheterna är relativt nöjda med Livsmedelsverkets vägledning och stöd. Kommunerna efterfrågar dock mer konkret vägledning och stöd, främst när det gäller livsmedelsinspektörernas bedömningar av om livsmedelsföretagen lever upp till kraven i livsmedelslagstiftningen eller inte. Ett sätt att verka för likartade bedömningar är att öka kompetensen och samsynen. Detta sker bland annat genom nationella kontrollprojekt, så kallade riksprojekt, som Livsmedelsverket genomför. Enligt kommunerna berör riksprojekten dock ofta områden som de anser är mindre relevanta. Riksrevisionen menar därför att riksprojekt skulle kunna användas bättre för att öka kompetens och samsyn.

7.2.3 *Otydligt ansvar för samordning*

Livsmedelsverket och länsstyrelserna har i lagstiftningen en likalydande uppgift att samordna livsmedelskontrollen, förutom att länsstyrelsernas uppgift avser kommunerna i respektive län. I praktiken står Livsmedelsverket för huvuddelen av de samordnade och vägledande insatserna medan länsstyrelsernas insatser, av resurs- och kompetensskäl, är mycket begränsade. Enligt Riksrevisionen innebär detta visserligen att risken för överlappning av insatser från Livsmedelsverket och länsstyrelserna är liten. Det innebär dock samtidigt att länsstyrelserna har tilldelats en uppgift som de i praktiken utför i liten utsträckning. Därmed uppstår enligt Riksrevisionen en otydlighet om vilket ansvar för samordning som länsstyrelserna egentligen har.

7.3 Uppföljningen ger inte underlag för förbättringar

7.3.1 *Oklart mandat för revision*

Kontrollmyndigheterna har enligt EU-lagstiftningen ett ansvar för att deras kontrollverksamhet revideras. Detta kan ske genom att de utför interna revisioner eller låter genomföra externa revisioner.

I Sverige utförs revisionen av kommunernas kontrollverksamhet genom att Livsmedelsverket och länsstyrelserna genomför externa revisioner. Enligt Landsbyggsdepartementet och Livsmedelsverket bygger denna revision på frivillighet. Det innebär att kommunerna kan välja att låta Livsmedelsverket och länsstyrelserna utföra revision eller se till att revisionen utförs på annat sätt. Samtidigt hävdar Livsmedelsverket att det finns mandat i svensk lagstiftning för den revision som sker av kommunernas kontrollverksamhet. Riksrevisionen menar dock att det är oklart om det finns ett sådant mandat i lagstiftningen.

Att det finns en oklarhet kring mandatet för revision medför enligt Riksrevisionen att det blir otydligt för Livsmedelsverket och länsstyrelserna hur resultaten av revisionen kan användas. Riksrevisionen menar därför att det måste klargöras om revisionen fortsättningsvis ska bygga på frivillighet eller om det bör införas ett tydligt stöd i lagstiftningen.

7.3.2 *Bristfällig uppföljning av livsmedelskontrollen*

Statlig uppföljning av kontrollverksamheten är enligt Riksrevisionen nödvändig för att identifiera brister och se till att bristerna åtgärdas. Att följa upp kontrollverksamheten skulle kunna anses ingå i Livsmedelsverkets roll att leda och samordna livsmedelskontrollen. Både Livsmedelsverket och länsstyrelserna genomför viss uppföljning av kontrollverksamheten.

Granskningen har dock visat att det finns brister i uppföljningen. Ett grundläggande problem är att ansvaret för och syftet med uppföljningen varken är tydligt definierat i lagstiftningen eller i regleringsbrev till Livsmedelsverket och länsstyrelserna. Enligt Riksrevisionen medför oklarheterna en risk för att Livsmedelsverket och länsstyrelserna inte prioriterar uppföljningen. Det medför även en risk för att uppföljningen inte kan ge en tillräcklig bild av hur kontrollverksamheten fungerar och vilka åtgärder som är nödvändiga.

Ett annat problem är att den uppföljning som sker genom att kontrollmyndigheterna årligen rapporterar in uppgifter om sin kontrollverksamhet till Livsmedelsverket är bristfällig. Till exempel saknas grundläggande uppgifter såsom skillnaden mellan antalet planerade och antalet utförda kontrolltimmar.

Många problem i kontrollverksamheten kan emellertid identifieras genom den information som kommer in vid revisioner av kontrollmyndigheterna. Granskningen har dock visat att Livsmedelsverket inte genomför någon fördjupad uppföljning av de problem som identifierats och som verkar vara generella för ett stort antal kontrollmyndigheter. Det innebär att Livsmedelsverket inte utreder vad som ligger bakom problemen och hur de kan åtgärdas. Det finns enligt Riksrevisionen flera sådana generella problem som identifierats, och där orsakerna skulle behöva utredas vidare. Ett sådant problem är att många livsmedelsföretag inte får årliga kontroller trots att de tillhör de högsta riskklasserna. Ett annat problem är att många kommuner har svårt att tillämpa bestämmelserna om avgifter för kontrollen.

7.4 Möjligheter att vidta åtgärder utnyttjas inte

7.4.1 *Samverkan kan öka effektiviteten men följs inte upp*

Kommunerna har möjligheter att samverka när det gäller livsmedelskontroll genom till exempel kommunalförbund och gemensamma nämnder. För att utnyttja personalresurser på ett effektivt sätt har det även införts en möjlighet till samverkan mellan kommuner i livsmedelslagen. Möjligheten innebär att en kommun kan anlita anställda i andra kommuner för att genomföra livsmedelskontroller. Riksrevisionen konstaterar att de flesta kommuner ser fördelar med samverkan, såsom bättre användning av resurser och mer samsyn och likvärdighet.

Med tanke på att en stor del av de kommunala kontrollmyndigheterna är små menar Riksrevisionen att samverkan är viktig för att kommunerna ska ha förutsättningar för att klara sitt kontrolluppdrag. För att kunna kontrollera de ofta vitt skilda livsmedelsverksamheter som finns i en kommun krävs

kompetens på många olika områden. De administrativa kraven som ställs på kontrollmyndigheterna är också omfattande. Uppgifter som samlats in i granskningen tyder dock på att samverkan mellan kommunerna är begränsad. Granskningen har även visat att det inte finns något systematiskt arbete från de ansvariga statliga myndigheterna för att följa upp hur möjligheten används och uppmuntra till mer samverkan.

Även samverkan mellan länsstyrelserna när det gäller deras livsmedelskontroll kan enligt Riksrevisionen vara ett sätt att bättre utnyttja personalresurser och kompetens. Granskningen har dock visat att samverkan i form av att anlita varandras personal förekommer i mycket begränsad utsträckning.

7.4.2 *Livsmedelsverket ingriper inte vid brister*

Livsmedelsverket har möjlighet att vidta åtgärder mot kommunala kontrollmyndigheter som uppvisar brister i sin kontrollverksamhet genom att ansöka hos regeringen om att överta kontrollansvaret för en viss anläggning från kommunen eller förelägga en kommun att avhjälpa brister i kontrollverksamheten. Riksrevisionen menar att dessa åtgärder kan ha stor betydelse för att komma tillrätta med brister i kommunernas kontrollverksamhet, och att det därför är viktigt att Livsmedelsverket använder sig av dem när det är befogat.

Riksrevisionen konstaterar dock att processen för hur och när åtgärder ska vidtas när brister i kontrollverksamheten upptäcks är svagt utvecklad. Möjligheterna används också i mycket liten utsträckning, trots att allvarliga problem i kommunernas kontrollverksamhet uppdagas kontinuerligt. I första hand kan Livsmedelsverket eller länsstyrelserna uppmana kommunerna att avhjälpa problemen. Om kommunerna inte följer sådana uppmaningar kan dock en mer tvingande åtgärd vara nödvändig. En majoritet av länsstyrelserna har vid något tillfälle gjort bedömningen att någon eller några kommuner i länet inte åtgärdar brister trots uppmaningar. Eftersom länsstyrelserna inte själva har några möjligheter att vidta åtgärder skickar de ärendena vidare till Livsmedelsverket. Livsmedelsverket går dock endast vidare med ett fåtal av dessa ärenden.

Riksrevisionen menar att avsaknaden av tydligt definierade bindande krav på kontrollmyndigheterna försämrar Livsmedelsverkets möjligheter att vidta åtgärder när brister uppdagas. Livsmedelsverkets möjligheter att vidta åtgärder försämrar enligt Riksrevisionen också av att uppföljningen inte ger en tillräcklig bild av vad som ligger bakom problemen i kontrollverksamheten och hur de kan åtgärdas.

7.5 Regeringen tar inte ansvar för en fungerande livsmedelskontroll

Sverige som medlemsstat, och därmed regeringen, har ett ansvar för att kontrollsystemet i stort följer lagstiftningen. I det ansvaret ingår att tydligt definiera befogenheter och ansvar för viktiga statliga insatser och att se till att befintliga befogenheter används som avsett för att komma till rätta med problem i kontrollverksamheten. Granskningen har dock visat att regeringen inte har gjort tillräckligt för att komma till rätta med problemen i livsmedelskontrollen.

Det har framkommit i granskningen att regeringen inte har tydliggjort ansvaret för samordning och uppföljning. Detta har enligt Riksrevisionens bedömning lett till en osäkerhet hos Livsmedelsverket och länsstyrelserna när de gäller vilket ansvar de har och i vilken utsträckning de ska prioritera olika insatser. Regeringen har inte heller begärt att Livsmedelsverket ska utreda orsakerna till problemen i kontrollverksamheten och hur de kan åtgärdas. När det gäller revision av kontrollverksamheten är det enligt Riksrevisionen otydligt om den sker på frivillig bas eller om det finns mandat för den revision som i praktiken genomförs av Livsmedelsverket och länsstyrelser.

I granskningen har det även framkommit att det förefaller råda osäkerhet kring hur befogenheterna att utfärda föreskrifter och vidta åtgärder vid brister i kontrollverksamheten ska användas. Trots att regeringen i förarbetena till livsmedelslagstiftningen har angett att avsikten med befogenheterna är att öka den statliga styrningen av kontrollmyndigheterna, har befogenheterna nästan inte använts i praktiken. Regeringen har dock inte utrett vad det beror på och om det finns behov av förtydliganden kring hur befogenheterna ska användas. Företrädare för Landsbygdsdepartementet har inte kunnat ange vad mandatet att utfärda föreskrifter om hur kontrollen ska bedrivas omfattar och har uppgett att Livsmedelsverket måste bedöma behovet av föreskrifter från fall till fall. Detta tyder enligt Riksrevisionen på att signalerna från regeringen till Livsmedelsverket om hur föreskriftsrätten ska användas är otydliga. Enligt Riksrevisionen är det uppenbart att avsikten med föreskriftsrätten är en tydligare statlig styrning av kontrollverksamheten och att det finns ett behov av fler föreskrifter om hur kontrollen ska bedrivas.

7.6 Rekommendationer

En väl fungerande offentlig livsmedelskontroll är viktig för att konsumenterna ska kunna lita på att livsmedlen är säkra. Riksrevisionens bedömning är att det skyndsamt behövs betydande statliga insatser för att komma till rätta med problemen i livsmedelskontrollen. Regeringen har det yttersta ansvaret för att tillräckliga insatser genomförs. Riksrevisionen menar att regeringen och de

ansvariga myndigheterna hittills inte har använt de möjligheter som finns för att styra kontrollverksamheten och att det därmed finns utnyttjad potential för att åstadkomma förbättringar. Riksrevisionens övergripande rekommendation är att regeringen och de ansvariga myndigheterna bör pröva om en tydligare statlig styrning leder till tillräckliga förbättringar i kontrollverksamheten. Riksrevisionen lämnar nedan ett antal rekommendationer för att förbättra förutsättningarna för en effektiv och ändamålsenlig livsmedelskontroll inom ramen för det nuvarande decentraliserade systemet. Om förbättringar uteblir bör regeringen förutsättningslöst ompröva organiseringen av livsmedelskontrollen.

Riksrevisionens rekommendationer:

- *Regeringen* bör förtydliga ansvaret för samordning och uppföljning av livsmedelskontrollen. Regeringen bör även säkerställa att uppföljningen ger tillräckligt underlag för att vidta de åtgärder som krävs för att avhjälpa brister i kontrollverksamheten.
- *Regeringen* bör klargöra om revisionen fortsättningsvis ska bygga på frivillighet eller om det behövs förtydliganden i lagstiftningen.
- *Livsmedelsverket* bör i större utsträckning använda sig av sin föreskriftsrätt för att förtydliga de krav som kontrollmyndigheterna ska leva upp till. Icke-bindande vägledning bör även fortsättningsvis vara ett komplement till föreskrifter.
- *Livsmedelsverket* bör utveckla sin uppföljning av länsstyrelsernas och kommunernas kontrollverksamhet. Uppföljningen bör vara tillräckligt djupgående för att identifiera orsaker till problem och hur de kan åtgärdas.
- *Livsmedelsverket* bör i större utsträckning använda sig av sin befogenhet att vidta åtgärder när brister i kommunernas kontrollverksamhet upptäcks. Livsmedelsverket bör även utveckla sina rutiner för hur och när åtgärder ska vidtas. Detta omfattar även brister i kommunernas kontrollverksamhet som identifierats av länsstyrelserna och lämnats vidare för åtgärd till Livsmedelsverket.
- *Livsmedelsverket* bör förtydliga sambandet mellan livsmedelskontroller av primärproducenter och tvärvillkorskontroller så att det framgår hur bestämmelserna om riskbaserad livsmedelskontroll ska tillämpas.
- *Livsmedelsverket och länsstyrelserna* bör verka för en ökad samverkan mellan kommunerna när det gäller livsmedelskontrollen och följa upp i vilken utsträckning kommunerna använder möjligheterna att samverka.
- *Länsstyrelserna* bör förbättra förutsättningarna för livsmedelskontrollen genom att se till att registren över primärproducenterna är fullständiga. Länsstyrelserna bör även överväga om samverkan kan vara ett sätt att bättre utnyttja personalresurser och kompetens.

8 Referenser

EU-lagstiftning

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 av den 29 april 2004 om livsmedelshygien

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004 av den 29 april 2004 om fastställande av särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 854/2004 av den 29 april 2004 om fastställande av särskilda bestämmelser för genomförandet av offentlig kontroll av produkter av animaliskt ursprung avsedda att användas som livsmedel.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd.

Svenska författningar

Förordning (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter.

Förordning (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket.

Förordning (2000:269) om kontroll av livsmedel som importerats från tredje land.

Jordbruksverkets föreskrifter (SJVFS 2008:67) om offentlig djurskyddskontroll.

Kommunallagen (1991:900)

Lag (2005:338) om ändring i djurskyddslagen (1988:534).

Livsmedelsförordningen (2006:813)

Livsmedelslagen (2006:804)

Livsmedelsverkets föreskrifter om livsmedelshygien (LIVSFS 2005:20).

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

Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2009:13) om rapporteringskyldighet för kontrollmyndigheter.

Miljötillsynsförordningen (2011:13)

Regeringsformen (1974:152)

Propositioner, betänkanden och skrivelser med mera

Budgetproposition för 2011, utgiftsområde 23.

Budgetproposition för 2012, utgiftsområde 23.

Budgetproposition för 2013, utgiftsområde 23.

Budgetproposition för 2014, utgiftsområdena 1 och 23.

Prop. 2004/05:72, *Förbättrad djurskydds- och livsmedelstillsyn*, bet. 2004/05:MJU10, rskr. 2004/05:200.

Prop. 2005/06:128, *Anpassningar till nya EG-bestämmelser om livsmedel, foder, djurhälsa, djurskydd och växtskydd m.m.*, bet. 2005/06:MJU23, rskr. 2005/06:357.

Regeringsbeslut 2011-04-07, *Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Livsmedelsverket*, L2011/1195.

Regeringsbeslut, *Uppdrag om konsekvensanalys av vissa förslag i utredningen Livsmedelstillsyn i Sverige* SOU 1998:61, 1999-02-22.

Regeringsbeslut 2010-12-09, *Uppdrag om översyn av kontrollansvaret för vissa typer av livsmedelsverksamheter*, J02010/3600.

Regeringsbeslut, *Uppdrag att inrätta en samrådsgrupp avseende revisioner av den offentliga kontrollen i livsmedelskedjan*, L2012/1644, 2012-06-20.

Regeringens skrivelse 2009/10:79, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*.

Statens offentliga utredningar

SOU 1998:61 *Livsmedelstillsyn i Sverige*

Kommittédirektiv, Dir. 2010:66, *Revision av livsmedelskedjans kontrollmyndigheter*, 17 juni 2010.

SOU 2011:23, *Revision av livsmedelskedjans kontrollmyndigheter*.

Övrigt skriftligt material

Europeiska kommissionen. *Final report of a specific audit carried out in Sweden from 03 to 11 May 2010 in order to assess the official control systems in place for food hygiene, traceability, labelling and bottled water in the context of a general audit*, DG(SANCO)
2010-8580 – MR FINAL

Europeiska kommissionen, *Independence and independent scrutiny* – utkast.

Europeiska kommissionen, Guidance document – Key questions related to import requirements and the new rules on food hygiene and official food controls.

Europeiska kommissionen, *Slutrapport för allmän revision i Sverige 2010 för utvärdering av de behöriga myndigheternas offentliga kontroller*, DG(SANCO)/2010-8723 – MR Final

Europeiska kommissionen, *Slutlig rapport om en revision utförd i Sverige den 20–28 mars 2012 för att bedöma kontroller av främmande ämnen i livsmedel*, GD(SANCO)
2012-6280 – MR Final.

Finlands riksdag, livsmedelslagen (23/2006).

Kommissionens beslut av den 29 september 2006 om fastställande av riktlinjer avseende kriterierna för utförande av revisioner enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd, 2006/677/EG, L 278/16, 2006-10-10.

Kommissionens beslut av den 21 maj 2007 om en vägledning för att bistå medlemsstaterna i utarbetandet av den samlade fleråriga nationella kontrollplan som föreskrivs i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004.

Kommissionens beslut av den 24 juli 2008 om en vägledning för att bistå medlemsstaterna i utarbetandet av den årliga rapport om den samlade fleråriga nationella kontrollplanen som föreskrivs i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004.

Kött- och charkföretagen, *Låt staten kontrollera maten!*, artikel i organisationens tidskrift Köttbranschen nr. 12 2012.

Livsmedelsföretagen och Kött- och charkföretagen, debattartikel i Svenska dagbladet den 22 november 2011.

Livsmedelsföretagen och Sveriges Konsumenter, *Staten bör ta över livsmedelskontrollen*, debattartikel i Svenska dagbladet den 23 december 2013.

Livsmedelsverket och Jordbruksverket, *Vägledning – Riskklassificering av livsmedelsföretag och foderföretag i primärproduktionen*, 2010-12-21.

Livsmedelsverket, Jordbruksverket, Statens veterinärmedicinska anstalt, Länsstyrelsen, Sveriges Kommuner och Landsting samt Generalläkaren, *Nationell plan för kontrollen i livsmedelskedjan 2014–2017*, februari 2014.

Livsmedelsverket och länsstyrelserna, *Länsstyrelsernas roll i livsmedelskontrollen, Överenskommelse*, dnr 2877/06 (SLV), dnr 281-13948-06 (Lst), 2006-10-27.

Livsmedelsverket, *Anvisningar till rapportering av livsmedelskontrollen i primärproduktionen 2012–2013*, 2012-05-07.

Livsmedelsverket, *Effektivare livsmedelstillsyn – förslag till arbetsätt, organisation och finansiering*, Rapport 9 – 2000.

Livsmedelsverket, *Handbok – Revision av lokala kontrollmyndigheters livsmedelskontroll*, 2013-02-20.

Livsmedelsverket, *Hantering av brister i kommunala myndigheters fullgörande av sitt kontrolluppdrag*, intern rutin, 2014-01-20.

Livsmedelsverket, *Kommuners och Livsmedelsverkets rapportering av livsmedelskontrollen 2012*, rapport 12 – 2013.

Livsmedelsverket, *Länsstyrelsens rapportering av livsmedelskontrollen inom primärproduktionen 2010–2011*, rapport 13 – 2012.

Livsmedelsverket, *Länsstyrelsernas rapportering av livsmedelskontrollen inom primärproduktionen 2012*, rapport 14 – 2014.

Livsmedelsverket, *Rapport om Sveriges kontroll i livsmedelskedjan, 2012*, dnr 809/2013, 2013-06-24.

Livsmedelsverket, *Revision av Sveriges livsmedelskontroll 2012 – resultat av länsstyrelsernas och Livsmedelsverkets revisioner av kontrollmyndigheter*, Rapport 23 – 2013.

Livsmedelsverket, *Riksprojekt 2011 – Kontroll av märkning – redlighet och säkerhet*, rapport 18 – 2012.

Livsmedelsverket, *Vägledning till kontrollmyndigheter m.fl. Godkännande och registrering av livsmedelsanläggningar*, 2009-11-24.

Livsmedelsverket, *Vägledning till kontrollmyndigheter m.fl. – Livsmedelskontroll i primärproduktion*, 2010-12-21.

Livsmedelsverket, *Vägledning till kontrollmyndigheter – Planering av offentlig livsmedelskontroll*, 2011-07-15.

Livsmedelsverket, *Vägledning till kontrollmyndigheter – Riskklassning av livsmedelsanläggningar och beräkning av kontrolltid*, 2011-08-25.

Livsmedelsverket, *Årsredovisning 2013*, februari 2014.

Livsmedelsverket, *Översyn av kontrollansvaret för vissa typer av livsmedelsverksamheter*, Dnr 5271/2010, 2011-10-28.

Riksdagens revisorer (2001), *Hur styr staten livsmedelstillsynen?* Rapport 2001/02:7.

Riksrevisionsverket (2001), *Livsmedelsverkets stöd till den lokala livsmedelstillsynen*, RRV 2001:33.

Statskontoret, *Djurskyddskontrollens utveckling*, rapport 2011:23, september 2011.

Sveriges Kommuner och Landsting, *Vägar till samarbete. Mellankommunal samverkan inom miljö och bygg*, utkastversion januari 2014.

Sörman, H., vd för Sveriges Kommuner och Landsting, *Ett fult försök att skjuta ifrån sig ansvaret*, replik publicerad på svd.se, 2012-12-02.

Internet

<http://www.slv.se/sv/grupp1/livsmedelsforetag/Vagledning-och-branschriktlinjer/Branschriktlinjer1>

<http://www.slv.se/sv/grupp1/Livsmedelskontroll/Avgifter>

<http://www.slv.se/sv/grupp1/Lagstiftning/Vagledning-och-annan-information/>.

<http://www.slv.se/sv/grupp1/livsmedelsforetag/Nyheter-for-livsmedelsforetagare/>

Bilaga 1 Metodbeskrivning för enkätundersökningar

Bilagan beskriver metoden som använts vid genomförandet av de två enkäter som presenteras i rapporten. Den ger också en beskrivning av bortfallet.

Information om enkät riktad till kommuner

Riksrevisionens enkät riktades till livsmedelsinspektörer hos samtliga kommunala kontrollmyndigheter. Antalet sådana myndigheter uppgick till 245. Riksrevisionen utgick från en lista över kontrollmyndigheterna som tillhandahölls av Livsmedelsverket och justerade listan där det var nödvändigt, exempelvis genom uppdatering av namn och annan kontaktinformation. Insamlingen av data skedde med hjälp av web-verktyget Webropol. Datainsamlingen pågick mellan 21 januari 2014 och 7 februari 2014.

Undersökningens tillförlitlighet

För enkäten som helhet var antal svarande 183 vilket ger en svarsfrekvens på 75 procent. Fördelningen hos de svarande när det gäller kontrollmyndighetens storlek mätt i antalet årsarbetskrafter svarar väl mot fördelningen i Livsmedelsverkets information om kontrollmyndigheterna. Det var dock något färre kontrollmyndigheter med mindre än en halv årsarbetskraft som svarade på enkäten. Det partiella bortfallet i enkäten är marginellt. För vissa frågor som handlar om nöjdhet med Livsmedelsverkets och länsstyrelsernas stöd är andelen som angett ”ingen uppfattning” relativt hög, vilket kan bero på att de svarande inte utnyttjat dessa möjligheter till stöd. Det var även en relativt stor andel som inte lämnat uppgifter om antal planerade och genomförda kontrolltimmar.

Information om enkät riktad till länsstyrelser

Riksrevisionens enkät riktades till de personer hos samtliga länsstyrelser som kunde svara på frågor om länsstyrelsens livsmedelskontroll av primärproducenter respektive frågor om länsstyrelsens samordning av kommunernas livsmedelskontroll. Insamlingen av data skedde med hjälp av webb-verktyget Webropol. Samtliga länsstyrelser svarade på enkäten. Datainsamlingen pågick mellan 21 januari 2014 och 25 februari 2014.

Undersökningens tillförlitlighet

Samtliga länsstyrelser svarade på enkäten, vilket innebär att svarsfrekvensen var 100 procent. Det partiella bortfallet i enkäten är marginellt. För vissa frågor som handlar om nöjdhet med Livsmedelsverkets stöd är andelen som angett ”ingen uppfattning” relativt hög, vilket kan bero på att de svarande inte utnyttjat dessa möjligheter till stöd. Det var även några länsstyrelser som inte lämnat uppgifter om antal genomförda kontroller.

Bilaga 2 Enkätformulär länsstyrelser

1. Länsstyrelsens livsmedelskontroller hos primärproducenter

1.1 Hur många livsmedelskontroller av primärproducenter genomfördes totalt under 2013, inkl. tvärvillkorskontroller?

Antal tvärvillkorskontroller (kontroller i enlighet med tvärvillkorsurvalet, inklusive kontroller där fler kontrollpunkter än tvärvillkorspunkter ingått).

.....

Antal riskbaserade kontroller (kontroller som valts i enlighet med Livsmedelsverkets vägledning om riskklassificering, både riskbaserat urval och stickprov).

.....

Antal övriga kontroller (extra offentlig kontroll och händelsestyrd kontroll).

.....

1.2 Vid vilka branscher inom produktion av vegetabilier har länsstyrelsen genomfört livsmedelskontroller under de senaste tre åren?

- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Spannmål | <input type="checkbox"/> Vilda bär och svamp |
| <input type="checkbox"/> Frilandsodlade bladgrönsaker | <input type="checkbox"/> Odlad svamp |
| <input type="checkbox"/> Baljväxter | <input type="checkbox"/> Grovfoder |
| <input type="checkbox"/> Frilandsodlade bär | <input type="checkbox"/> Oljeväxter |
| <input type="checkbox"/> Frilandsodlad frukt | <input type="checkbox"/> Sockerbetor |
| <input type="checkbox"/> Frilandsodlade köksväxter (ej bladgrönsaker) | <input type="checkbox"/> Vi har inte kontrollerat någon av dessa branscher |
| <input type="checkbox"/> Potatis | <input type="checkbox"/> Vet ej |
| <input type="checkbox"/> Växthusodlade trädgårdsväxter | |

1.3 Hur många primärproducenter var registrerade hos länsstyrelsen vid utgången av 2013?

Antal

.....

1.4 Hur många primärproducenter som är skyldiga att registrera sig uppskattar du/ni att det finns i länet?

Antal

.....

1.5 Regeringens och riksdagens mål är att 1 % av primärproducenterna ska kontrolleras årligen. Vilket av följande anser du/ni stämmer bäst? *

- | | |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Målet är för lågt satt | <input type="checkbox"/> Målet är för högt satt |
| <input type="checkbox"/> Målet är rimligt | <input type="checkbox"/> Ingen uppfattning |

1.6 Kommentarer:

.....
.....

1.7 Vilken/vilka personalkategori/er hos länsstyrelsen genomförde livsmedelskontroller hos primärproducenter under 2013? *

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Djurskyddshandläggare | <input type="checkbox"/> Länsveterinärer |
| <input type="checkbox"/> Kontrollanter i jordbruksstödet | <input type="checkbox"/> Annan personalkategori: |

1.8 Beskriv kortfattat dessa personers livsmedelsutbildning eller erfarenhet av livsmedelskontroll

.....
.....

1.9 Kontaktar du/ni andra länsstyrelser för att få stöd och råd när det gäller bedömningar och tolkning av lagstiftningen när det gäller livsmedelskontroll av primärproducenter? *

- | | |
|---------------------------------|-------------------------|
| <input type="checkbox"/> Ja | } Hoppa till fråga 1.12 |
| <input type="checkbox"/> Nej | |
| <input type="checkbox"/> Vet ej | |

1.10 Hur ofta kontaktar du/ni andra länsstyrelser för att få stöd och råd? *

- Några gånger per år

 Någon gång per vecka
 Någon gång per månad

 Flera gånger per vecka

1.11 I vilken typ av frågor kontaktar ni främst andra länsstyrelser? (Välj det alternativ som stämmer bäst) *

- Stöd för bedömning i ett enskilt fall

 Principiella frågor kring tolkning av lagstiftningen
 Frågor om ett specifikt område/typ av verksamhet/bransch

 Annat?.....

1.12 Samverkar er länsstyrelse med andra länsstyrelser när det gäller livsmedelskontrollen (utöver kontakter för att få råd och stöd)? *

- Ja
 Nej
 Vet ej
 } Hoppa till fråga 1.14

1.13 I vilken form sker denna samverkan med andra länsstyrelser? (flera val möjliga) *

- Vi lånar in livsmedelsinspektörer för vissa områden/branscher
 Vi lånar in livsmedelsinspektörer för att förstärka personalstyrkan (utöver att täcka upp under semesterperioder)
 Vi deltar i gemensamma kontrollprojekt
 Vi genomför gemensamma livsmedelskontroller med andra länsstyrelse
 Vi deltar i länsstyrelsenätverk för livsmedelskontroll i primärproduktionen
 Vi genomför gemensamma möten med andra länsstyrelser för kompetensutveckling och/eller erfarenhetsutbyte
 Annat:

1.14 Använder ni frågelistor/checklistor i er livsmedelskontroll av primärproducenter? *

- Ja
 Nej
 Vet ej
 } Hoppa till fråga 2.1

1.15 Vilket av följande stämmer bäst för de frågelistor/checklistor som du/ni använder?

- Vi tar fram frågelistor/checklistor inom länsstyrelsen och stämmer inte av med andra länsstyrelser.
- Vi tar fram frågelistor/checklistor inom länsstyrelsen och stämmer av med andra länsstyrelser
- Vi använder frågelistor/checklistor som tagits fram gemensamt av länsstyrelserna
- Vi använder endast kontrollprotokollet för kontroll av tvärvillkor, där kontrollpunkter för livsmedel ingår
- Annat?

2. Stöd från Livsmedelsverket för livsmedelskontroller av primärproducenter**2.1 I vilken utsträckning är du/ni nöjd/a med Livsmedelsverkets olika stöd för genomförandet av länsstyrelsens livsmedelskontroller av primärproducenter? ***

	Inte alls/ i mycket liten utsträckning	I ganska liten utsträckning	I ganska stor utsträckning	I mycket stor utsträckning	Ingen uppfattning
Vägledning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Workshops och utbildningar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gemensamma kontrollprojekt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Livsteck.net	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Telefonrådgivning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Administrativt stöd (t.ex. blanketter och mallar)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sammantaget allt stöd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

2.2 Kommentarer:

.....

.....

2.3 Kontaktar du/ni Livsmedelsverket via telefon eller mejl för att få stöd och råd när det gäller bedömningar och tolkning av lagstiftningen? *

- Ja
- Nej
- Vet ej
- } Hoppa till fråga 3.1

2.4 Hur ofta kontaktar du/ni Livsmedelsverket för att få stöd och råd? *

- Några gånger per år
- Någon gång per månad
- Någon gång per vecka
- Flera gånger per vecka

2.5 I vilken typ av frågor kontaktar du/ni främst Livsmedelsverket? *

- Stöd för bedömning i ett enskilt fall
- Frågor om ett specifikt område/typ av verksamhet/bransch
- Principiella frågor kring tolkning av lagstiftningen
- Annat?

3. Länsstyrelsens samordning av kommunernas livsmedelskontroll**3.1 Vilken/vilka aktiviteter för kommunala livsmedelsinspektörer har länsstyrelsen organiserat under de senaste tre åren? (flera val möjliga) ***

- Länsmöten
- Utbildningar
- Länsgemensamma kontrollprojekt
- Annat?

3.2 Hur ofta händer det att någon kommun kontaktar länsstyrelsen för råd och stöd angående livsmedelskontroll? *

- Aldrig
- Några gånger per år
- Någon gång per månad
- Någon gång per vecka
- Flera gånger per vecka
- Vet ej

3.3 I vilken utsträckning är du/ni nöjd/a med Livsmedelsverkets olika stöd för genomförandet av länsstyrelsens livsmedelskontroller av primärproducenter? *

- Inte alls/ i mycket liten utsträckning
- I ganska liten utsträckning
- I ganska stor utsträckning
- I mycket stor utsträckning
- Ingen uppfattning

3.4 Kommentar:

.....
.....

3.5 Anser du/ni att länsstyrelsens mandat att genomföra revisioner av kommunernas livsmedelskontroll är tydligt? *

- Ja
- Nej
- Ingen uppfattning

3.6 Kommentar:

.....
.....

3.7 Hur stor andel av kommunerna i ert län har en kontrollskuld när det gäller livsmedelskontrollen enligt er uppfattning? *

- | | |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> Det förekommer inte | <input type="checkbox"/> De flesta kommuner |
| <input type="checkbox"/> Några enstaka kommuner | <input type="checkbox"/> Alla kommuner |
| <input type="checkbox"/> Ungefär hälften av kommunerna | <input type="checkbox"/> Vet ej |

3.8 Vilken är enligt din/er uppfattning den vanligaste anledningen till att en kontrollskuld uppstår? (Välj det alternativ som stämmer bäst) *

- Kommunen tar ut för låga avgifter (vilket t.ex. kan ha medfört bristande personella resurser)
- Kommunen har prioriterat annan tillsynsverksamhet, t.ex. miljötillsyn
- Kommunen har haft problem att rekrytera och behålla personal med relevant kompetens
- Det är svårt att planera och genomföra kontroller om livsmedelskontroll endast är en del av en tjänst
- En stor del av livsmedelsinspektörernas arbetstid läggs på administrativa uppgifter och/eller andra arbetsuppgifter än livsmedelskontroll
- Annat?
- Ingen uppfattning

3.9 Kommentar:

.....

.....

3.10 Har länsstyrelsen någon gång skickat revisionsrapporter till Livsmedelsverket med begäran om åtgärd? *

- Ja
 - Nej
 - Vet inte
- } Hoppa till fråga 3.12

3.11 Har Livsmedelsverket vidtagit åtgärder med anledning av de rapporter som länsstyrelsen skickat med begäran om åtgärd? *

- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Ja, i samtliga fall | <input type="checkbox"/> Endast i något fall |
| <input type="checkbox"/> Ja, i de flesta fall | <input type="checkbox"/> Nej |
| <input type="checkbox"/> Ja, i några fall | <input type="checkbox"/> Vet ej |

3.12 I vilken utsträckning anser du/ni att sanktioner från Livsmedelsverket mot kommuner med anledning av brister i kommunernas livsmedelskontroll skulle leda till att brister avhjälps snabbare? *

- | | |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Inte alls/ i mycket liten utsträckning | <input type="checkbox"/> I mycket stor utsträckning |
| <input type="checkbox"/> I ganska liten utsträckning | <input type="checkbox"/> Ingen uppfattning |
| <input type="checkbox"/> I ganska stor utsträckning | |

3.13 Anser du/ni att länsstyrelsen borde ha befogenhet att utfärda förelägganden mot kommuner med anledning av brister som framkommit vid länsstyrelsens revision av kommunernas livsmedelskontroll? *

- Ja
- Nej
- Ingen uppfattning

3.14 Kommentar:

.....

.....

3.15 Finns det någonting annat som du/ni vill framföra?

.....

.....

Bilaga 3 Enkätformulär kommuner

1. Kommunens livsmedelskontroll

1.1 Hur många årsarbetskrafter har kommunen för livsmedelskontroller? *

- | | |
|-----------------------------------|--|
| <input type="checkbox"/> 0–0,49 | <input type="checkbox"/> 3–3,99 |
| <input type="checkbox"/> 0,5–0,99 | <input type="checkbox"/> 4–4,99 |
| <input type="checkbox"/> 1–1,49 | <input type="checkbox"/> 5–14,99 |
| <input type="checkbox"/> 1,5–1,99 | <input type="checkbox"/> 15 eller fler |
| <input type="checkbox"/> 2–2,99 | <input type="checkbox"/> Vet ej |

1.2 Hur många livsmedelsanläggningar har kommunen kontrollansvar för (exklusive dricksvattenanläggningar)? *

- | | |
|----------------------------------|---|
| <input type="checkbox"/> 0–99 | <input type="checkbox"/> 600–999 |
| <input type="checkbox"/> 100–199 | <input type="checkbox"/> 1 000–4 999 |
| <input type="checkbox"/> 200–299 | <input type="checkbox"/> 5 000 eller fler |
| <input type="checkbox"/> 300–599 | <input type="checkbox"/> Vet ej |

1.3 Vilka typer av anläggningar har kommunen kontrollansvar för (exklusive dricksvattenanläggningar)? *

- Industriell tillverkning (ej animalisk produktion)
 - Produktion av animaliska livsmedel
 - Tillsatser och hjälpmedel
 - Handel
 - Storhushåll
 - Vård och omsorg
 - Huvudkontor
 - Distribution och lagerhållning
 - Mobil verksamhet
 - Vet ej
-

1.4 Hur många kontrolltimmar planerade kommunen att genomföra under 2012 och 2013?

2012: 2013:

1.5 Hur många kontrolltimmar genomförde kommunen under 2012 och 2013?

2012: 2013:

2. Livsmedelsverkets stöd och samordning

2.1 I vilken utsträckning är du/ni nöjd/a med Livsmedelsverkets olika stöd för genomförandet av kommunens kontrollverksamhet? *

	Inte alls/ i mycket liten utsträckning	I ganska liten utsträckning	I ganska stor utsträckning	I mycket stor utsträckning	Ingen uppfattning
Vägledning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kontrollhandböcker	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Workshops och utbildningar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Riksprojekt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Projektinriktad kontroll	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Livsteck.net	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Telefonrådgivning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Administrativt stöd (IT-system, blanketter och mallar)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sammantaget allt stöd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

2.2 Kommentarer:

.....
.....

2.3 I vilken utsträckning anser du/ni att ni skulle behöva mer konkret stöd och vägledning från Livsmedelsverket? *

- | | |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Inte alls/ i mycket liten utsträckning | <input type="checkbox"/> I mycket stor utsträckning |
| <input type="checkbox"/> I ganska liten utsträckning | <input type="checkbox"/> Ingen uppfattning |
| <input type="checkbox"/> I ganska stor utsträckning | |

2.4 Kommentar:

.....

.....

2.5 Kontakter du/ni Livsmedelsverket via telefon eller mejl för att få stöd och råd när det gäller bedömningar och tolkning av lagstiftningen? *

- | | |
|-----------------------------------|------------------------|
| <input type="checkbox"/> Ja | |
| <input type="checkbox"/> Nej | } Hoppa till fråga 2.8 |
| <input type="checkbox"/> Vet inte | |

2.6 Hur ofta kontakter du/ni Livsmedelsverket? *

- | | |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Några gånger per år | <input type="checkbox"/> Någon gång per vecka |
| <input type="checkbox"/> Någon gång per månad | <input type="checkbox"/> Flera gånger per vecka |

2.7 I vilken typ av frågor kontakter du/ni främst Livsmedelsverket? *

- | | |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Stöd för bedömning i ett enskilt fall | <input type="checkbox"/> Principiella frågor kring tolkning av lagstiftningen |
| <input type="checkbox"/> Frågor om ett specifikt område/typ av verksamhet/bransch | <input type="checkbox"/> Annat |

2.8 I vilken utsträckning kan Livsteck.net ersätta direkt rådgivning från Livsmedelsverket via telefon och mejl? *

- | | |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Inte alls/ i mycket liten utsträckning | <input type="checkbox"/> I mycket stor utsträckning |
| <input type="checkbox"/> I ganska liten utsträckning | <input type="checkbox"/> Ingen uppfattning |
| <input type="checkbox"/> I ganska stor utsträckning | |

2.9 Har er kommun deltagit i riksprojekt anordnade av Livsmedelsverket? *

- Ja
 Nej
 Vet ej
- } Hoppa till fråga 2.12

2.10 I vilken utsträckning upplevde du/ni riksprojekten som meningsfulla för er egen kontrollverksamhet? *

- Inte alls/ i mycket liten utsträckning
 I ganska liten utsträckning
 I ganska stor utsträckning
- I mycket stor utsträckning
 Ingen uppfattning

2.11 I vilken utsträckning har riksprojekten avsett för er relevanta områden? *

- Inte alls/ i mycket liten utsträckning
 I ganska liten utsträckning
 I ganska stor utsträckning
- I mycket stor utsträckning
 Ingen uppfattning

2.12 Hur styrande anser du/ni att Livsmedelsverkets vägledning och rådgivning är när ni gör bedömningar vid kontroller av livsmedelsanläggningar? (Välj det alternativ som stämmer bäst) *

- Vi följer sällan Livsmedelsverkets vägledning och rådgivning
 Vi följer oftast Livsmedelsverkets vägledning och rådgivning, men kan i vissa fall göra en annan bedömning om vi har goda skäl
 Vi följer alltid Livsmedelsverkets vägledning och rådgivning
 Ingen uppfattning

2.13 I vilken utsträckning anser du/ni att den nationella kontrollplanen är användbar i er kontrollverksamhet? *

- Inte alls/ i mycket liten utsträckning
 I ganska liten utsträckning
 I ganska stor utsträckning
- I mycket stor utsträckning
 Ingen uppfattning

3. Länsstyrelsens stöd och samordning av livsmedelskontrollen

3.1 **Kontaktar du/ni länsstyrelsen för att få stöd och råd när det gäller bedömningar och tolkning av lagstiftningen? ***

- Ja
 Nej
 Vet ej
- } Hoppa till fråga 3.4

3.2 **Hur ofta kontaktar du/ni länsstyrelsen för att få stöd och råd? ***

- Några gånger per år
 Någon gång per månad
 Någon gång per vecka
 Flera gånger per vecka

3.3 **I vilken typ av frågor kontaktar du/ni främst länsstyrelsen? ***

- Stöd för bedömning i ett enskilt fall
 Principiella frågor kring tolkning av lagstiftningen
 Frågor om ett specifikt område/typ av verksamhet/bransch
 Annat.....

3.4 **I vilken utsträckning är du/ni nöjd/a med länsstyrelsens olika stöd för genomförandet av kommunens kontrollverksamhet? ***

	Inte alls/ i mycket liten utsträckning	I ganska liten utsträckning	I ganska stor utsträckning	I mycket stor utsträckning	Ingen uppfattning
Länsmöten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Länsgemensamma kontrollprojekt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Projektinriktad kontroll	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Workshops och utbildningar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Telefonrådgivning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sammantaget allt stöd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

3.5 **Kommentar:**

.....

.....

3.6 Har er kommun under de senaste tre åren medverkat i länsprojekt? *

- Ja
 Nej
 Vet ej
- } Hoppa till fråga 4.1

3.7 I vilken utsträckning upplevde ni länsprojekten som meningsfulla för er egen kontrollverksamhet? *

- Inte alls/ i mycket liten utsträckning
 I ganska liten utsträckning
 I ganska stor utsträckning
- I mycket stor utsträckning
 Ingen uppfattning

3.8 I vilken utsträckning har länsprojekten avsett för er relevanta områden? *

- Inte alls/ i mycket liten utsträckning
 I ganska liten utsträckning
 I ganska stor utsträckning
- I mycket stor utsträckning
 Ingen uppfattning

4. Samverkan mellan kommuner på livsmedelsområdet

4.1 Kontaktar du/ni andra kommuner via telefon eller mejl för att få stöd och råd när det gäller bedömningar och tolkning av lagstiftningen? *

- Ja
 Nej
 Vet ej
- } Hoppa till fråga 4.5

4.2 Hur ofta kontaktar du/ni andra kommuner för att få stöd och råd? *

- Några gånger per år
 Någon gång per vecka
 Någon gång per månad
 Flera gånger per vecka

4.3 Vilka kommuner kontaktar du/ni i första hand? (Välj det alternativ som stämmer bäst) *

- Kommuner i samma län
 Jämnstora kommuner i andra län
- Storstadskommuner (Stockholm, Göteborg, Malmö)
 Annat?.....

4.4 I vilken typ av frågor kontaktar du/ni främst andra kommuner? (Välj det alternativ som stämmer bäst) *

- | | |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Stöd för bedömning i ett enskilt fall | <input type="checkbox"/> Principiella frågor kring tolkning av lagstiftningen |
| <input type="checkbox"/> Frågor om ett specifikt område/typ av verksamhet/bransch | <input type="checkbox"/> Annat? |

4.5 I vilken utsträckning kan Livsteck.net ersätta kontakter med andra kommuner via telefon och mejl? *

- | | |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Inte alls/ i mycket liten utsträckning | <input type="checkbox"/> I mycket stor utsträckning |
| <input type="checkbox"/> I ganska liten utsträckning | <input type="checkbox"/> Ingen uppfattning |
| <input type="checkbox"/> I ganska stor utsträckning | |

4.6 Samverkar er kommun med andra kommuner när det gäller livsmedelskontrollen (utöver kontakter för att få råd och stöd)? *

- | | |
|---------------------------------|------------------------|
| <input type="checkbox"/> Ja | |
| <input type="checkbox"/> Nej | } Hoppa till fråga 4.8 |
| <input type="checkbox"/> Vet ej | |

4.7 I vilken form sker denna samverkan med andra kommuner? (flera val möjliga) *

- Vi har ett kommunalförbund/miljöförbund/myndighetsförbund, alternativt har gemensam nämnd och/eller gemensam förvaltning där livsmedelskontroll ingår
- Vi delar på inspektörstjänster med annan/andra kommun/er
- Vi lånar in inspektörer för vissa områden/branscher
- Vi lånar in inspektörer för att förstärka personalstyrkan (utöver att täcka upp under semesterperioder)
- Vi genomför gemensamma inspektioner med andra kommuner
- Vi deltar i samverkan där man t.ex. har möten ett par gånger per år
- Vi stämmer av blanketter, frågelistor och/eller beslutsformuleringar med andra kommuner
- Annat?

4.8 I vilken utsträckning anser du/ni att samverkan medför: *

	Inte alls/ i mycket liten utsträckning	I ganska liten utsträckning	I ganska stor utsträckning	I mycket stor utsträckning	Ingen uppfattning
Bättre användning av resurser/kompetens	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Mer samsyn/likvärdighet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Större möjligheter att diskutera bedömningar med andra inspektörer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

4.9 Vad kan enligt din/er uppfattning vara hinder för samverkan mellan kommuner?
(flera val möjliga) *

- | | |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> Stora geografiska avstånd | <input type="checkbox"/> Omfattande administration |
| <input type="checkbox"/> Förvaltningarna ser inte behov av samverkan | <input type="checkbox"/> Olika ärendehanteringssystem |
| <input type="checkbox"/> Kommunernas politiska ledning ser inte behov av samverkan | <input type="checkbox"/> Annat? |

5. Övrigt

5.1 Var ligger ansvaret för att revision genomförs av kommunens livsmedelskontroll?
(flera val möjliga) *

- | | |
|---|---------------------------------|
| <input type="checkbox"/> Livsmedelsverket | <input type="checkbox"/> Annan |
| <input type="checkbox"/> Länsstyrelsen | <input type="checkbox"/> Vet ej |
| <input type="checkbox"/> Kommunen | |

3.15 Finns det någonting annat som du/ni vill framföra?

.....

.....

Bilaga 4 Antal årsarbetskrafter för livsmedelskontroll vid kommunala kontrollmyndigheter

Nedanstående lista på antal årsarbetskrafter för livsmedelskontroll vid kommunala kontrollmyndigheter avser 2012. Informationen är hämtad från Livsmedelsverkets rapport *Kommuners och Livsmedelsverkets rapportering av livsmedelskontrollen 2012*, rapport 12-2013. I förberedelserna inför Riksrevisionens enkät framkom att ytterligare några kommuner under 2013 inlett samarbete om livsmedelskontroll med andra kommuner/kommunala kontrollmyndigheter. Dessa har nedan markerats med *.

Kommunala kontrollmyndigheter med mindre än en årsarbetskraft:

Aneby, Arjeplog, Arvidsjaur, Bjurholm, Bollebygd, Bräcke, Burlöv, Degerfors, Dorotea, Eda, Eksjö, Essunga, Filipstad, Flen, Gagnef, Gnesta, Gnosjö, Grums, Grästorp*, Götene*, Hagfors, Hallsberg, Hallstahammar, Haparanda, Herrljunga, Hulstfred*, Hylte, Högsby, Hörby, Jokkmokk, Karlsborg*, Kil, Knivsta, Kumla, Lessebo, Markaryd, Miljö- och byggnämnden för Forshaga och Munkfors, Munkedal*, Nordmaling, Nykvarn, Ockelbo, Osby, Ovanåker, Oxelösund, Robertsfors, Rättvik, Salem, Skinnskatteberg, Skurup, Smedjebacken, Sorsele, Staffanstorp, Storfors*, Storuman, Sunne, Surahammar, Svedala, Säffle, Säter, Söderköping, Tidaholm, Tingsryd, Torsås, Tranemo*, Trosa, Ulricehamn*, Uppvidinge, Vadstena, Vaggeryd, Valdemarsvik, Vilhelmina, Vindeln, Vingåker, Vårgårda, Ydre, Åmål*, Ånge, Årjäng, Åsele, Åstorp, Åtvidaberg, Älmhult, Älvkarleby, Öckerö, Ödeshög, Östra Göinge, Övertorneå.

Kommunala kontrollmyndigheter med mellan en och två årsarbets-krafter:

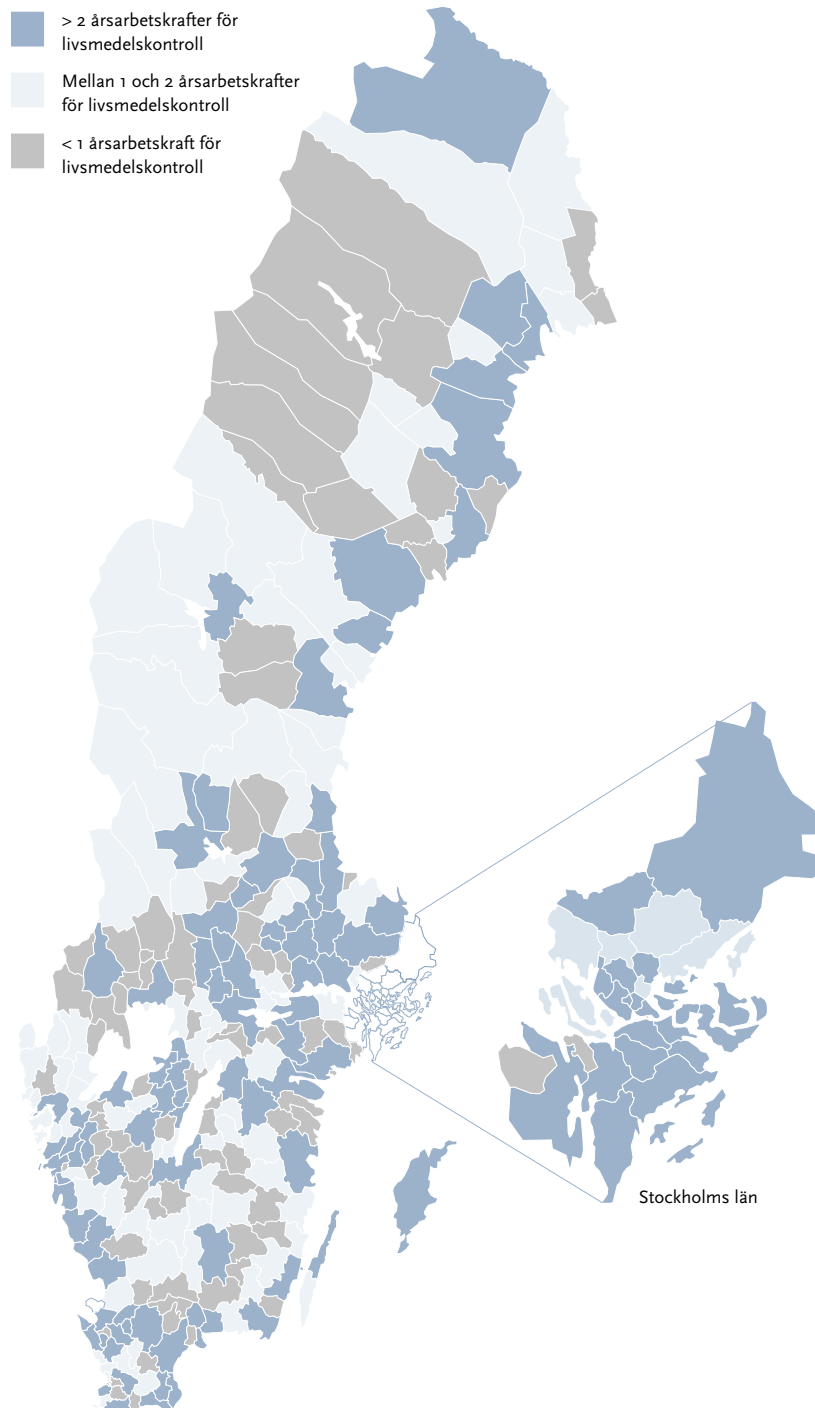
Alvesta, Berg, Bollnäs, Bromölla, Dalslandskommunernas kommunalförbund, Danderyd, Ekerö, Emmaboda, Eslöv, Finspång, Gislaved, Gällivare, Hammarö, Hedemora, Hofors, Håbo, Härjedalen, Härnösand, Härryda, Höör, Kalix, Karlskoga*, Kinda, Kristinehamn, Krokomb, Kävlinge, Köping, Laholm, Leksand, Lilla Edet, Ljungby, Ljusdal, Lomma, Lycksele, Lysekil*, Malung-Sälen, Malå-Norsjö, Mark, Miljönämnden i Habo & Mullsjö, Mjölby-Boxholm, Mönsterås, Mörbylånga, Norrhälsinglands miljö- och räddningsnämnd, Nybro, Nässjö, Orust, Oskarshamn, Pajala, Partille, Ragunda, Ronneby, Sjöbo, Skara, Sollefteå, Sotenäs*, Stenungsund, Strängnäs, Strömstad, Strömsund, Svenljunga, Sydnärkes miljönämnd, Sävsjö, Tanum, Tierp, Timrå, Tjörn, Torsby, Tranås, Upplands Bro, Upplands Väsby, Vallentuna, Vansbro, Vara,

Vellinge, Vetlanda, Vimmerby*, Vänersborg, Vännäs, Värnamo, Västra Mälardalens Myndighetsförbund Arboga Kungsör, Åre, Älvdalen, Älvsbyn, Österåker, Överkalix.

Kommunala kontrollmyndigheter med fler än två årsarbetskrafter:

Ale, Alingsås, Arvika, Bergslagens miljö- och byggnämnd, Boden, Borgholm, Borlänge, Borås, Botkyrka, Bygg- och miljö Sala-Heby, Enköping, Eskilstuna, Falkenberg, Falun, Gotland, Gävle, Göteborg, Halmstad, Helsingborg, Huddinge, Hässleholm, Höganäs, Järfälla, Jönköping, Kalmar, Karlskrona, Karlstad, Katrineholm, Kiruna, Kramfors, Kristianstad, Kungsbacka, Kungälv, Landskrona, Lerum, Lidingö, Lidköping*, Linköping, Ludvika, Luleå, Lund, Malmö, Miljö- och byggnadsförvaltningen Mariestad Töreboda Gullspång, Miljöförbundet Blekinge Väst, Miljönämnden Östra Skaraborg, Mora Orsa Miljökontor, Motala, Mölndal, Nacka, Norrköping, Norrtälje, Nyköping, Piteå, Sandviken, Sigtuna, Skellefteå, Sollentuna, Solna, Stockholm, Sundbyberg, Sundsvall, Söderhamn, Södertälje, Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbund, Söderåsens Miljöförbund, Södra Roslagens miljö- och hälsoskyddsnämnd, Trelleborg, Trollhättan, Uddevalla, Umeå, Uppsala, Varberg, Värmdö, Västervik, Västerås, Västmanland-Dalarna miljö- och byggnadsnämnd, Växjö, Ystad-Österlenregionens miljöförbund, Ängelholm, Örebro, Örnsköldsvik, Östersund, Östhammar.

Figur 2 Karta över antal årsarbetskrafter för livsmedelskontroll vid kommunala kontrollmyndigheter



Källa: Livsmedelsverket, Kommuners och Livsmedelsverkets rapportering av livsmedelskontrollen 2012, rapport 12–2013.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på www.riksrevisionen.se

2013	2013:1	Svensk rymdverksamhet – en strategisk tillgång?
	2013:2	Statliga myndigheters skydd mot korruption
	2013:3	Staten på elmarknaden – insatser för en fungerande elöverföring
	2013:4	Mer patientperspektiv i vården – är nationella riktlinjer en metod?
	2013:5	Staten på telekommarknaden
	2013:6	Ungdomars väg till arbete – individuellt stöd och matchning mot arbetsgivare
	2013:7	Bostadstillägget och äldreförsörjningsstödet till pensionärer – när förmånerna fram?
	2013:8	Energieffektivisering inom industrin – effekter av statens insatser
	2013:9	Sverige i Arktiska rådet – effektivt utbyte av medlemskapet
	2013:10	På väg ut i världen – statens främjandeinsatser för export
	2013:11	Statens kunskapsspridning till skolan
	2013:12	Skattekontroll – en fråga om förtroendet för offentlig förvaltning
	2013:13	Landsbygdsprogrammet – från jordbruksstöd till landsbygdsstöd?
	2013:14	Sjunde AP-fonden – svarar förvaltningen av premiepensionen mot spararnas krav?
	2013:15	Kränt eller diskriminerad i skolan – är det någon skillnad?
	2013:16	Statens tillsyn över skolan – bidrar den till förbättrade kunskapsresultat?
	2013:17	Ett steg in och en ny start – hur fungerar subventionerade anställningar för nyanlända?
	2013:18	Tägförseningar – orsaker, ansvar och åtgärder
	2013:19	Klimat för pengarna? Granskningar inom klimatområdet 2009–2013
	2013:20	Statens satsningar på nationella kvalitetsregister – leder de i rätt riktning?
	2013:21	Statens hantering av riksintressen – ett hinder för bostadsbyggande
	2013:22	Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser
	2013:23	Transparensen i budgetpropositionen för 2014 – tillämpningen av det finanspolitiska ramverket

2014	2014:1	Statens insatser för riskkapitalförsörjning – i senaste laget
	2014:2	Bostäder för äldre i avfolkningsorter
	2014:3	Staten och det civila samhället i integrationsarbetet
	2014:4	Försvarets omställning
	2014:5	Effekter av förändrade regler för deltidsarbetslösa
	2014:6	Att överklaga till förvaltningsrätten – Handläggningstider och information till enskilda
	2014:7	Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av försvaret
	2014:8	Försvaret – en utmaning för staten. Granskningar inom försvarsområdet 2010–2014
	2014:9	Stödet till anhöriga omsorgsgivare
	2014:10	Förvaltningen av regionala projektmedel – delat ansvar, minskad tydlighet?
	2014:11	Att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens – rätt insats i rätt tid?

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se

Den offentliga livsmedelskontrollen är viktig för att konsumenterna ska få säkra och rätt märkta livsmedel. En stor del av livsmedelskontrollen genomförs av länsstyrelser och kommuner. Denna kontrollverksamhet har under lång tid uppvisat stora problem.

Riksrevisionen har granskat regeringens, Livsmedelsverkets och länsstyrelsernas insatser för att säkerställa att livsmedelskontrollen är effektiv och ändamålsenlig. Granskningen har avgränsats till den kontroll som genomförs av länsstyrelser och kommuner.

Enligt Riksrevisionen har statens insatser för att lösa problemen i livsmedelskontrollen inte varit tillräckliga. Regeringen har inte agerat för att avhjälpa brister och Livsmedelsverket har inte utnyttjat sina befogenheter. Kraven på kontrollmyndigheterna är inte tydliga, uppföljningen av kontrollverksamheten är bristfällig och få åtgärder vidtas när problem uppdagas.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen och de ansvariga myndigheterna att pröva om en tydligare statlig styrning leder till tillräckliga förbättringar i kontrollverksamheten. Det bör bland annat ske genom att regeringen förtydligar ansvaret för samordning och uppföljning, samt att Livsmedelsverket i större utsträckning använder sin föreskriftsrätt och vidtar åtgärder när brister i kontrollverksamheten upptäcks. Livsmedelsverket och länsstyrelserna bör även verka för ökad samverkan mellan kommunerna. Om förbättringar uteblir bör regeringen ompröva organiseringen av livsmedelskontrollen.

ISSN 1652-6597

ISBN 978 91 7086 346 2

Beställning:

www.riksrevisionen.se

publikationsservice@riksrevisionen.se

Riksrevisionens publikationsservice

114 90 Stockholm

