



Handläggare: Margareta Widell
Telefon: 08-508 28 928

Till
Miljö-och hälsoskyddsnämnden
2011-06-14 p 11

Revision av livsmedelskedjans kontrollmyndigheter (SOU 2011:23)

**Remiss från kommunstyrelsen, Rotel VI, Stadsmiljöroteln,
Dnr 001-984/2011**

Förslag till beslut

1. I huvudsak tillstyrka remissen
2. I övrigt överlämna beslutet som svar på remissen
3. Besluta om omedelbar justering

Gunnar Söderholm
Förvaltningsdirektör

Margareta Widell
Avdelningsdirektör

Sammanfattning

Utredaren beskriver den problembild som under flera år påtalats vid EU-kommissionens inspektioner av det svenska kontrollsystemet för livsmedelskedjan. Såväl bristande lagstöd för revisioner av kommuner som bristande kompetens och resurser hos länsstyrelserna har av kommissionen framförts som utmaningar för Sverige att lösa.

Kritik har framförts mot brister i länsstyrelsernas grundläggande kunskaper om relevant livsmedelslagstiftning. Bristerna har fått till följd att de inte kunnat genomföra revisioner på ett kvalitetssäkrat och likvärdigt sätt i hela landet.

En naturlig lösning på delar av problemet bör vara att koppla bort länsstyrelserna från revisionsuppgiften och i stället lägga ansvaret på central myndighet.

Utredningen föreslår att regeringen utser en av de centrala myndigheterna som ansvarig för att samordna det nationella revisionsarbetet och inrätta en samrådsfunktion – ett

revisionsråd – för samverkan med övriga myndigheter. Revisionsrådet leds av en ordförande som kan utses av regeringen. Rådet bör även kunna ha externa deltagare.

Sverige har en lång tradition av samarbete mellan myndigheter på olika nivåer. Utredaren väljer att föreslå en samarbetsform i stället för att lagstifta. Miljöförvaltningen välkomnar därför utredarens förslag att bilda ett revisionsråd.

Förvaltningen vill särskilt betona följande:

- Det är viktigt för den kommunala livsmedelskontrollen att det finns bra revision av verksamheten och verksamma instrument att ingripa mot enskilda kommuner som inte klarar att uppfylla sin lagenliga livsmedelskontroll
- Kommunerna ska vara representerade i det kommande rådet
- Resursförstärkning till revisionsorganisationen är viktig så att en central planering och samordning kommer till stånd
- Kompetensutveckling och samordning av bedömningar hos revisionspersonal är nödvändig
- Länsstyrelserna bör kopplas bort från revisionsuppgifterna och ansvaret bör i stället läggas på central myndighet

Bakgrund

Legal bakgrund

Krav på revision av kontrollmyndigheternas verksamhet finns reglerat i art. 4.6 i förordning (EG) Nr 882/2004 som lyder:

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.

Förordningen riktar sig till kontrollmyndigheter och berör i art. 4 bland annat verksamhetskriterier för de behöriga kontrollmyndigheterna. Kravet på revisioner avser i detta sammanhang revision av den behöriga myndighetens kontrollverksamhet och inte de revisioner som myndigheten utför av livsmedelsföretagen.

Revision av myndighetens kontrollverksamhet kan enligt förordningen antingen utföras som internrevision eller genom anlåtande av externt revisionsorgan.

Bakgrund till utredningen och övergripande bedömning

Regeringen beslutade den 17 juni 2010 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att föreslå organisation och arbetsformer för revision av livsmedelskedjans kontrollmyndigheter (Jo 2010:01).

Utredningens övergripande bedömning är att det svenska revisionsystemet uppvisar stora brister. Problembilden beskrivs i korthet som följer:

- Avsaknaden av en heltäckande och nationellt övergripande planering, ledning och övervakning av revisionsarbetet
- Brister i omfattning och kvalitet av revisioner samt i dokumentation och information om revisionsresultat.
- Oklarheter och otydligheter i ansvar och uppgifter i kontrollorganisationen. Svag samordning mellan myndigheter på central nivå.
- Brister i stöd och vägledning till kontrollmyndigheterna och begränsade insatser för utveckling i metod- och kompetensfrågor.

Utgångsläget är en stor och geografiskt spridd kontrollorganisation, med över 280 kontrollmyndigheter på olika nivåer i förvaltningen. Vidare finns två centrala myndigheter med uppdelade kompetensområden i livsmedelskedjan.

Utdrag ur utredningen

Utredningens förslag

Utredningen bedömer att det inte är lämpligt att genomföra förändringar som ytterligare komplicerar kontrollorganisationen. Förslagen inriktas i stället på åtgärder som syftar till att stärka samordningen av revisionsarbetet på nationell nivå och skapa goda förutsättningar för en utveckling av revisionsarbetet hos kontrollmyndigheterna.

Kontrollmyndigheterna ska utföra revision av sin verksamhet

Utredningen föreslår att grunden i revisionsystemet fortsatt utgörs av den revision, intern eller extern, som varje kontrollmyndighet enligt EU:s kontrollförordning är skyldig att utföra av sin verksamhet. Den nuvarande ordningen behöver dock utvecklas och stärkas på flera områden. För det första behövs ett stärkt stöd och vägledning i revisionsarbetet från de centrala kontrollmyndigheterna. Särskilda utvecklingsinsatser behövs för att stärka metodik och kompetens i utförandet av revisionsarbetet. Det är också angeläget att stödja ett ökat samarbete mellan myndigheterna i revisionsarbetet.

Centrala myndigheter har samordningsansvar

De centrala kontrollmyndigheterna Livsmedelsverket och Jordbruksverket har ett löpande ansvar för ledning, samordning och uppföljning av kontrollarbetet. Samordningsansvaret bör även omfatta de regionala och lokala myndigheternas utförande av revisioner.

Innebörden av de centrala myndigheternas samordningsansvar föreslås förtydligas i myndigheternas instruktioner.

Nationell samordning av revisionsarbetet

Den övergripande planeringen, ledningen och uppföljningen av revisionsarbetet på nationell nivå behöver stärkas. Utredningen föreslår att regeringen utser en av de centrala myndigheterna som ansvarig för att samordna det nationella revisionsarbetet och inrätta en samrådsfunktion – ett revisionsråd – för samverka med övriga myndigheter. Revisionsrådet leds av en ordförande som kan utses av regeringen. Rådet bör även kunna ha externa deltagare.

I uppdraget ingår följande uppgifter:

- utarbeta en flerårig nationell revisionsplan omfattande hela kontrollsystemet och hela livsmedelskedjan,
- övervaka revisionsarbetet nationellt, analysera och bedöma resultat,
- samordna och initiera gemensamma insatser,
- samlad analys och bedömning av kontrollsystemet.

Revisionsrådet ska rapportera till regeringen två gånger per år och i övrigt verka för en gemensam struktur för spridning av revisionsresultat och information om kontrollarbetet till berörda myndigheter.

Centrala revisioner

Centrala revisioner behöver utvecklas i syfte att kunna genomföra övergripande granskningar av kontrollsystemet. De centrala revisionerna planeras och genomförs inom ramen för myndigheternas samarbete i revisionsrådet.

Fokus i de centralt initierade revisionerna föreslås ligga på övergripande frågor eller riskområden i hela kontrollsystemet eller valda tematiska granskningar eller andra områden som bedöms angelägna. Möjligheten bör också finnas att genomföra viss systemrevision, dvs. granskningar av utvalda kontrollmyndigheternas revisionsarbete.

Utvecklingsinsatser

Konkreta utvecklingsinsatser behövs för att förbättra förutsättningarna för kontrollmyndigheterna att utföra revisioner med god kvalitet och enhetlighet. Utvecklingsinsatserna föreslås genomföras av revisionsrådet och inriktas på följande områden:

- information, kommunikation,
- kompetensåtgärder, kurser, seminarier,
- metodstöd och metodutveckling,



- stöd till utveckling av samarbete mellan myndigheterna.

Genomförande

Regeringen bör ge tydliga riktlinjer för genomförandet av åtgärder och ställa krav på regelbunden rapportering för att kunna stödja utvecklingen av revisionssystemet. En utvärdering av förändringarna bör genomföras efter några år för att säkerställa att åtgärderna har haft förväntat resultat.

Övriga frågor

Utredningen bedömer att arbetet med uppföljning och rapportering av kontrollverksamheten behöver stärkas parallellt med utvecklingen av revisionerna. En viktig åtgärd är att regeringen begär en regelbunden återrapportering som stöd för sin styrning. Det bör också övervägas om regeringen och ansvarigt departement behöver ha en tydligare roll i arbetet med den nationella kontrollplanen.

Svensk tillämpning av revisioner

Krav på revision finns reglerat i art. 4.6 i förordning (EG) Nr 882/2004 som lyder:

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.

När propositionen¹ om anpassning av den svenska lagstiftningen till de nya EU-bestämmelserna om kontroll lades fram våren 2006 fanns ännu inte EU-kommissionens beslutade riktlinjer för arbetet med revisioner som underlag för regeringens bedömning.

Regeringens redovisade i propositionen (avsn. 9.7) följande bedömning:

Kravet på oberoende revision av kontrollverksamheten som ställs i kontrollförordningen bör i huvudsak kunna tillgodoses genom den nu gällande ordningen för revision av statliga och kommunala myndigheter samt genom de centrala kontrollmyndigheternas arbete med att övervaka den lokala kontrollen.

I skälen för regeringens bedömning behandlas Riksrevisionens oberoende granskning av statlig verksamhet. I fråga om kommunerna hänvisas till regleringen av revision i kommunallagen. När det gäller de centrala myndigheternas ansvar för att granska den offentliga kontrollen nämns normerande inspektioner, kommunbesök och andra aktiviteter för en fortlöpande granskning. Vidare sägs att det i denna granskning ingår att följa upp och utvärdera den lokala kontrollen.

Revisionsuppgiften nämns inte explicit i någon av de bestämmelser i lag som regeringen föreslog riksdagen i propositionen och inte heller i de förordningar som regeringen senare beslutade. Några ytterligare bestämmelser eller riktlinjer för myndigheternas arbete regler,

¹ Prop. 2005/06:128 Anpassningen till nya EG-bestämmelser om livsmedel, foder, djurhälsa, djurskydd och växtskydd m.m., bet. 2005/06:MJU23, rskr. 357.

klargörande av befogenheter har inte beslutats sedan kommissionens riktlinjer för revisionsarbetet fastställdes år 2006.

Revision av livsmedelskontrollen

När det gäller livsmedelskontrollen utför Livsmedelsverket revisioner av den kontrollverksamhet som myndigheten själv utför men också av den kontrollverksamhet som bedrivs av övriga kontrollmyndigheter inom livsmedelsområdet. Livsmedelsverket har vidare slutit en överenskommelse med länsstyrelserna innebärande att länsstyrelserna, inom ramen för sitt regionala samordningsansvar, ska utföra revisioner av kommunernas kontrollarbete. Livsmedelsverket utför också revisioner av länsstyrelsernas revisioner av kommunernas kontroll. Denna ordning har gällt från år 2007.

Länsstyrelsernas revision av sin egen kontrollverksamhet bedöms vara relativt svagt utvecklad. Resurser uppges allmänt vara ett problem i kontrollarbetet. Andra problem gäller också rutiner och arbetssätt för att genomföra revisioner med de krav på oberoende som ställs. Som ett problem framhålls vidare att bara 6 av de 21 länsstyrelserna formellt har krav på en internrevisionsfunktion. Samma problembild gäller i princip kommunerna. Det kan vidare ifrågasättas om den kommunala revisionen har möjlighet att omfatta den typ av revisioner som i detta sammanhang krävs. När det gäller kommunerna, som numera har operativa kontrolluppgifter endast inom livsmedelskontrollen, har dock som nämnts länsstyrelserna i överenskommelse med Livsmedelsverket fått ett övergripande ansvar för att granska kommunernas arbete. Samtidigt har det ifrågasatts om länsstyrelserna formellt får utöva revision av kommunernas verksamhet.

Ett centralt problem är bristen på helhetssyn i planering och övervakning av revisionsarbetet. Det finns i nuläget ingen nationell flerårig revisionsplan framtagen, grundad på en samlad riskanalys. Det finns heller inte ännu någon strukturerad och koordinerad process för rapportering och behandling av revisionsresultat eller för sammanställning av information som kan ha betydelse för kontrollmyndigheterna och ligga till grund för förbättringar i kontrollsystemet.

Det kan vidare konstateras att det i nuläget inte ställs några formella krav på en regelbunden rapportering av verksamheten till regeringen. Detta förhållande gäller såväl kontrollverksamheten som utvecklingen av revisioner. Förhållandet innebär att regeringen inte får den fulla information som krävs som underlag för en effektiv styrning av förvaltningens arbete med dessa frågor som ofta får politiskt och medial uppmärksamhet.

Sammantaget kan hävdas att Sverige i nuläget därför saknar ett viktigt instrument för att säkerställa att den offentliga kontrollen fungerar genom hela livsmedelskedjan.

Förvaltningens synpunkter

Utredaren beskriver den problembild som under flera år påtalats vid EU-kommissionens inspektioner av det svenska kontrollsystemet för livsmedelskedjan. Såväl bristande



lagstöd för revisioner av kommuner som bristande kompetens och resurser hos länsstyrelserna har av kommissionen framförts som utmaningar för Sverige att lösa. En naturlig lösning på delar av problemet bör vara att koppla bort länsstyrelserna från revisionsuppgiften och i stället lägga ansvaret på central myndighet.

Utredningen föreslår att regeringen utser en av de centrala myndigheterna som ansvarig för att samordna det nationella revisionsarbetet och inrätta en samrådsfunktion – ett revisionsråd – för samverkan med övriga myndigheter. Revisionsrådet leds av en ordförande som kan utses av regeringen. Rådet bör även kunna ha externa deltagare.

Sverige har en lång tradition av samarbete mellan myndigheter på olika nivåer. Utredaren väljer att föreslå en samarbetsform i stället för att lagstifta. Miljöförvaltningen välkomnar därför utredarens förslag att bilda ett revisionsråd.

Stockholms stad har vid upprepade tillfällen understrukit vikten av att den kommunala livsmedelskontrollen behålls. En grundläggande förutsättning härför är att de enskilda kommunerna klarar sitt uppdrag. Det är därför bra att stärka möjligheterna att säkerställa att kommunerna bedriver en godtagbar kontrollverksamhet. Den kritik som har föranletts av brister i kontrollverksamheten i vissa kommuner har ofta generaliserats att avse all kommunal kontroll. Genom att stärka möjligheterna för Livsmedelsverket att säkerställa att varje kommun bedriver tillfredsställande kontrollarbete finns också förutsättningar för att kritik mot enskilda kommuner inte ska drabba all kommunal livsmedelskontroll.

Kritik har framförts mot brister i länsstyrelsernas grundläggande kunskaper om relevant livsmedelslagstiftning. Bristerna har fått till följd att de inte kunnat genomföra revisioner på ett kvalitetssäkrat och likvärdigt sätt i hela landet.

En naturlig lösning på delar av problemet bör vara att koppla bort länsstyrelserna från revisionsuppgiften och i stället lägga ansvaret på central myndighet.

Förvaltningen vill särskilt betona följande:

- Kommunerna ska vara representerade i det kommande rådet
- Resursförstärkning till revisionsorganisationen är viktig så att en central planering och samordning kommer till stånd
- Kompetensutveckling och samordning av bedömningar hos revisionspersonal är nödvändig
- Länsstyrelserna bör kopplas bort från revisionsuppgifterna och ansvaret bör i stället läggas på central myndighet

Slut



Bilaga

Remiss från Landsbyggsdepartementet, sammanfattning ur SOU 2011:23, dnr L2011/890