

Myndigheters och branschens kontroller av lantbruk – på väg mot samordning?

HELENA LANS STRÖMBLAD¹, ANETTE BRAMSTORP², SUZANNE CEWE³, LISA BLIX GERMUNDSSON⁴ OCH SARA BERGSTRÖM NILSSON⁵.

¹VÄXA, ²HIR SKÅNE, ³LANTBRUKARNAS RIKSFÖRBUND (LRF), ⁴SVERIGES LANTBRUKSUNIVERSITET, INSTITUTIONEN FÖR MÄNNISKA OCH SAMHÄLLE OCH SLU RÄDNÄ, ⁵HUSHÅLLNINGSSÄLLSKAPET HALLAND.

Lantbrukares verksamheter kontrolleras av flera myndigheter och branschaktörer. Detta faktablad beskriver graden av överlapp mellan de olika kontrollerna, vilket indikerar var samordning och effektivisering skulle kunna ske. Resultaten visar att mellan hälften och två tredjedelar av alla kontrollpunkter återfinns i mer än en typ av kontroll. En workshop med myndigheter och branschföreträdare visade en försiktigt positiv inställning till en ökad samordning av kontroller, men flera administrativa hinder finns. Faktabladet avslutas med konkreta rekommendationer för effektivisering av kontroller för både myndigheter och företag, bland annat ökad samordning mellan myndigheter och branschaktörer, översyn av kontrollintervaller, höjd kompetens hos kontrollanter samt att utreda möjligheterna inom datadelning.

Introduktion

Kontroller av lantbruksföretag utförs av exempelvis kommuner, länsstyrelser och branschorganisationer, vilket många lantbrukare upplever som betungande (Bergström Nilsson m fl. 2020). De benämns kontroll, tillsyn, inspektion eller revision; i detta faktablad används begreppet kontroll, oavsett utförare. Förberedelser inför, genomförande och efterarbete kring kontroller utförda av både myndigheter och bransch är tidskrävande för lantbruksföretagen. Resultat från projektet "Byråkratin belastar och kostar" visade att arbete relaterat till kontroller var den myndighetsrelaterade administrativa aktivitet som företagen lade näst mest tid på, efter journalföring, rapportering och märkning av djur (Bergström Nilsson m fl. 2020). Som exempel lyftes ett företag som haft sju olika kontrolltillfällen



från myndigheter och bransch under sex månader. Cirka 30 procent av företagen i studien kontrollerades av både myndighet och bransch under en 6-månaders period (Lunner Kolstrup m fl. 2017). Kontroller var ett stort oros- och stressmoment då de kunde få stora ekonomiska konsekvenser för företagen (Bergström Nilsson m fl. 2018).

Den svenska livsmedelsstrategin anger att "(d)et finns behov av ett fortsatt utvecklingsarbete och samordning av den offentliga kontrollen av företag i livsmedelskedjan. Den offentliga kontrollen bör vara likvärdig i hela landet och präglas av hög kompetens. Kontrollen bör, så långt som möjligt, vara samordnad och innebära en så liten störning i den ordinarie verksamheten för företagen som möjligt. En god kunskapsnivå och ett gott informationsutbyte bör främjas för att skapa ett förtroendefullt klimat mellan kontrollmyndigheter och dem som är

föremål för kontrollen" (Regeringskansliet 2017, sid 104).

För att nå dit krävs mer arbete. Detta faktablad beskriver graden av överlapp, det vill säga där samma kontrollpunkt återfinns i flera kontroller, vilket indikerar var samordning och effektivisering skulle kunna ske, och ger rekommendationer för effektivisering av kontroller för både företag och myndigheter.



Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling. Europa investerar i landsbygdsområden

Metod

Inom projektet ”Metodutveckling för regelefförenkling” togs en sammanställning över kontrollpunkter för olika typer av kontroller fram. Undersökningen gjordes för regler som gällde under kalenderåret 2021. Kontrollpunkterna i Miljöhusensyn, som är en sammanställning över lagstiftning som styr lantbruksföretags verksamhet, utgjorde grund för jämförelsen mellan olika kontrollprotokoll. Protokoll som används vid kommunal kontroll jämfördes med Länsstyrelsernas kontroll av djurskydd, primärproduktion och tvärvillkor¹, samt med branschens kontroller av KRAV-certifiering, IP-certifiering och två olika mejeriers kvalitetsprogram.

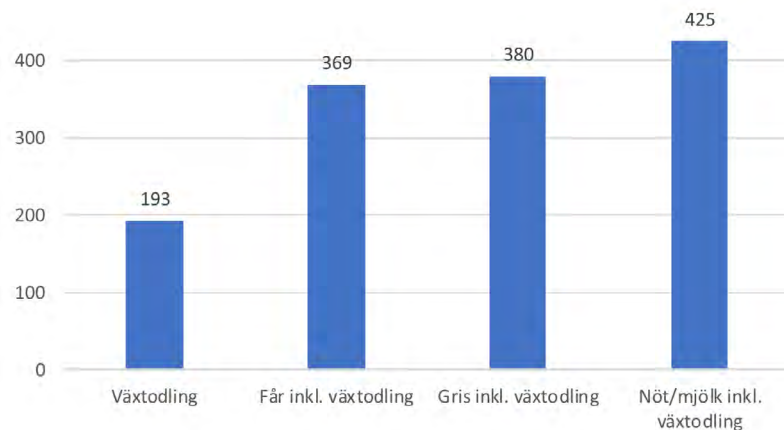
Jämförelsen var uppdelad på de olika produktionsinriktningarna växtodling, får/lamm, gris och mjölk/nöt. Jämförelsen gjordes genom att kontrollpunkterna i Miljöhusensyn lades in i en Excel-fil som kompletterades med de övriga kontrollprotokollen i varsin kolumn, med jämförbara kontrollpunkter på samma rad. På så sätt åskådliggjordes vilka protokoll som innehöll samma kontrollpunkter och som därmed ingår i olika kontroller av samma företag.

Studien omfattar endast kontrollpunkter som finns i Miljöhusensyn år 2021 och är relaterade till lantbruksföretags jordbruksverksamhet. Regler som avser bokföring, skatter, anställningar, förädling med mera ingår inte.

Inom samma projekt genomfördes i maj 2023 en halvdags workshop om samordning av kontroller med 35 representanter från LRF, Arla, Svenskt Sigill, KRAV, AgroNod, Regeringskansliet, Jordbruksverket, Livsmedelsverket, Tillväxtverket och flera Länsstyrelser. Syftet var att fånga upp kunskap och erfarenheter från olika kontrollerande instanser avseende samordning av kontroller. Workshopen dokumenterades i minnesanteckningar.

Resultat

Lantbruket kontrolleras inom ett 30-tal sakområden, där exempelvis kemiska produkter är ett område och fodersäkerhet ett annat. Inom varje område fanns mellan 2 och 40 kontrollpunkter i Miljöhusensyn. I studien kategoriserades kontrollpunkterna och delades upp per produktionsinriktning. För växtodling fanns totalt 193 kontrollpunkter



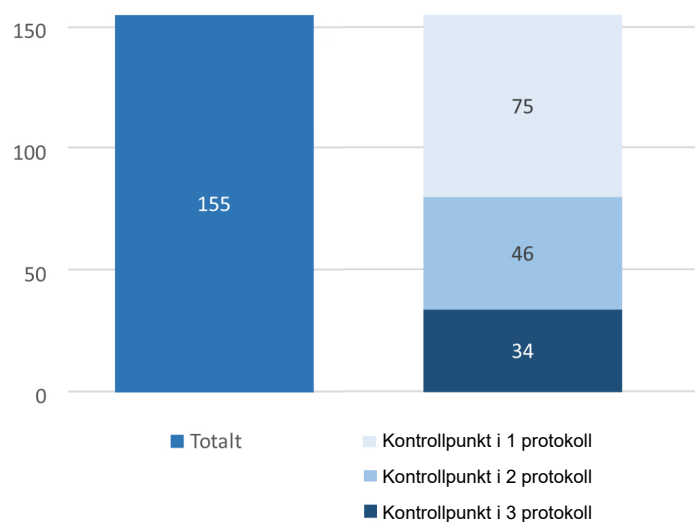
Figur 1. Antal lagkrav i Miljöhusensyn för olika produktionsgrenar.

i Miljöhusensyn, och för mjölk/nötköttföretag med växtodling fanns totalt 425 kontrollpunkter. Beroende på verksamhet och omfattning är det olika hur många av dessa punkter som ett enskilt företag omfattas av. I figur 1 ses totala antalet kontrollpunkter i Miljöhusensyn för olika produktionsinriktningar. Här nedan redovisar vi resultatet för ett konventionellt växtodlingsföretag och ett konventionellt mjölkföretag med rekrytering.

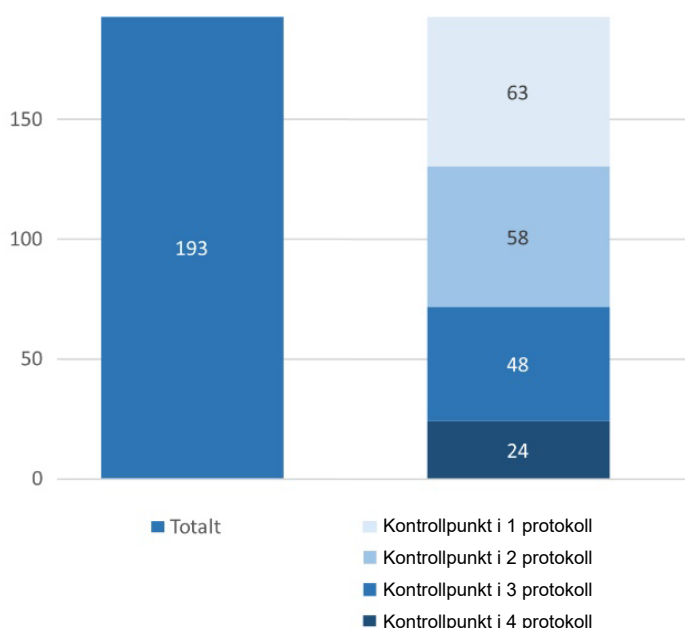
Kontroll av växtodling

Vid jämförelse av kontrollprotokollen för den kommunala tillsynen, tvärvillkorskontrollen, kontroll av primärproduktion och IP Sigill växtodling framkom att det totalt fanns 155 kontrollpunkter som kontrollerades,

av det totala antalet på 193 som fanns i Miljöhusensyn. Det var alltså 38 punkter som inte kontrollerades alls i dessa fyra kontrollprotokoll. Ibland överlappade kontrollpunkterna varandra, ibland inte. Av de 155 kontrollpunkterna var det 75 punkter som återfanns i ett kontrollprotokoll, 46 punkter som fanns i två kontrollprotokoll och 34 punkter som fanns i tre kontrollprotokoll. Därmed ingick över hälften av punkterna i mer än ett kontrollprotokoll, se figur 2. Exempel på områden som riskerade att trippelkontrolleras var dokumentation i sprutjournalen, kontroll av att tillräcklig spridningsareal funnits för stallgödsel, beräkning av grödans kvävebehov, kontroll av nedbrukningstid för stallgödsel och vem producerade varor levererats till.



Figur 2. Kontroll av växtodling. Jämförelse av överlappande kontrollpunkter i kontrollprotokollen för den kommunala tillsynen, tvärvillkorskontrollen och IP Sigill. Av de totalt 155 kontrollpunkterna ingick 80 st (51%) i mer än ett kontrollprotokoll.



Figur 3. Kontroll av mjölkproduktion med rekrytering. Jämförelse av överlappande kontrollpunkter i den kommunala tillsynen av mjölkföretag, Länsstyrelsens kontroll av djurskydd, tvärvillkor och primärproduktion-djur, samt ett av mejeriernas kontrollprotokoll. Av de totalt 193 kontrollpunkterna ingick 132 st (68%) i mer än ett kontrollprotokoll.

Kontroll av mjölkproduktion

En jämförelse av punkterna i Länsstyrelsens kontrollprotokoll för djurskydd, tvärvillkor, primärproduktion-djur, ett av mejeriernas kontrollprotokoll och kommunens kontrollprotokoll för ett mjölkföretag visade att det fanns totalt 195 olika kontrollpunkter som rör mjölkdjur med tillhörande rekrytering. Av dessa ingick 63 punkter i ett kontrollprotokoll, 60 punkter i två kontrollprotokoll, 48 i tre kontrollprotokoll och 24 punkter återfanns i fyra olika kontrollprotokoll, se figur 3.

Det var framförallt inom områdena spårbarhet, livsmedels- och fodersäkerhet, läkemedel, smittspridning och djurskydd som kontrollpunkterna återfanns i flera olika kontrollprotokoll från olika aktörer. Exempelvis kontrollerades dricksvattenkvalitet, veterinärmedicinska behandlingar, utrymmeskraven, djurens renhet samt strö i kalvboxar enligt fyra olika kontrollprotokoll. Personalens utbildning, transportfordons renhet, stallklimat och sjukboxar ingick som kontrollpunkter i tre olika kontrollprotokoll.

Mjölkproduktion med rekrytering var den verksamhet som har flest överlappande kontrollpunkter.

Samverkan kring kontroller

Vid workshopen i maj 2023 var ökad samverkan kring kontroller ett generellt önskemål från såväl bransch som utförare av kontroller. Inför mötet hade deltagarna fått svara på en enkät där 70% angav att det fanns ett behov av att samordna kontroller, och över hälften menade att om lantbrukaren delade resultat från en genomförd kontroll, kunde det medföra längre kontrollintervaller. Det lyftes exempel på samordning mellan olika parter som utför kontroller, vilket upplevdes positivt. Några Länsstyrelser samordnar olika kontroller inom den egna myndigheten, såsom inom primärproduktionen, kontroll av grundvillkor och djurskyddskontroll, vilket innebar en minskning av antalet dubbelkontroller inom dessa områden. Vissa närliggande kommuner samordnade sin miljötillsyn av företag med verksamhet över kommungränsen för att företagen inte skulle behöva dubbla kontroller och dubbla avgifter för miljötillsynen.

Vid workshopen lyftes också några svårigheter kring samordning av kontroller. Exempel på faktorer som försvårar samordning var:

- Att jämföra kontrolluttag från Jordbruksverket och Livsmedelsverket är tidskrävande då samordning kräver manuell hantering av flera olika IT-system som inte är samordnade eller kommunicerar med varandra.
- Samordning mellan olika kontrollområden kräver breddad kompetens hos kontrollanterna.
- Att genomföra en kontroll tillsammans med en annan kontrollant angavs kräva träning och gemensamma förberedelser, vilket kunde resultera i ökade kostnader för företagaren om avgiften är baserad på tidsåtgång. Samordnad kontroll mellan olika aktörer kräver kontrollant för respektive område på plats. Företagaren skulle då få bekosta kontrollanternas samordning och förberedelser.
- De olika kontrollerna har skilda fokusområden vilket innebär att det kan bli svårt att tydliggöra vad som kontrolleras.
- Flera verksamheter kan finnas på en fastighet, registrerade på olika personer, exempelvis med olika personnummer i enskilda företag eller andra bolag.

En lösning som diskuterades var huruvida en redan genomförd kontroll skulle kunna ligga till grund för att en annan kontroll ströks helt alternativt sköts framåt i tiden för att undvika upprepning av likartade kontroller med kort intervall. Frågan om uppskjuten kontroll i de fall företaget delar med sig av kontrollresultat från annan kontroll diskuterades, och följande åsikter hördes.

”Åtminstone för rutinkontroller av djurskydd så baseras kontrolluttaget på resultat från tidigare kontroller. Det betyder att kontrollfrekvensen ska bli lägre om man inte noterat några brister vid kontroll.”

”Om vi på myndighet får vetskap om väl genomförd kontroll av annan organisation kan vi avvakta med kontroll, men objektet försvinner inte från listan.”

”Jag tror att det är omöjligt för myndigheter att dela med sig av producenters kontrollresultat.”

Även om myndigheter inte kan dela med sig av kontrollresultat, så skulle lantbrukare kunna välja att göra det. AgroNod berättade om sitt arbete med en IT-struktur där lantbrukare kan välja att dela resultat från genomförda kontroller med utvalda aktörer. Flera mötesdeltagare uttryckte intresse för detta som en potentiell teknisk lösning.

Sammanfattningsvis var workshop-deltagarna försiktigt positiva till en ökad samordning av kontroller, men såg en rad hinder såsom brister i administrativa system, intern organisation och kontrollanters kompetens.

Rekommendationer

För att minska arbetet med kontroller för såväl myndighet som företag föreslår vi följande åtgärder.

- 1. Samordna kontroller både internt inom respektive myndighet och externt mellan olika myndigheter och branschaktörer.** Detta genomförs redan i viss mån, men arbetssättet kan tillämpas i större omfattning.
- 2. Höj kompetensen hos kontrollanterna.** Ge offentliga kontrollmyndigheter resurser att ta fram en central internutbildning, så att kontrollanter kan behärska flera kontrollområden.
- 3. Förläng kontrollintervallet på gårdar som har god ordning.** Utvärdera dagens riskklassificeringsmodell från SKR. Om en myndighet får ta del av ett kontrollprotokoll från en livsmedelsindustri bör detta kunna medföra längre kontrollintervall.
- 4. Ge kontrollmyndigheter i uppdrag att genomföra årliga brukarundersökningar** för att få återkoppling och förbättringsförslag från företagarna.
- 5. Utred möjligheterna att dela data.** Lantbrukaren bör vara den som äger sina data och kan ge behörighet till valda kontrollaktörer att ta del av exempelvis delar av kontrollprotokoll och journaler. Detta skulle underlättas om myndigheter och branschaktörer började föra dialog om förutsättningar för och utformning av datadelning.

¹ Under 2021 fanns tvärvillkor, vilka upphörde år 2023 och ersattes i stor utsträckning av grundvillkor. En viktig förändring från 2023 var att tvärvillkoren för märkning, journalföring och rapportering av nötkreatur, får, get och gris inte blev grundvillkor. Reglerna var fortfarande stödsvillkor för djurrelaterade jordbrukarstöd och regler i svensk lagstiftning. Tvärvillkoret om anmälan om TSE-sjukdomar blev inte heller ett grundvillkor. Men även detta villkor gällde fortsatt enligt svensk lagstiftning.

Referenser

- Bergström Nilsson, S., Lans Strömblad, H., Lunner Kolstrup, C. (2018). Kontroll av lantbruk – orimliga konsekvenser oroar. LTV-fakultetens faktablad 2018:11. Alnarp, Sveriges Lantbruksuniversitet.
- Bergström Nilsson, S., Lans Strömblad, H., Lunner Kolstrup, C. (2020). Byråkratin i lantbruket belastar och kostar. Rapport 2020:7. Alnarp, Sveriges Lantbruksuniversitet.
- Lunner Kolstrup, C., Bergström Nilsson, S., Lans Strömblad, H. (2017). Kraftigt ökat antal lagkrav för lantbruksföretag. LTV-fakultetens faktablad 2017:20. Alnarp, Sveriges Lantbruksuniversitet.
- Regeringskansliet (2017). En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet. Regeringens proposition 2016/17:104. Stockholm, Näringsdepartementet.

-
- Faktabladet baseras på Arbetspaket 2 i projektet "Metodutveckling för regelförenkling".
 - Projektet är finansierat av Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling via Jordbruksverket, www.jordbruksverket.se
 - Projektansvarig: Sara Bergström Nilsson, Hushållningssällskapet Halland.
 - Peter Sjöholm Grafiskservice Alnarp har redigerat detta faktablad
 - På webbadressen <https://publications.slu.se> kan detta faktablad hämtas elektroniskt