Revisionsområden

Här ger Livsmedelsverket vägledning om hur kraven i lagstiftningen kan uppnås. Vägledningen är inte bindande och utesluter inte andra sätt att uppfylla kraven.

För att underlätta förberedelse, genomförande, rapportering och verifiering av en revision har Livsmedelsverket delat in lagstiftningens krav på den offentliga livsmedelskontrollen i olika revisionsområden. Här får du veta mer om dessa områden.

Förutsättningar vid kontrollmyndigheten

En revision är en systematisk och oberoende granskning av att kontrollmyndigheten har en planerad verksamhet, att planerna följs, samt att utförandet är verkningsfullt och lämpligt för att nå målen i förordning (EU) 2017/625 och annan relevant lagstiftning samt NKP.

Syftet med livsmedelskontroll är att granska om aktörerna lever upp till lagstiftningens krav, så att konsumenter har tillgång till säkra livsmedel och inte blir vilseledda samt för att möjliggöra fri rörlighet av livsmedel inom EU. Vid en revision granskas och värderas att kontrollmyndighetens livsmedelskontroll utförs verkningsfullt och är lämplig för att nå målen i relevant lagstiftning och överensstämmer med NKP. För att kunna utföra en verkningsfull kontroll måste en kontrollmyndighet ha vissa grundläggande förutsättningar på plats.

Kontroll ska genomföras regelbundet. Den ska vara riskbaserad, alltså utföras där det är störst risk att aktörernas verksamhet inte når lagstiftningskraven, där avvikelserna ger stor påverkan på livsmedlens säkerhet och där det finns stor risk att konsumenterna vilseleds. Myndigheten behöver ha kunskap om vilka aktörer som ingår i kontrollansvaret och dessa ska registreras eller godkännas och riskbedömas för att avgöra hur mycket kontroll som behöver utföras.

Kontrollen blir verkningsfull om befintliga avvikelser i aktörernas verksamhet upptäcks och kommuniceras med aktörerna och när myndigheten vidtar lämpliga åtgärder mot aktörerna så att avvikelserna åtgärdas inom rimlig tid.

Kontrollmyndigheten ska ha mål för sin verksamhet för att säkerställa kvalitet och verkningsfullhet. Myndighetens ledning ska följa upp målen och verifiera att kontrollverksamheten är lämplig och verkningsfull. Myndigheten är även ansvarig för att låta sig revideras och vidta åtgärder utifrån revisionsresultatet. Mål, uppföljning och revision är viktiga pusselbitar för myndigheten för att uppnå verkningsfullhet i sin kontrollverksamhet. Myndighetens ledning ska vidta åtgärder om brister i den egna verksamheten upptäcks.

Vid en revision bedöms om myndigheten har förutsättningar att utföra kontroll, upptäcka avvikelser och se till att dessa åtgärdas av aktören. Det krävs vissa grundläggande ekonomiska och juridiska förutsättningar vid en kontrollmyndighet för att kunna utföra en verkningsfull livsmedelskontroll. För att upptäcka avvikelser vid kontrollerna behöver myndigheten ha kompetent personal som på ett riskbaserat sätt kan välja lämpligaste kontrollmetod och kontrollområde och göra korrekta bedömningar. Fastställda rutiner underlättar för att kontrollen ska vara enhetlig och av hög kvalitet. Dessutom behövs viss utrustning, exempelvis termometrar, och möjlighet att ta ut och analysera livsmedelsprover. Kontrollerna ska dokumenteras och eventuella avvikelser kommuniceras till aktörerna. Kontrollpersonal, lokaler, utrustning och analyser kostar pengar, vilket kräver finansiering. Det får inte föreligga några intressekonflikter, opartiskhet ska råda.

Rätt beslut måste kunna fattas vid behov och tillräckligt snabbt, vilket förutsätter att kompetens och befogenheter finns på plats. Myndigheten behöver också ha beredskap att hantera akuta händelser med icke-säkra livsmedel utöver den planerade verksamheten och utanför kontorstid, för att undanröja hälsofara.

Öppenhet bör genomsyra myndighetens verksamhet, eftersom vem som helst har rätt enligt förvaltningsrättsliga principer att ta del av de beslut som fattas av myndigheter. Detta kan bidra till att öka efterlevnaden hos de aktörer som inte lever upp till lagstiftningens krav. Öppenhet är också viktigt för allmänhetens förtroende för myndighetens verksamhet.

Myndighetens organisation och hur samordning sker inom myndigheten och med andra myndigheter är viktiga delar för att bland annat förstå hur kontrolluppdraget genomförs, hur ansvarsfördelningen är, orsaken till eventuella brister i kontrollverksamheten och anledningen till framgångar och styrkor i kontrollen.

Stöd vid insamling av observationer och bedömning av dessa

Nedan beskrivs respektive revisionsområde med tillhörande lagkrav, och ges exempel på frågeställningar att använda vid revisionen. Det finns exempel på vilken typ av dokumentation som kan finnas och vad som kan bedömas som en bristande efterlevnad av lagstiftningen. Det vill säga exempel på observationer och slutsatser som kan leda till att en rekommendation bör ges till myndigheten för att åtgärda bristen.

Olika typer av stödmaterial som kontrollmyndigheten kan ha valt att använda sig av anges under vissa revisionsområden, till exempel stödjande dokument från Livsmedelsverket eller Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Dessa dokument kan vara till hjälp även för revisorerna.

Det framgår av respektive område när det är särskilt lämpligt att använda skuggkontroll som metod vid revisionen.

De exempel som ges vid ett revisionsområde är just exempel. De är inte facit och ger inga enkla och definitiva svar på hur olika förhållanden ska bedömas. Istället är de typexempel med fokus på vanliga situationer som är viktiga för bedömningen, men de ger inte en heltäckande bild av alla förhållanden som kan råda vid en kontrollmyndighet.

Exemplen kan ha olika relevans för olika kontrollmyndigheter beroende på organisation, storlek och kontrolluppdrag. Myndigheterna kan ha andra dokument och lösningar som visar att de uppfyller lagstiftningens krav än de som beskrivs här. Revisorns kompetens och erfarenheter är därför viktiga för att kunna göra en bedömning av om myndigheten når lagstiftningens krav.

Observera att på dessa sidor inkluderas “annan offentlig verksamhet” i begreppet “offentlig kontroll".

Läs mer om förordning (EU) 2017/625

Vägledning om förordning (EU) 2017/625

Inledning, myndighetens organisation

Revisionen kan med fördel inledas med att representanterna för myndigheten får berätta om hur den är organiserad. Då involveras ofta de flesta av revisionsdeltagarna - från beslutsfattare till kontrollpersonal. Myndigheten får möjlighet att i stora drag beskriva sin organisation, visa organisationsschema, redogöra för ansvarsfördelning och berätta vem som gör vad. Revisorerna får på så sätt en viktig övergripande bild, och några av de frågor som tas upp under andra revisionsområden kan bli besvarade redan nu. Organisationsschema kan begäras in före revisionen eller hämtas från myndighetens hemsida.

Samordning mellan olika myndigheter är nödvändigt för att Sverige ska kunna nå målen för livsmedelskontrollen. Det är särskilt relevant när flera myndigheter utför kontroll inom samma område (exempelvis kontroll av animaliska biprodukter som utförs av Jordbruksverket, Livsmedelsverket, länsstyrelserna och de kommunala kontrollmyndigheterna).

När mer än en myndighet är behörig att utföra kontroll inom ett och samma område ska medlemsstaten säkerställa effektiv och verkningsfull samordning samt enhetlig och verkningsfull kontroll eller annan offentlig verksamhet. Se artikel 4.2 a i förordning (EU) 2017/625.

De behöriga myndigheternas organisation och förhållandet mellan centrala behöriga myndigheter och myndigheter som de har tilldelat uppgiften att utföra offentlig kontroll eller annan offentlig verksamhet ska vara dokumenterat. Se artikel 12.1 och kapitel II i bilaga II till förordning (EU) 2017/625.

Samverkan och samordning är olika begrepp även om de ibland kan ha samma syfte, det vill säga en effektiv livsmedelskontroll och säkra livsmedel. Samordning mellan myndigheter krävs ofta vid spårbarhetskontroller, utredning av livsmedelsbrott och smittspårning.

Avtalssamverkan mellan myndigheter vara en viktig del i säkerställandet av kompetens. Samverkan medför oftast en minskad sårbarhet, bättre kompetensförsörjning samt undvikande av jävssituationer och kan leda till effektivitetsvinster.

Det finns flera möjligheter till avtalsreglerad samverkan mellan kommunala kontrollmyndigheter, även när det gäller uppgifter som innefattar myndighetsutövning. Reglerna för samverkan finns i 9 kapitlet i kommunallagen (2017:725). Samverkan kan exempelvis ske genom att upprätta en gemensam nämnd eller genom kommunalförbund. En gemensam nämnd kan ha en gemensam eller flera separata förvaltningar. Möjligheterna till mellankommunal avtalssamverkan utökades 2018 med införande av bestämmelsen i 9 kapitlet 37 § i kommunallagen (prop. 2017/18:151).

SKR har tagit fram stödmaterial som kan vara till hjälp vid olika typer av samverkan, som exempelvis när en kommunal kontrollmyndighet träffar avtal om utförande av kontroll med en annan kommunal kontrollmyndighet. Material om avtalssamverkan finns i två olika versioner, ett kortare och mer lättillgängligt och ett mer omfattande med juridisk inriktning som även innehåller ett antal exempelklausuler och ett avtalsexempel inom livsmedelskontroll. Revisorn bör ha kännedom om grunderna för de olika typerna av samverkan.

Läs mer om samverkan

Vägar till samarbete - mellankommunal samverkan inom miljö- och byggområdet (2014) - SKR

Avtalssamverkan - SKR

Diskussionerna om organisation kan användas vid bedömning av vissa revisionsområden eller vid en sammanfattande helhetsbedömning av myndighetens kontrollverksamhet. Direkta lagkrav på effektiv samordning mellan myndigheter riktas främst mot medlemsstaten, inte mot enskilda myndigheter.

Notera gärna i revisionsrapporten om myndigheten på något vis samverkar med andra myndigheter.

Slutsatser inom vissa revisionsområden kan innebära att kontrollmyndigheten rekommenderas att utreda möjligheterna till avtalssamverkan med någon eller några andra kommuner för att åtgärda sina brister och skapa en långsiktigt stabil kontrollverksamhet.

Mål

Krav

Varje medlemsstat ska införa livsmedelslagstiftning, upprätthålla ett system för offentliga kontroller och fastställa åtgärder och påföljder. Se artikel 17.2 i förordning (EG) nr 178/2002. För att genomföra detta ska varje medlemsstat utforma och genomföra en flerårig nationell kontrollplan som ska innehålla strategiska mål och prioriteringar av offentlig kontroll, samt information om utsedda behöriga myndigheter och deras uppgifter på central, regional och lokal nivå. Se artiklarna 110.2 a och 110.2 c i förordning (EU) 2017/625.

Sveriges fleråriga nationella kontrollplan (NKP) innehåller gemensamma mål på olika nivåer för den svenska livsmedelskontrollen, och anger vilka nationella mål som är relevanta för vilka myndigheter.

De behöriga myndigheterna ska ha dokumenterade mål. Se artikel 12.1 och bilaga II, kapitel II, pkt. 3 i förordning (EU) 2017/625.

Se även 3 e § pkt 5 i LIVSFS 2005:21.

Det är bra att tidigt i revisionen klargöra revisionens syfte och myndighetens ansvar genom att gå igenom de övergripande målen för offentlig livsmedelskontroll. Alla närvarande blir då medvetna om uppdraget, vilket kan ge en ökad förståelse för de frågor som senare ställs och de bedömningar och slutsatser som dras. De övergripande målen innebär att den offentliga livsmedelskontrollen ska se till att

livsmedelsaktörerna uppfyller lagstiftningens krav så att livsmedel är säkra, att konsumenter inte vilseleds och att möjliggöra fri rörlighet av livsmedel inom EU. Se förordning (EG) nr 178/2002, se särskilt artiklarna 1, 5, 14, 16 och 17.

Kontroll ska genomföras regelbundet och med lämplig frekvens. Den ska vara riskbaserad, lämplig för att nå målen, rättssäker och verkningsfull. Kontrollen ska även genomsyras av öppenhet, oberoende, professionalism och kompetens. Se förordning (EU) 2017/625, se särskilt artiklarna 4, 5, 8, 9, 11 och 12.

De övergripande målen i lagstiftningen har anpassats till gemensamma nationella mål, operativa mål och operativa förutsättningar som beskrivs i NKP. Målen är indelade inom fyra fokusområden där det finns generella behov av förbättringar för kontrollen i livsmedelskedjan. Varje kontrollmyndighet ansvarar för att formulera egna mål och indikatorer som är relevanta för verksamheten och de nationella mål som är relevanta ska ingå. I det arbetet ska hänsyn tas till de behov och förbättringar som är mest angelägna för den egna verksamheten. I vissa fall går det bra att använda de nationella målen som de är.

I nationell lagstiftning har kopplingen till NKP förtydligats och det anges att det av myndighetens kontrollplan ska framgå hur inriktning, mål och prioriteringar i NKP har beaktats. Se 3 e § i LIVSFS 2005:21.

Läs mer om mål

Sveriges nationella kontrollplan för livsmedelskedjan - avsnitten om mål - NKP-webben

Operativa mål

Developing Objectives and Indicators - Icke bindande referensdokument av nätverket för fleråriga nationella kontrollplaner vid Sante F

Förslag på frågor att ställa

- Har myndigheten satt upp mål för kontrollverksamheten, och i så fall vilka mål?

  Mål av typen ”biologisk mångfald”, "kundnöjdhet", eller "hållbar livsmedelskonsumtion" kan vara bra att ha men de är inte relevanta i detta sammanhang, som handlar om kontroll av livsmedelssäkerhet och redlighet. Mål i toppen på en målhierarki, ibland kallade visioner, är ofta mindre specifika och svårare att mäta än mål längre ner i hierarkin. Långt ner i målhierarkin bör målen vara specifika, mätbara – kvantitativt eller kvalitativt, uppnåbara, relevanta och tidsatta.

- Hur förhåller sig myndighetens mål till förordning (EU) 2017/625, LIVSFS 2005:21 och NKP? Känner myndigheten till NKP och målen för livsmedelskontrollen som beskrivs där?

  Målen ska ha koppling till kontrollförordningen eller NKP för att vara relevanta. Myndigheten ska vara medveten om målen och de operativa förutsättningarna i NKP och ha anpassat dem till den egna verksamheten. Av myndighetens kontrollplan ska det framgå hur inriktning, mål och prioriteringar i NKP har beaktats. Se 3 e § i LIVSFS 2005:21. De operativa mål i NKP som berör myndighetens anläggningar ska nämnas i kontrollplanen. De operativa målen är kontrollinriktade och handlar om att utföra angivna kontroller vid anvisade anläggningar eller verksamheter. De ska genomföras under målens löptid.

- Går målen att följa upp?

Ett mål av typen "Säker mat" behöver brytas ned för att göras mätbart.

- Hur har myndigheten tagit hänsyn till de behov och förbättringsområden som finns i den egna verksamheten när målen togs fram?

  Ett mål om att utföra planerad kontroll vid en myndighet som redan gör det, det vill säga redan uppfyller målet, är inte så relevant, även om det kan finnas skäl när myndigheten vill bevaka eller bibehålla något. Däremot behövs ofta mål på områden där myndigheten identifierat ett förbättringsbehov, t.ex. om myndigheten vet att den har kompetensbrist på ett visst område så bör

det finnas ett mål som handlar om detta.

OBS! Det är även relevant att diskutera hur myndigheten följer upp sina mål och vad dessa uppföljningar visat. Se revisionsområdet Uppföljning och verifiering av arbetssätt och kontrollens effekt.

Uppföljning och verifiering av arbetssätt och kontrollens effekt

Exempel på slutsatser som kan leda till en rekommendation

- Myndigheten saknade mål för kontrollverksamheten med koppling till förordning (EU) 2017/625 och NKP.
- Det framgick inte av myndighetens kontrollplan hur mål i NKP hade beaktats.
- Myndigheten utförde inte kontroller som hörde ihop med de operativa mål i NKP som var relevanta för myndigheten, under målens löptid.
- Myndighetens mål var formulerade så att de inte gick att följa upp.
- Myndigheten hade inte tagit hänsyn till förbättringsområden i den egna verksamheten när målen togs fram.

Uppföljning och verifiering av arbetssätt och kontrollens effekt

Krav

Den behöriga myndigheten ska ha förfaranden och/eller arrangemang för att säkerställa att offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet är verkningsfull och lämplig. Se artikel 5.1 a i förordning (EU) 2017/625.

Behöriga myndigheter ska ha förfaranden för verifiering av kontrollverksamheten, och vidta korrigerande åtgärder i samtliga fall där brister konstaterats genom dessa förfaranden. Se artikel 12.2 och 12.3 a i förordning (EU) 2017/625.

Se även 3 e § pkt 6, och 3 f § i LIVSFS 2005:21.

För att kunna verifiera och följa upp att kontrollen är verkningsfull behöver myndigheten ha tydliga mål och en plan för hur målen ska nås. Den verkan som eftersträvas är att eventuella avvikelser mot livsmedelslagstiftningen upptäcks och att lämpliga åtgärder vidtas så att livsmedelsaktörerna åtgärdar avvikelserna inom rimlig tid. Detta är ledningens ansvar och grunden för att kontrollen ska fungera. Arbetet med verifiering kan delegeras nedåt i organisationen, men ansvaret för att det fungerar kan inte delegeras bort.

Myndigheten ska vidta åtgärder om verksamheten inte fungerar som den ska. Då krävs ett system som upptäcker de eventuella brister som finns - det vill säga en kontinuerlig verifiering och uppföljning av mål, aktiviteter och arbetssätt. Verifieringen behöver utföras på olika nivåer:

- i planeringsstadiet (överensstämmer arbetssätt, planer och mål med lagstiftningens krav?),
- i genomförandestadiet (följs arbetssätt och planer?),
- och via utvärdering (uppnås myndighetens mål med de arbetssätt som finns? behöver verksamheten förändras framöver?).

Det finns många olika verktyg för verifiering och utformningen kan och bör variera beroende av myndighetens organisation, storlek och arbetsuppgifter. Exempel kan vara:

- Uppföljning av mål: indikatorer och kontrolldata av olika slag.
- Avstämning mot planerade aktiviteter: kontroll av att planer och rutiner följs.
- Granskningar då chef eller en kunnig person deltar som observatör i syfte att analysera förberedelser, genomförande eller uppföljning av en kontroll.
- Genomgång av de avvikelser som upptäckts hos aktörerna och om de åtgärdats inom utsatt tid.

- Samsyn kring bedömningar: samkontroller, diskussionsmöten, granskning av varandras kontrollrapporter. Om myndighetens verifieringssystem är utformat och genomfört på ett bra sätt, kan revisionen med hjälp av dess resultat bedöma om verksamheten bedrivs så att kraven i förordning (EU) 2017/625 uppfylls.

Läs mer om verifiering av kontrollens effekt

Uppföljning och utvärdering av kontrollen

Verifiering av kontrollens effekt

Verification of effectiveness - Icke bindande referensdokument från nätverket för fleråriga nationella kontrollplaner

Auditing Effectiveness of Official Control Systems - Icke bindande referensdokument från revisionsnätverket vid Sante F

Förslag på frågor att ställa

- Hur följer myndigheten upp att planerad kontroll utförs? Hur, när och vem på myndigheten följer upp? Hur utvärderar myndigheten sin kontrollplan?

  Myndigheten ska uppdatera sin kontrollplan vid behov, och ta hänsyn till resultatet av tidigare uppföljningar. Den ska regelbundet följa upp och utvärdera genomförd kontroll i förhållande till kontrollplanen (detta gäller även dricksvatten). Se 3 f § i LIVSFS 2005:21. Har myndigheten gjort någon sammanställning och analys över kontrollresultat och har ledningen tagit hänsyn till detta?

- Hur och när följer myndighetens ledning upp de mål som är satta för verksamheten? Vilka indikatorer finns för att mäta målen?

  Ett mål av typen "säker mat" behöver brytas ned och göras mer konkret och mätbart för att kunna följas. Indikatorer bör vara relevanta, accepterade, tillförlitliga, enkla att använda och övervaka.

- Hur verifierar myndighetens ledning att personalen följer de arbetssätt, rutiner och mallar som finns?

- Hur vet myndighetens ledning att eventuella avvikelser upptäcks vid aktörerna? Hur kontrollerar ledningen att de avvikelser som upptäckts vid kontroll följs upp och att åtgärder vidtas mot aktörerna vid behov?

- Hur hanterar myndighetens ledning de brister som upptäcks i verksamheten och vad gör ledningen om myndighetens mål inte uppnås?

  Görs förändringar i verksamheten, förändras arbetssätt, rutiner och planer osv?

- Vilka åtgärder har myndighetens ledning vidtagit när den planerade kontrollen inte utförts under året eller när det funnits tecken på att den inte kommer att kunna utföras?

  Görs förändringar inför nästkommande år, såsom mer personal, höjd timtaxa, kompetensutveckling, eller mer frekvent uppföljning under det pågående året? Hur hanteras en eventuell kontrollskuld?

Exempel på slutsatser som kan leda till en rekommendation

- Myndigheten hade inte säkerställt att den offentliga kontrollen eller annan offentlig verksamhet var verkningsfull och lämplig.
- Myndigheten saknade ett system för att verifiera att de avvikelser som upptäckts i kontrollen följdes upp av myndigheten.

- Myndigheten saknade måluppföljning.

- Det saknades indikatorer eller indikatorerna var inte lämpliga för att mäta måluppfyllnad.

- Myndigheten saknade förfaranden för verifiering av kontrollverksamheten./ Det saknades ett system för att säkerställa att personalen utförde kontroll enligt myndighetens arbetssätt och rutiner.

- Myndigheten vidtog inte korrigerande åtgärder när brister i verksamheten konstaterats./ Myndigheten var medveten om brister men hade inte agerat för att rätta till dem (t.ex. kontroll som inte utförts enligt plan, personalbrist, kompetensbrist, felaktiga arbetssätt)./ Myndigheten tog inte hänsyn till uppföljningar och utvärdering i sin kontrollplan.

- Myndigheten utvärderade inte sin kontrollplan regelbundet./Myndigheten följde inte upp att den planerade kontrollen utfördes på respektive anläggning.

Personal och kompetens

Krav

De behöriga myndigheterna ska ha, eller ha tillgång till, tillräckligt stor för ändamålet väl kvalificerad och erfaren personal, så att offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet kan utföras på ett effektivt och verkningsfullt sätt. Se artikel 5.1 e i förordning (EU) 2017/625.

Personal som utför offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet ska få ändamålsenlig utbildning för sitt kompetensområde så att den på ett kompetent sätt kan utföra sina uppgifter på ett enhetligt sätt. Personalen ska hålla sig uppdaterad på respektive kompetensområde och vid behov få regelbunden vidareutbildning. Personalen ska få utbildning på de områden som anges i kapitel I i bilaga II och om behöriga myndigheters skyldigheter till följd av förordning (EU) 2017/625 på lämpligt sätt. Se artikel 5.4 i förordning (EU) 2017/625.

Även myndighetens ledning måste ha tillräcklig kompetens för att kunna sköta kontrolluppdraget. Den behöver exempelvis kunna bedöma myndighetens kompetensbehov vid rekrytering och val av utbildningar för kontrollpersonalen.

Läs mer om kompetens:

Kompetens

Vid granskning av detta revisionsområde kan det bland annat vara lämpligt att använda skuggkontroll som metod.

Förslag på frågor att ställa

- Hur säkerställer myndigheten att det finns tillräckligt med personal för att kontroll ska kunna utföras? Har den planerade kontrollen utförts bakåt i tiden?

  En uppskattning av hur myndigheten ligger till kan göras genom att jämföra utfallet (utförd kontroll hittills under året) med den kontroll som återstår enligt planen. Detta kan även göras för tidigare år. Inför revisionen kan information om kontrollerade anläggningar vid en viss myndighet hämtas från myndighetsrapporteringen via Uttagswebben på Livstecknet. Om kontrollen inte har utförts enligt plan kan man diskutera om det beror på personalbrist och i så fall om behovet av personal är felaktigt beräknat eller liknande.

  Data i Uttagswebben är hämtad från myndighetsrapporteringen som Livsmedelsverket och kommunerna årligen skickar till Livsmedelsverket enligt särskilda anvisningar. För tillgång till data

från länsstyrelser behöver Livsmedelsverket kontaktas. Sidan ger också vägledning och exempel på hur Uttagswebben används och hur beräkningar kan göras.

Uttagswebben

- Hur vet myndigheten hur mycket och för ändamålet väl kvalificerad och erfaren personal som krävs utifrån dess kontrolluppdrag? Myndigheten kan till exempel ha gjort en behovsinventering (resursutredning) där hänsyn tagits till kontrollmyndighetens uppdrag och ansvar, exempelvis:

  Av myndighetens kontrollplan ska det framgå vilka personella resurser myndigheten behöver för att fullgöra sina kontrolluppgifter. Se 3 e § i LIVSFS 2005:21.
  - Antal och typ av aktörer.
  - Kontrollbehov vid respektive aktör: kontrolltid/kontrollfrekvens utifrån riskklassning, se revisionsområdet Riskbaserad kontroll.
  - Tid för övriga arbetsuppgifter, t.ex. oplanerad kontroll vid anmälningar och klagomål, oplanerad kontroll med anledning av bristande efterlevnad, registreringar, serviceskyldighet.

  Riskbaserad kontroll

  Personalen kan ha andra tidskrävande uppgifter utöver livsmedelskontroll. Vid kommunala kontrollmyndigheter kan det röra sig om miljö- eller hälsoskydd, tobak, alkohol och liknande, och vid länsstyrelser kan det t.ex. handla om kontroll av foder- och djurskyddslagstiftning, samt kontroll av tvärvillkor för att en aktör ska få jordbrukarstöd. Har hänsyn tagits till det? För kommunala kontrollmyndigheter finns ett verktyg för fördelning av tid för kontrollpersonal på SKR:s hemsida.

  Underlag för att beräkna handläggningskostnad per timme - SKR

- Har myndigheten tillgång till för ändamålet väl kvalificerad och erfaren personal som motsvarar myndighetens behov?

  Myndigheten kan med en behovsinventering visa hur mycket personal och med vilken kompetens som behövs och finns utifrån kontrolluppdraget och myndighetens samtliga livsmedelsaktörer. Personalen kan vara anställd på myndigheten eller finnas tillgänglig exempelvis via en myndighetssamverkan av något slag, exempelvis avtalssamverkan enligt kommunallagen.

- Hur arbetar myndigheten med kompetensförsörjning, dels av befintlig personal men även vid nyrekryteringar? Har myndigheten en kompetensförsörjningsplan?

  Kompetensförsörjningsplanen kan ibland bestå av flera olika dokument. Av planen ska framgå:
  - Den kompetens som myndigheten behöver för att fullgöra sina kontrolluppgifter
  - Den kompetens som finns hos myndighetens personal (samt andra personer som bedriver kontrollverksamhet för myndigheten)
  - Behovet av kompetensutveckling hos personalen
  - Hur myndigheten avser att uppfylla kraven på kompetensförsörjning

  Se 3 g § i LIVSFS 2005:21

  Myndigheten behöver inventera personalens kompetens (vad finns på myndigheten idag och vad behövs i framtiden) med hänsyn till dess uppdrag och ansvar, som:
  - Anläggningstyper och produktionsinriktningar och de behov av kunskap om processer, relevanta faror, lagstiftning och annat som följer med dessa.
  - Generell kompetens i förvaltningsrätt, livsmedelslagstiftning, kontrollmetoder etc. I kapitel I i bilaga II till förordning (EU) 2017/625 finns en lista över ämnesområden för utbildning av personal som utför offentlig kontroll eller annan offentlig verksamhet. Observera att till exempel bestämmelserna om jäv i kommunallagen gäller. Revisorn behöver ha kompentens att veta vilka bestämmelser i kommunallagen som är relevanta.

- Hur uppdateras kompetensförsörjningsplanen?

  Kompetensförsörjningsplanen ska hållas uppdaterad. Se 3 g § i LIVSFS 2005:21. Den kan behöva uppdateras exempelvis när nya livsmedelsaktörer tillkommer, lagstiftningen ändras, personal börjar eller slutar, eller har längre tjänstledighet.

- Hur säkerställer myndigheten att de har tillgång till rätt kompetens?
  Finns rätt kompetens i förhållande till de livsmedelsaktörer som kontrolleras? Är rätt person på rätt ställe? Myndigheten ska inte bara se till att kompetens finns på myndigheten, rätt kompetens ska också användas där den behövs. Skuggkontrollen är ett utmärkt tillfälle för bedömning av personalens faktiska kompetens. Finns det kunskap om aktuella processer och faror på anläggningen? Utförs kontrollen på rätt ställen/i relevanta delar av anläggningen och i rätt ordning, och görs korrekta bedömningar? Upptäcks eventuella avvikelser? Samlar kontrollpersonalen tillräckligt med information som verifieras för att kunna göra en bedömning av att lagstiftningen följs?
- Hur säkerställer myndigheten att personalen håller sig uppdaterade på sina respektive kompetensområden och får vidareutbildning vid behov?

  Exempelvis fortbildningskurser, specialiseringskurser, konferenser, deltagande i nätverk, praktik, tid för inläsning, eller kunskapsöverföring mellan kontrollpersonal inom eller mellan myndigheter. Har planerade utbildningsinsatser genomförts? Vilka kompetensutvecklingsinsatser har personalen deltagit i och vilka finns planerade?

Läs mer om personal och tid

Tid - en viktig faktor i planeringen

Om personal saknas i förhållande till behovet:

- Hur har myndigheten planerat att komma till rätta med personalbristen?
- Har myndigheten någon strategi och har den genomförts?
- Har beslut fattats om att exempelvis rekrytera ytterligare personal eller att samverka med en annan myndighet?
- Hur görs prioriteringar av verksamheten med hänsyn tagen till befintliga resurser?
  Myndigheten kan exempelvis ha prioriterat anläggningar med hög risk, anläggningar som av erfarenhet bör kontrolleras oftare, eller anläggningar med lägre risk där det finns en stor kontrolltidsskuld.

Beroende av myndighetens svar kan det baserat på samma observation, förutom att bli ett resultat inom revisionsområdet Personal och kompetens, bli ett resultat inom annat revisionsområde, vilket resulterar i en gemensam rekommendation:

- Om myndigheten inte vidtagit åtgärder mot, eller inte varit medveten om personalbristen blir det ett resultat även på revisionsområdet Uppföljning och verifiering av arbetssätt och kontrollens effekt.

  Uppföljning och verifiering av arbetssätt och kontrollens effekt

- Om myndigheten inte utfört den planerade kontrollen/inte gjort riskbaserade prioriteringar till följd av personalbristen blir det ett resultat även på området Riskbaserad kontroll.

  Riskbaserad kontroll

Exempel på slutsatser som kan leda till en rekommendation

- Myndigheten hade inte tillgång till tillräckligt med personal för att utföra sitt kontrolluppdrag.

- Myndigheten hade ingen aktuell behovsinventering. Det var oklart om det fanns tillräckligt med

personal för att utföra livsmedelskontrollen.

- Det saknades en kompetensförsörjningsplan på myndigheten./ Myndighetens kompetensförsörjningsplan innehöll inte alla föreskrivna uppgifter:
  - Det saknades uppgifter om vilken kompetens myndigheten behöver för att fullgöra sina kontrolluppgifter
  - Det saknades uppgifter om vilken kompetens som finns hos personalen (eller andra personer som bedriver kontrollverksamhet för myndigheten)
  - Det saknades uppgifter om behovet av kompetensutveckling hos personalen
  - Det saknades uppgifter om hur myndigheten avser att uppfylla kraven på kompetensförsörjning

- Myndighetens kompetensförsörjningsplan var inte uppdaterad.

- Myndighetens kompetensförsörjningsplan följdes inte./Personalen fick ingen vidareutbildning.

- Myndigheten hade inte tillräcklig kompetens för att utföra kontroll av/göra vissa bedömningar/upptäcka avvikelser vid kontroll av ett visst område eller en viss lagstiftning (t.ex. vid en skuggkontroll av temperatur i butik, dricksvatten, HACCP på mejeri, fruktodling).

Finansiering

Krav

Medlemsstaterna ska säkerställa att tillräckliga finansiella resurser finns tillgängliga för att tillhandahålla personal och andra resurser som de behöriga myndigheterna behöver för att utföra offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet. Se artikel 78.1 i förordning (EU) 2017/625.

Vissa avgifter för offentlig kontroll är obligatoriska och måste tas ut. För några av dessa får beloppet minskas. Se artikel 79 och bilaga IV i förordning (EU) 2017/625. De kan beräknas som ett schablonbelopp eller baseras på verkliga kostnader. Beloppen får inte vara högre än de kostnader den behöriga myndigheten har för kontrollen. Se artikel 81 och 82 i förordning (EU) 2017/625. Medlemsstaterna får ta ut avgifter, utöver de obligatoriska, för att täcka kostnaderna för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet. Se artikel 80 i förordning (EU) 2017/625. Inga avgifter får återbetalas förutom i de fall då de uttagits felaktigt. Se artikel 83.2 i förordning (EU) 2017/625. Avgifter för offentlig kontroll eller annan offentlig verksamhet som utförs på grundval av ett klagomål ska tas ut av aktören endast om den bristande efterlevnaden kan bekräftas. Se artikel 83.1 i förordning (EU) 2017/625.

Avgifter ska tas ut för att täcka kostnaderna för offentlig kontroll som inte varit planerad men som blivit nödvändig efter att bristande efterlevnad påvisats under en offentlig kontroll, och som utförs för att bedöma omfattningen och konsekvenserna av den bristande efterlevnaden eller för att verifiera att korrigerande åtgärder vidtagits. Se artikel 79.2 c i förordning (EU) 2017/625. Samtliga utgifter som uppkommer till följd av tillämpningen av artikel 138 i förordning (EU) 2017/625 ska bäras av de ansvariga aktörerna. Dessa utgifter kan handla om exempelvis destruktion av varor, en kostnad som alltså ska bäras av aktören. Se artikel 138.4 i förordning (EU) 2017/625.

Se även SFS 2021:176.

På denna sida inkluderas "annan offentlig verksamhet" i begreppet "offentlig kontroll".

Den planerade offentliga livsmedelskontroll som utförs av länsstyrelserna och Försvarsinspektören för hälsa och miljö (FIHM) finansieras med anslag. I övrigt finansieras den offentliga livsmedelskontrollen i Sverige med avgifter. Se 4 och 5 §§ förordning (2021:176). Kommunallagen (2017:725) påverkar också hur avgifter ska tas ut för kommunala myndigheters livsmedelskontroll (självkostnadsprincipen, likställighetsprincipen och retroaktivitetsförbudet). Se lagens 2 kap. 3-4 och 6 §§.

Avgiften tas ut efter utförd kontroll (inklusive planerad provtagning etc.). Se 7 § i förordning (2021:176).

Vanligtvis beräknas avgiften genom att myndigheten multiplicerar antalet utförda kontrolltimmar med en beslutad timtaxa. Timtaxan ska täcka de kostnader som uppstår när den planerade kontrollen utförs samt vissa övergripande kostnader som provtagning, mätutrustning, administration, bilar, lokaler, kompetensutveckling och ledningssystem. Offentlig kontroll som ursprungligen inte var planerad samt godkännande och registrering av anläggningar och aktörer vid kommunala myndigheter finansieras genom särskilda avgifter. För vägledning om beräkning av timtaxa hänvisas till Sveriges Kommuner och regioner (SKR). Se även revisionsområdet Riskbaserad kontroll och Läs-mer-rutan.

Riskbaserad kontroll

Avgifter ska tas ut för att täcka kostnaderna för offentlig kontroll som inte ursprungligen var planerad (tidigare kallat extra offentlig kontroll) och som blivit nödvändig till följd av att en avvikelse noterats hos en aktör. Kontrollen utförs för att bedöma omfattningen och konsekvenserna av avvikelsen eller för att följa upp och verifiera att åtgärder vidtagits mot avvikelsen. Se artikel 79.2 c i förordning (EU) 2017/625. Sådan avgift ska alltid tas ut från aktören, även när kontrollen utförs av länsstyrelserna eller FIHM. Avgiften ska beräknas enligt artikel 82 i förordning (EU) 2017/625.

Det är först när en avvikelse leder till kostnader utöver den planerade kontrollen som den ska debiteras, exempelvis om avvikelsen behöver utredas, om en uppföljande offentlig kontroll med anledning av bristande efterlevnad behöver utföras eller om uppföljningen tar tid från den planerade kontrollen vid en ordinarie kontroll. Om avvikelsen inte leder till extra kostnader finns inte grund för att ta ut en avgift.

Oftast används en timtaxa för den tid kontroll som inte ursprungligen var planerad tar och därutöver tillkommer exempelvis kostnader för att skriva beslut och eventuell provtagning och analys. Kostnader för resor ska räknas in i timtaxan och inte beräknas separat för varje enskilt fall. Detta för att inte missgynna dem vars lokaler ligger långt från den plats där myndigheten är belägen. Se artikel 82.2 i förordning (EU) 2017/625.

Avgifter tas ut för kontroll som ursprungligen inte var planerad i följande fall:

- Kontroll med anledning av bristande efterlevnad, inklusive kostnad för eventuell provtagning och analys som bekräftat bristande efterlevnad
- Kontroll efter klagomål som visar sig vara befogat, inklusive kostnad för eventuell provtagning och analys som bekräftat bristande efterlevnad

Se artikel 79.2 c i förordning (EU) 2017/625, och 8-9 §§ i förordning (2021:176).

Läs mer om finansiering

Finansiering av offentlig livsmedelskontroll

Taxa livsmedel- SKR

Avgiften för offentlig kontroll får inte vara högre än myndighetens kostnader och den får inte återbetalas, utom i de fall då den tagits ut felaktigt. Se artikel 83.2 i förordning (EU) 2017/625 och kommunallagen (2017/725) 2 kap. 6 §.

Enligt 18 § i förordning (2021:176) får myndigheten sätta ned avgiftsbeloppet helt eller delvis, om det finns särskilda skäl. Enligt samma paragraf får myndigheten besluta att avstå från avgiftsuttag, om beloppet är så lågt att kostnaderna för uttaget gör det oekonomiskt att ta ut avgiften. De särskilda skäl för nedsättning av avgift som anges i artikel 79.3 i förordning (EU) nr 2017/625 är sällan tillämpliga. En nedsättning av avgiften måste prövas i varje fall och får inte påverka riskbedömningen och leda till mindre kontroll än behovet. Vad som är särskilda skäl ska enligt Livsmedelsverkets bedömning tolkas restriktivt.

Förslag på frågor att ställa

- Finns tillräckliga resurser för kontrollverksamheten? Motsvarar avgiftsintäkterna, eller myndighetens budget, myndighetens kostnader för offentlig kontroll? Är avgifterna baserade på kostnader som myndigheten får ta ut avgift för?

  För Livsmedelsverkets och kommunala myndigheters kontrollverksamhet jämförs kostnaderna

med intäkterna. Myndigheterna behöver särredovisa dessa uppgifter, så att kostnaderna för livsmedelskontrollen kan ses separat från kostnader för exempelvis tillsyn enligt miljöbalken eller tillsyn av hälsoskydd. Vid länsstyrelser och FIHM granskas budgeten för kontrollverksamheten inför en bedömning av om verksamheten är tillräckligt finansierad. Länsstyrelserna behöver redovisa budgeten för den offentliga livsmedelskontrollen i primärproduktionen, dvs. exklusive tvärvillkorskontroll livsmedel. Se 3 e § LIVSFS 2005:21 och 2 § LIVSFS 2009:13.

- Hur beräknas avgifterna för planerad kontroll respektive för kontroll som ursprungligen inte var planerad? Är taxorna beslutade? Angående kontroll som ursprungligen inte var planerad, se även de sista punkterna i detta avsnitt.

  Avgiften ska beräknas utifrån den utförda kontrollen vid respektive anläggning och en fastställd taxa. Stöd vid beräkning av timtaxa, inklusive timtaxa för kontroll som ursprungligen inte var planerad med anledning av bristande efterlevnad, finns på SKR:s hemsida, se Läs-mer-rutan. Vid kommunala kontrollmyndigheter ska timtaxan fastställas av nämnden på grundval av en taxa som kommunfullmäktige bestämmer. Se 6 § i förordning (2021:176). Nämnden kan ha delegerat beslutsfattandet av kontrollavgift för respektive livsmedelsföretagare till handläggarnivå. Granska några avgiftsbeslut och jämför med delegationsordningen. Har besluten fattas av en behörig person? Se även revisionsområde Befogenheter och åtgärder vid bristande efterlevnad.

Befogenheter och åtgärder vid bristande efterlevnad

- Har kontrollavgift tagits ut av respektive aktör som blivit kontrollerad?

- Hur säkerställer myndigheten att avgifterna för kontrollerna täcker kostnaden för dem, men inte överstiger kostnaden för dem?

  Myndigheten får inte ta ut avgifter som är större än kostnaderna. Se 2 kap. 6 § i kommunallagen samt 82.3 i kontrollförordningen. Avgifterna får inte finansiera annan verksamhet på myndigheten.

- Hur fastställs avgifter för godkännande och registrering?

  Avgiften för godkännande ska täcka myndighetens kostnader för prövningen. Avgiften för registrering ska täcka den kostnad myndigheten har för registrering, normalt någon timme. Se 11 § förordningen (2021:176). Tilldelning av kontrolltid ingår inte i avgift för godkännande eller registrering.

- Hur fastställs avgifter för kontroll som ursprungligen inte var planerad och som utförs med anledning av bristande efterlevnad (gäller även kontroll av primärproduktion)? Hur beräknas denna kostnad och hur fattas beslut om avgiften?

Oftast används en timtaxa för den tid kontroll som inte ursprungligen var planerad tar och därutöver tillkommer exempelvis kostnader för att skriva beslut och eventuell provtagning och analys. Kostnader för resor ska räknas in i timtaxan och inte beräknas separat för varje enskilt fall. Detta för att inte missgynna dem vars lokaler ligger långt från den plats där myndigheten är belägen. Se artikel 82.2 i förordning (EU) 2017/625.

- Har avgifter för kontroll som ursprungligen inte var planerad, godkännande och registrering tagits ut då det varit aktuellt?

Exempel på slutsatser som kan leda till en rekommendation

- Myndigheten hade inte säkerställt att det fanns tillräckliga finansiella resurser./ Myndigheten avgiftsfinansierade inte den planerade kontrollen./ Myndigheten hade inte säkerställt finansiering av offentlig livsmedelskontroll i primärproduktionen.

  Exempel på observationer: Timtaxan var för låg/Kontroll kunde inte utföras på grund av otillräckliga finansiella resurser/Uppgift saknades om vilka ekonomiska resurser myndigheten behövde för att fullgöra den offentliga livsmedelskontrollen i primärproduktionen, exklusive tvärvillkorskontroll./ Länsstyrelsen hade inte budgeterat för tillräckliga medel för att finansiera den offentliga livsmedelskontrollen och därmed utfördes inte kontrollen i tillräcklig omfattning.

- Myndigheten tog inte ut avgift för kontroll som ursprungligen inte var planerad med anledning av bristande efterlevnad alternativt godkännande eller registrering.
- Myndigheten tog inte ut avgift av samtliga aktörer som kontrollerats (undantaget sådana fall där avgift inte ska tas ut, exempelvis vid klagomål där ingen bristande efterlevnad kan konstateras). Gäller kommunala myndigheter och Livsmedelsverket.
- Myndigheten kunde inte visa att de avgifter som togs ut motsvarade kostnaderna för planerad kontroll/kontroll som ursprungligen inte var planerad/godkännande/registrering.

  Exempel på observationer: Myndigheten var inte medveten om kostnaderna för kontrollen/Underlaget för timtaxan var bristfällig/Kostnaderna för offentlig livsmedelskontroll särredovisades inte.
- Myndigheten hade återbetalat avgifter trots att de inte tagits ut felaktigt.
- Myndigheten hade satt ner avgiftsbelopp utan att det fanns särskilda skäl för det.

Om myndigheten inte utför regelbunden riskbaserad kontroll i den omfattning som planerats så kan det uppstå finansieringsproblem inom myndigheten. Rekommendation sätts i sådana fall på revisionsområde Riskbaserad kontroll.

Register

Krav

Den behöriga myndigheten ska upprätta en förteckning över aktörer och hålla den uppdaterad. Se artikel 10.2 i förordning (EU) 2017/625.

Behöriga myndigheter ska fastställa förfaranden som aktörer ska följa när de ansöker om godkännande av sina anläggningar i enlighet med förordningarna (EG) nr 852/2004 och (EG) nr 853/2004. Se artikel 148 i förordning (EU) 2017/625.

Myndigheternas ansvar för registrering och godkännande regleras i livsmedelsförordningen. Se 23 § i livsmedelsförordningen (2006:813). Den myndighet som registrerar eller godkänner en anläggning har även kontrollansvaret för anläggningen. Se 25 § i livsmedelsförordningen (2006:813). Alla primärproducenter ska registreras hos länsstyrelserna, förutom de som producerar groddar och frön, som ska godkännas. Se förordning (EU) nr 210/2013. Myndigheterna ska till Livsmedelsverket lämna uppgifter om registrerade aktörer, enligt verkets anvisningar för aktuellt år. Se 2 § LIVSFS 2009:13.

Livsmedelsaktören ska anmäla till sin kontrollmyndighet vilken verksamhet som bedrivs eller kommer att bedrivas, och är skyldig att informera om avsevärda förändringar i verksamheten så att kontrollmyndigheten alltid har aktuell information. Se artikel 6 i förordning (EG) nr 852/2004 och artikel 4 i förordning (EG) nr 853/2004. Kravet på registrering gäller även för anläggningar som producerar dricksvatten. Se 1 och 9 §§ i LIVSFS 2022:8. Myndighet kan förbjuda att verksamhet bedrivs utan registrering. Myndigheterna kan ta fram egna blanketter eller e-tjänster för registrering eller godkännande som underlättar registreringen eller en ansökan om godkännande.

Förslag på frågor att ställa

- Hur upprättar myndigheten förteckningar över registrerade och godkända aktörer?

  Dessa förteckningar kan finnas i Miljöreda, Vision, Ecos, Castor, Primör, annat elektroniskt system som Excel, eller vara dokumenterade på annat sätt. Informationen ska vara aktuell både vad gäller vilka aktörer som finns och vilka uppgifter som finns om respektive aktör. Att uppgifterna är korrekta är viktigt då de ligger till grund för exempelvis beslut om riskklassning. Se revisionsområdet Riskbaserad kontroll.

  Riskbaserad kontroll

- Hur uppdateras förteckningen när nya aktörer tillkommer och när verksamheter upphör eller förändras? Hur kontrolleras att uppgifterna i förteckningen stämmer?

  Vid myndighetens kontroller kan det ingå att kontrollera om uppgifterna om aktörerna är korrekta. Har exempelvis produktionen förändrats eller nya utrymmen tillkommit eller tagits bort? Har en registrerad anläggning ändrats så att den helt eller delvis omfattas av krav på godkännande enligt förordning (EG) nr 853/2004, eller är primärproducent så att kontrollansvaret behöver flyttas till en annan myndighet? Om myndigheten har kännedom om att en livsmedelsverksamhet bedrivs utan att vara registrerad eller godkänd ska myndigheten vidta åtgärder så att företagaren avhjälper denna avvikelse mot lagstiftningen och ta ut en sanktionsavgift. Se 39 c § i livsmedelsförordningen (2006:813).

- Har myndigheten rapporterat till Livsmedelsverket enligt anvisning?

Om en livsmedelsföretagare påbörjat sin verksamhet vid en anläggning utan att anmäla detta till sin kontrollmyndighet ska myndigheten ta ut en sanktionsavgift. Se 39 c § i livsmedelsförordningen (2006:813)

Läs mer om registrering och godkännande:

Registrering och godkännande

Sanktionsavgifter

Exempel på slutsatser som kan leda till en rekommendation

- Myndigheten saknade en förteckning över registrerade eller godkända aktörer./Myndigheten saknade förteckning över registrerade dricksvattenanläggningar vid aktörer med egen dricksvattenförsörjning.

- Myndigheten var medveten om att det fanns verksamma livsmedelsaktörer som inte var registrerade eller godkända, men hade inte vidtagit åtgärder mot detta och/eller inte tagit ut en sanktionsavgift.

- Myndigheten var medveten om att vissa verksamheter förändrats (exempelvis genom att ha observerat förändringarna under en kontroll) eller lagts ner, men hade inte uppdaterat förteckningen därefter.

- Myndigheten hade inte rapporterat till Livsmedelsverket om registrerade aktörer och godkända anläggningar enligt anvisningar gällande rapportering av livsmedelskontrollen.

Riskbaserad kontroll

Krav

De behöriga myndigheterna ska regelbundet och med lämplig frekvens utföra riskbaserad offentlig kontroll av alla aktörer med hänsyn till identifierade risker (förbundna med djur och varor, de verksamheter som står under aktörens kontroll, den plats där aktören bedriver sin verksamhet, samt användning av produkter, processer, material eller ämnen som kan inverka på livsmedels säkerhet, integritet och hälsosamhet), uppgifter som tyder på att konsumenter sannolikt vilseleds, aktörernas tidigare resultat vid offentlig kontroll, tillförlitligheten hos och resultatet av de egenkontroller som aktörerna utfört, inklusive privata kvalitetssäkringssystem där så är lämpligt, och information som kan tyda på bristande efterlevnad. Se artikel 9.1 i förordning (EU) 2017/625.

De behöriga myndigheterna ska utföra offentliga kontroller regelbundet och med lämplig riskbaserad frekvens för att identifiera eventuella avsiktliga överträdelser som begåtts genom bedrägligt eller vilseledande agerande med beaktande av information som tyder på detta, särskilt via det administrativa stöd som föreskrivs i artiklarna 102-108 i förordning (EU) 2017/625. Se artikel 9.2 i förordning (EU) 2017/625.

Se även 3 e § pkt 1 och 2 i LIVSFS 2005:21

Riskbaserad kontroll innebär att myndigheten behöver fokusera kontrollen på rätt saker (anläggningar, anläggningstyper (produktionsinriktningar), varor, varuslag eller områden för kontroll) och använda rätt metod eller teknik för att upptäcka eventuella avvikelser. Kontrollen ska utföras vid rätt tillfälle, med relevant kontrollfokus och med lämpligast kontrollmetod och frekvens, beroende av risker och erfarenheter av aktörens verksamhet. Myndigheten ska årligen fastställa en plan för kontrollen. Planen ska gälla en period om minst tre år (innevarande och kommande år) och omfatta myndighetens samtliga ansvarsområden. Se 3 e § i LIVSFS 2005:21.

Kravet på riskbaserad kontroll gäller även dricksvatten. Se 3 c § i LIVSFS 2005:21.

Läs mer om riskbaserad kontroll

Verksamhetsstyrning i kontrollen

Riskbaserad foder- och livsmedelskontroll - primärproduktion

Riskklassning av anläggningar och verksamheter

Nationell kontrollplanering, primärproduktion

Risk Based Planning of Official Controls - Icke bindande referensdokument av nätverket för fleråriga nationella kontrollplaner vid Sante F.

Vid granskning av detta revisionsområde kan det bland annat vara lämpligt att använda skuggkontroll som metod.

Förslag på frågor att ställa

- Har myndigheten fastställt en kontrollplan?

  Av planen ska framgå:
  - En bedömning av behovet av livsmedelskontroll inom myndighetens ansvarsområde.
  - Myndighetens prioriteringar för varje år vad gäller kontroll av anläggningar, anläggningstyper, varor, varuslag eller kontrollområden.
  - Hur myndigheten avser använda olika kontrollmetoder, särskilt provtagning (OBS! Granskas främst vid revisionsområdet Metoder och tekniker)
  - De personella, ekonomiska och andra resurser som myndigheten behöver. (OBS! Granskas främst vid revisionsområdena Personal och kompetens samt Finansiering)
  - Hur inriktning, mål och prioriteringar i NKP har beaktats. (OBS! Granskas främst vid revisionsområdet Mål)
  - Hur myndighetens utvärderingar av genomförd kontroll har beaktats. (OBS! Granskas främst vid revisionsområdet Uppföljning och verifiering av arbetssätt och kontrollens effekt)

  Se 3 e § i LIVSFS 2005:21.

- Hur avgör myndigheten behovet av livsmedelskontroll?

  De flesta kontrollmyndigheter använder sig av Livsmedelsverkets nationella riskklassningsmodell för att riskklassa sina aktörer. Se Läs-mer-rutan. Kontrollmyndigheten kan dock välja att skapa en helt egen riskmodell. Har myndigheten i så fall säkerställt att kraven i artikel 9 i förordning (EU) 2017/625 är uppfyllda (3 c § i LIVSFS 2005:21 vad gäller dricksvatten)? Följer länsstyrelser anvisningen i Nationell kontrollplanering med avseende på antal kontroller i olika produktionsinriktningar?

- Hur ser myndigheten till att den har aktuell och tillräcklig information för att riskklassificera varje anläggning? Finns sådan information?

Exempel på uppgifter är typ av verksamhet, vilka livsmedel som hanteras, storlek, eventuellt känsliga konsumentgrupper, märkningsansvar och tidigare kontrollresultat. Om myndigheten har valt en egen modell för riskklassning, se om det finns tillräckliga uppgifter för att uppfylla kraven i artikel 9 i förordning (EU) 2017/625 (och 3 c § i LIVSFS 2005:21 vad gäller dricksvatten). Kontrollera om tillräckliga uppgifter finns för några av anläggningarna genom att göra stickprov.

- Hur väljer myndigheten kontrollfokus?

  För att upptäcka avvikelser är det viktigt att rätt områden kontrolleras . All lagstiftning kan vara svårt att kontrollera vid varje kontrolltillfälle och all lagstiftning är inte relevant på alla anläggningar. I Kontrollwiki ges stöd kring vad som är relevant och bör prioriteras vid kontroll av en viss bransch eller typ av anläggning.

- Har kontrollplanen följts – det vill säga har den riskbaserade kontrollen utförts?

  Detta är en mycket relevant fråga. Hur ser utfallet ut? Är myndigheten i fas med sin planering eller har planerade kontroller uteblivit? Finns tidigare utebliven kontroll med i kontrollplanen?

  Information om myndighetens tidigare kontroller kan hämtas innan revisionen från myndighetsrapporteringen via Uttagswebben på Livstecknet. Genom att granska myndighetsrapporteringen får revisorn en bild av hur mycket kontroll myndigheten utfört och informationen är ett bra diskussionsunderlag vid revisionen.

  Data i Uttagswebben är hämtad från myndighetsrapporteringen som Livsmedelsverket och kommunerna årligen skickar till Livsmedelsverket. För tillgång till data från länsstyrelser behöver Livsmedelsverket kontaktas. Sidan ger också vägledning och exempel på hur Uttagswebben används och hur beräkningar kan göras.

  Uttagswebben

- Hur ser myndighetens riskklassning och planerad kontrollfrekvens ut för några anläggningar med hög risk och några anläggningar med låg risk? Har planerad kontroll utförts?

- Vid en eventuell skuggkontroll, utförs den offentliga kontrollen på ett riskbaserat vis?

  Är kontrollfokus lämpligt och relevant? Är kontrollpersonalen flexibel om någon betydande risk utanför det som planerats noteras?

Exempel på slutsatser som kan leda till en rekommendation

- Det saknades en fastställd kontrollplan på myndigheten. /Myndighetens kontrollplan innehöll inte alla föreskrivna uppgifter.

- Myndigheten följde inte sin kontrollplan/ Myndigheten hade byggt upp en andel utebliven planerad kontroll./Myndigheten utförde ingen, eller mycket begränsad kontroll.

- Myndighetens kontrollplan var inte riskbaserad./Myndigheten hade i sin planering inte tagit hänsyn till identifierade risker, uppgifter som tyder på att konsumenter vilseleds, aktörernas tidigare resultat, tillförlitligheten hos och resultatet av de egenkontroller som aktörerna utfört, eller privata kvalitetssäkringssystem, eller information som kan tyda på bristande efterlevnad.

- Vid skuggkontrollen var valet av kontrollfokus inte riskbaserat.

- Myndigheten hade inte fastställt undersökningsprogram för dricksvattenanläggningar./ Myndigheten hade inte fastställt faroanalys för dricksvattenanläggningar.
  OBS! endast aktuellt vid revision av myndighetens kontroll på området dricksvatten.

Metoder och tekniker

Krav

Offentlig kontroll ska inbegripa följande metoder och tekniker beroende på vad som är lämpligt: granskning av kontroller som aktörerna har inrättat, och deras resultat, inspektion, kontroll av hygienförhållanden, bedömning av förfaranden för god tillverkningssed, god lantbrukssed, och förfaranden som grundar sig på HACCP-principerna, granskning av dokument, utfrågning av aktörer och dess personal, verifieringar av mätningar som aktören gjort och andra testresultat, provtagning, analys, diagnostik och tester, revision, och annan verksamhet som är nödvändig för att identifiera bristande efterlevnad. Se artikel 14 i förordning (EU) 2017/625.

Offentlig kontroll ska genomföras utan föranmälan, utom då en föranmälan är nödvändig och vederbörligen motiverad för att offentlig kontroll ska kunna utföras. Se artikel 9.4 i förordning (EU) 2017/625.

Offentlig kontroll ska i möjligaste mån utföras med minsta möjliga administrativa börda och verksamhetsstörningar för aktörerna, utan att detta inverkar negativt på kontrollernas verkningsfullhet. Se artikel 9.5 i förordning (EU) 2017/625.

De behöriga myndigheterna ska ha, eller ha tillgång till, lämplig laboratoriekapacitet och utse officiella ackrediterade laboratorier som får analysera prover som tagits vid offentlig kontroll eller annan offentlig verksamhet. Laboratorierna ska ha metoder som är förenliga med unionens bestämmelser eller prestationskriterier för dessa metoder. Se artikel 5.1 d, 34, 37, 38 och 39 i förordning (EU) 2017/625. Se även LIVSFS 2005:21 3 e §.

De behöriga myndigheterna ska säkerställa att livsmedelsaktören vars produkter är föremål för provtagning i samband med offentlig kontroll har rätt till ett andra expertutlåtande på aktörens egen bekostnad. Aktören berättigas också att begära att dokumentationen om provtagningen granskas av en annan erkänd expert. Om det är relevant, lämpligt och tekniskt möjligt ska de behöriga myndigheterna när de tar provet, och om aktören begär det, säkerställa att en tillräckligt stor mängd tas för att möjliggöra ett andra expertutlåtande. Om det inte är möjligt ska aktören informeras om detta. Se artikel 35 i förordning (EU) 2017/625.

När det gäller varor som erbjuds till försäljning genom distanskommunikation, får prover som de behöriga myndigheterna beställt av aktörer utan att identifiera sig, användas för offentlig kontroll. Aktörerna ska därefter underrättas om att prover tagits i samband med offentlig kontroll och att de har möjlighet att utöva rätten till ett andra expertutlåtande. Se artikel 36 i förordning (EU) 2017/625.

För att upptäcka eventuella avvikelser behöver myndigheterna använda rätt metoder och tekniker vid offentlig kontroll. Kontroll ska utföras vid rätt tillfälle, med relevant kontrollfokus och med lämpligast kontrollmetod och frekvens, beroende av risker och erfarenheter av aktörens verksamhet. Myndigheten ska i sin planering välja den metod som ger störst möjlighet att upptäcka avvikelser inom det lagstiftningsområde som valts ut för kontroll. Av myndighetens kontrollplan ska det framgå hur myndigheten tänker använda olika kontrollmetoder, exempelvis provtagning. Se 3 e § i LIVSFS 2005:21.

Ibland är provtagning den enda eller den lämpligaste metoden för att kontrollera ett visst lagstiftningskrav. Provtagning kan exempelvis användas för att påvisa patogena bakterier, toxiska substanser eller otillåtna tillsatser, för att verifiera märkningen av ett livsmedel (näringsinnehåll, djurslag och annat), för att verifiera aktörens egen kontroll eller för att granska om lagstadgade gränsvärden och kriterier uppfylls. Myndigheten behöver tänka på detta när kontrollen planeras. Det påverkar till exempel upphandlingen av analystjänster och kostnad för kontrollen. Se även revisionsområdena Riskbaserad kontroll, Rutiner, enhetlighet och samordning samt Finansiering.

Riskbaserad kontroll

Rutiner, enhetlighet och samordning

Finansiering

Provtagning är också ofta nödvändigt vid till exempel matförgiftningsutbrott. Då är det särskilt viktigt att tillgången till laboratoriekapacitet är säkerställd

Läs mer om metoder och tekniker:

Övergripande planering

Förbereda och genomföra provtagning

Metoder och tekniker för att utföra offentlig livsmedelskontroll

Utbrottsutredning – hur går det till?

Förslag på frågor att ställa

- Hur väljer myndigheten kontrollmetoder/tekniker?

  Väljs den kontrollmetod/teknik som ger störst möjlighet att upptäcka avvikelser inom det lagstiftningsområde som valts? Metoden bör väljas med hänsyn till syftet med kontrollen. Vad ska kontrollen ge svar på? Är det lämpligast med en inspektion, en revision, eller provtagning? Bör dokument granskas eller bör också intervjuer och inspektion användas? Hur tänker myndigheten kring val av kontrollmetod? Av kontrollplanen ska det framgå hur myndigheten tänker använda olika kontrollmetoder, särskilt provtagning.

- Vid en eventuell skuggkontroll, utförs den offentliga kontrollen med lämpliga metoder och tekniker?

  Är utvalda kontrollmetoder lämpliga och relevanta för att hitta eventuella avvikelser?

- Har myndighetens kontroll i huvudsak utförts utan föranmälan?

  Kontroll ska genomföras utan förvarning utom då en föranmälan är nödvändig och motiverad för att kontrollen ska kunna utföras. I samband med revision kan det exempelvis krävas att aktören underrättas i förväg, eller vid kontroll av små och obemannade dricksvattenanläggningar. Information om hur myndigheten tidigare gjort kan inför revisionen hämtas från myndighetsrapporteringen via Uttagswebben på Livstecknet. Om myndigheten i huvudsak utför föranmälda kontroller måste det finnas en god motivering till varför det bedömts som nödvändigt. Motiveringen påverkas av vilken lagstiftning som kontrolleras och vilken kontrollmetod som används, då detta kan påverka verkningsfullheten. Exempelvis kan avsiktliga bedrägerier vara svåra att upptäcka vid en föranmäld kontroll.

- Hur beaktar myndigheten kontrollmetoden provtagning?

  Framgår det av planen hur myndigheten avser använda olika kontrollmetoder? Vilka prover finns planerade och när? Myndighetens kontrollplan ska ange hur provtagning ska användas. Se 3 e § i LIVSFS 2005:21. Tas prover endast vid misstänkt matförgiftning? Genomförs provtagningsprojekt? Det finns inget lagkrav som anger exakt hur många prover som ska tas och när, men myndigheten ska välja provtagning som kontrollmetod när det är lämpligast.

- Hur går myndigheten tillväga vid provtagning? Har myndigheten en provtagningsrutin? Erbjuds livsmedelsaktören möjlighet till ett andra expertutlåtande i samband med provtagning?

  Rutin för provtagning ska finnas och den ska vara dokumenterad. OBS! Avsaknad av provtagningsrutin blir en slutsats inom revisionsområdet Rutiner och enhetlighet.
  Be kontrollpersonalen beskriva hur det går till vid en provtagning. Livsmedelsaktören ska få möjlighet till ett andra expertutlåtande och myndigheten ska erbjuda likadana prover som myndigheten tar. Proverna ska hanteras och märkas så att deras rättsliga och analytiska giltighet säkerställs. I de fall produkten är mycket lättfördärvlig eller om det inte finns tillräckliga mängder så ska aktören informeras om att extra prov inte kan tas. Be den personal som brukar ta prover att beskriva hur provtagningen går till. Kontrollera om detta stämmer med myndighetens

provtagningsrutiner.

Vid en skuggkontroll: Hur utförs provtagningen? Följs rutinerna?

- Hur arbetar en myndighet som inte använder provtagning som kontrollmetod, som gör det sällan eller enbart gör det med kontrollprojekt som sköts av annan part?

  Be myndigheten beskriva hur den skulle agera om den behöver ta ett större antal prover på förekommen anledning (beredskap, misstanke om fusk, utbrott etc.). Svaret åskådliggör kanske behov av att säkerställa laboratoriekapacitet med skriftliga överenskommelser eller liknande, se nästa punkt.

- Har myndigheten säkerställt att den har tillgång till lämplig laboratoriekapacitet? Finns avtal eller liknande underlag med ackrediterat laboratorium? Har de prover myndigheten tagit analyserats av detta laboratorium? Frågor om provtagningsutrustning tas under Utrustning och utrymmen.

  Stöd finns i Livsmedelsverkets vägledning om upphandling av analystjänster. Se Läs-mer-rutan. För att säkerställa tillgången till laboratoriekapacitet behövs avtal med de ackrediterade laboratorier som myndigheten utsett. Granska några analysrapporter och se om proverna har analyserats av ett ackrediterat laboratorium som myndigheten utsett. Har personalen tillgång till journummer så att laboratoriet kan anlitas utanför normal arbetstid vid till exempel matförgiftningsutbrott?

- Genomförs provtagning och analys enligt de kvalitetskrav som finns? Se artikel 34 i förordning (EU) 2017/625. Transporteras och förvaras prover korrekt och i lämplig temperatur? Se 15 -17 §§ i LIVSFS 2005:21.

  Om det finns analysrapporter där livsmedelsprovets ankomsttemperatur är angiven kan de granskas. Temperaturen ska säkerställas i hela kedjan om den är av betydelse för analysresultatet. Granska även om ackrediterade analysmetoder har använts. Se Läs-mer-rutan.

Exempel på slutsatser som kan leda till en rekommendation

- Det framgick inte av myndighetens kontrollplan hur man avsåg använda olika kontrollmetoder/tekniker.
- Myndigheten valde inte den lämpligaste kontrollmetoden vid kontroll av ett visst krav i lagstiftningen.
- Myndigheten utförde i huvudsak föranmälda kontroller, utan att på ett tillfredsställande sätt kunna motivera detta.
- Vid skuggkontrollen var valet av kontrollmetoder inte lämpligt.
- Myndigheten hade inte säkerställt tillgången till lämplig laboratoriekapacitet.
- Myndigheten gav inte livsmedelsaktörerna möjlighet till ett andra expertutlåtande i samband med provtagning./Myndigheten hade inte säkerställt att referensprov togs enligt aktuell lagstiftning.
- Analyser hade inte genomförts i enlighet med föreskrivna kvalitetskrav/lagstiftningskrav. Proverna hade inte förvarats eller transporterats korrekt.

Rutiner, enhetlighet och samordning

Krav

De behöriga myndigheterna ska ha förfaranden och/eller arrangemang för att säkerställa kvaliteten och enhetligheten i fråga om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet på alla nivåer. Se artikel 5.1 b i förordning (EU) 2017/625.

De behöriga myndigheterna ska utföra offentlig kontroll i enlighet med dokumenterade förfaranden. Dessa förfaranden ska omfatta de områden som anges i kapitel II i bilaga II till förordning (EU) 2017/625 och innehålla instruktioner till den personal som utför offentlig kontroll. Se artikel 12.1 i förordning (EU) 2017/625. Dessa förfaranden ska på lämpligt sätt uppdateras. Se artikel 12.3 b i förordning (EU) 2017/625.

När det inom en behörig myndighet finns mer än en enhet med behörighet att utföra kontroll eller annan offentlig verksamhet, ska effektiv och verkningsfull samordning och samarbete mellan dessa olika enheter säkerställas. Se artikel 5.5 i förordning (EU) 2017/625.

Enhetlighet och kvalitet i kontrollen uppnås bland annat genom gemensamma arbetssätt och rutiner som personalen arbetar efter. Behovet av dokumenterade rutiner kan variera mellan olika myndigheter beroende av exempelvis organisation, verksamhet och storlek. En ensam kontrollpersonal är troligen inte lika beroende av dokumenterade rutiner för att klara av sitt arbete som personalen vid en myndighet med många anställda där enhetlighet kan bli svår att uppnå annars. Dock kan en liten myndighet vara sårbar om personalen exempelvis blir sjuk eller slutar, och då är det viktigt att kontrollen kan fortsätta som innan.

De rutiner som ska vara dokumenterade framgår av artikel 12.1 och kapitel II i bilaga II till förordning (EU) 2017/625 (3 d § i LIVSFS 2005:21 vad gäller dricksvatten). Bland dessa områden finns organisation och förhållande till andra myndigheter eller de som uppgifter delegerats till, de mål som ska uppnås, personalens uppgifter, ansvar och skyldigheter, provtagningsförfaranden, kontrollmetoder och kontrolltekniker, tolkning av resultat, åtgärder som ska vidtas till följd av kontroll, beslut, samarbeten med andra enheter eller aktörer, verifiering av att metoder för provtagning och laboratorieanalys är verkningsfulla samt annan verksamhet eller information som krävs för att kontrollen ska vara verkningsfull. Det sistnämnda beror alltså på myndighetens verksamhet och funktion.

Det finns inget krav på att dokumenterade rutiner ska antas av nämnden eller fastställas av chefen. Ofta har nämnden delegerat ansvaret för att rutinerna ska finnas till chefen. Chefen kan i sin tur ha delegerat uppdateringsarbetet till handläggarnivå. Det ska dock finnas ett verifieringssystem på myndigheten som innebär att ledningen kontrollerar att det fungerar - att kontrollen verkligen utförs enligt dokumenterade rutiner, att all personal använder sig av en aktuell version och att rutinerna uppdateras när brister i verksamheten upptäcks. Se även revisionsområdet Uppföljning och verifiering av arbetssätt och kontrollens effekt.

Uppföljning och verifiering av arbetssätt och kontrollens effekt

Andra metoder för att uppnå enhetlighet är att exempelvis utföra saminspektioner (inom myndigheten eller tillsammans med andra myndigheter), jämföra och diskutera bedömningar och delta i olika samsynsprojekt.

Vid granskning av detta revisionsområde kan det bland annat vara lämpligt att använda skuggkontroll som metod.

Förslag på frågor att ställa

- Hur vet kontrollpersonalen vad som ska kontrolleras? Och hur det ska kontrolleras? Hur vet personalen hur de ska gå till väga när de noterat en avvikelse vid kontroll?

- Finns rutiner, mallar och gemensamma arbetssätt för kontrollpersonalen?

  Exempelvis för provtagning, provhantering, bedömning av analyssvar, handläggning av misstänkta matförgiftningar, rapportskrivning, uppföljningar, åtgärder som myndigheten vidtar då avvikelser konstaterats vid kontroll, instruktion för hur ärenden ska läggas in ärendehanteringssystemet, val och beskrivningar av kontrollmetoder och kontrollområden, genomförande samt handläggning av godkännanden och registreringar.

  Livsmedelsverket har tagit fram flera vägledningar som finns i Kontrollwiki för att hjälpa kontrollmyndigheter. Myndigheten kan välja att hänvisa till dessa i sina rutiner. Stödjande material från Livsmedelsverket kan alltså utgöra delar av myndighetens egna rutiner, med tillägg och kompletteringar för att anpassa dem till den egna verksamheten. T.ex. i en provtagningsrutin kan följande tillägg behövas: Hur lämnas/skickas prover in till laboratorium? Hur tas prover utanför

normal arbetstid? Var förvaras prover? Hur transporteras de? Hur tas resultaten omhand och tolkas? När tas prover? Vilka laboratorier anlitas? När och hur erbjuds ett andra expertutlåtande/referensprover? Uppmärksamma vilken lagstiftning som styr provtagningen. Vissa ämnen t.ex. mykotoxin, provtas enligt specifik lagstiftning som kan ha specifika krav på ovanstående faktorer.

- Finns rutiner och mallar för exempelvis beslut och kontrollrapporter, och används dessa?

  Kontrollrapporter och beslut bör skrivas på ett enhetligt sätt och i överensstämmelse med lagstiftningens krav (se även revisionsområdena Kontrollrapport samt Befogenheter och åtgärder vid bristande efterlevnad).

  Kontrollrapport

  Befogenheter och åtgärder vid bristande efterlevnad

- Hur ser myndigheten till att rutiner och mallar hålls uppdaterade? Och att all personal använder den senaste versionen? Har personalen tillgång till, och hittar, den senaste versionen?

  Hur identifieras uppdateringsbehov? Ser myndigheten regelbundet över sina rutiner? Hur sker justering? Hur görs ändringar kända bland kontrollpersonalen? Fråga olika personal hur de vet vad som ska användas. Granska exempelvis kontrollrapporter och se om all personal använder den senaste versionen eller undersök om personalen har kännedom om en förändring som nyligen gjorts i någon rutin.

- Bedriver myndigheten kontroll på ett enhetligt sätt?

  Diskutera och väg även in hur myndigheten arbetar med enhetlighet i övrigt. Utförs till exempel saminspektioner? Deltar personalen i olika nätverk? Jämförs och diskuteras bedömningar, inom myndigheten, utanför myndigheten? Deltar myndigheten i olika projekt för samsyn?

- Hur sker samordning inom kontrollmyndigheten?

  Denna fråga kan vara aktuell vid större myndigheter där flera enheter bedriver livsmedelskontroll.
- Vid en skuggkontroll: Följs myndighetens rutiner under kontrollen? *Exempelvis provtagningsrutin, mall för kontrollrapport, checklistor?*

Exempel på slutsatser som kan leda till en rekommendation

- Myndigheten saknade dokumenterade rutiner på ett eller flera föreskrivna områden, exempelvis provtagning.

- Myndigheten saknade ett system för att hålla dokumenterade rutiner uppdaterade./Det fanns rutiner som behövde uppdateras, utan att så hade skett.

- All personal hade inte kännedom om, eller använde sig inte av, den senaste versionen av en viss rutin.

- Myndigheten utförde inte kontroll på ett enhetligt vis.

- Myndigheten saknade effektiv och verkningsfull samordning mellan de enheter som var involverade i offentlig kontroll.

Utrustning och utrymmen

Krav

De behöriga myndigheterna ska ha lämpliga och väl underhållna anläggningar och väl underhållen utrustning, så att personalen kan utföra offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet på ett effektivt och verkningsfullt sätt. Se artikel 5.1 f i förordning (EU) 2017/625.

Myndigheterna behöver ha tillgång till olika utrymmen och utrustning för att kunna utföra kontrolluppdraget. Exempel kan vara kontorslokaler, bilar, skyddskläder, provtagningsutrustning, temperaturgivare och lämpliga kyl- och frysutrymmen för förvaring av livsmedelsprover och beslagtagna livsmedel.

Läs mer om kalibrering av termometrar etc:

Temperatur

Vid granskning av detta revisionsområde kan det bland annat vara lämpligt att använda skuggkontroll som metod.

Förslag på frågor att ställa

- Har myndigheten lämpliga lokaler och utrustning så att personalen kan utföra sitt arbete på ett effektivt och verkningsfullt sätt?

- Har kontrollpersonalen tillgång till lämpliga skyddskläder i tillräckligt antal?

  Exempelvis skyddsrockar, mössor med hårnät och skoskydd. Det ska finnas en rutin för hur och när skyddskläderna ska tvättas om inte engångskläder används. Myndigheten kan ha som rutin att skyddskläderna tvättas hemma av personalen, vilket kan godtas om det sker på ett hygieniskt sätt. Samma krav som ställs på livsmedelsaktörernas skyddskläder kan ställas på myndigheten. Se Personlig hygien

- Har kontrollmyndigheten tillgång till relevant provtagningsutrustning i tillräcklig mängd?

  Det kan röra sig om sterila provtagningsburkar och annat provtagningsmaterial. Prov ska kunna tas även utanför arbetstid.

- Har myndigheten tillgång till utrymmen för att förvara prover och beslagtagna livsmedel vid lämplig temperatur och utan risk för kontamination?

  Livsmedelsprover kan exempelvis förvaras i kyl- och frysutrymmen som vid aktuell kontroll bara används till livsmedelsprover, eller i en isolerad kylväska för direkt vidare transport till laboratorium. Om kyl- och frysutrymmet normalt används för exempelvis personalens matlådor ska myndigheten ha en rutin som säkerställer att utrymmet töms och rengörs vid behov innan livsmedelsprover ställs in för förvaring – det är viktigt att kylutrymmet kan hålla avsedd temperatur och att kontaminering undviks. Större mängder beslagtagna livsmedel kan förvaras i kyl- och frysutrymmen på myndigheten eller så kan det finnas ett avtal med företag och andra myndigheter. Myndigheten kan ha en rutin om att beslut kan fattas om omedelbar kassering (som myndigheten övervakar) eller att livsmedel med saluförbud märks upp med plomberingstejp, dokumenteras och står kvar på anläggningen. Vilken hantering av beslagtagna livsmedel som är mest lämpligt i den enskilda situationen varierar från fall till fall. Ett fysiskt utrymme för förvaring behöver alltså inte finnas på myndigheten om det finns en rutin eller ett avtal om var och hur dessa livsmedel ska förvaras vid rätt temperatur.

- Hur kontrollerar myndigheten de mätinstrument som används i kontrollen? Finns det dokumentation och en rutin för när termometrar ska kalibreras eller kontrolleras mot en referenstermometer?

  Den termometer som myndigheten använder i kontrollen behöver vara kalibrerad eller kontrollerad mot en spårbart kalibrerad referenstermometer för att säkerställa tillförlitliga resultat.

Livsmedelsverket rekommenderar att brukstermometrarna kontrolleras ungefär en gång i kvartalet mot en referenstermometer som årligen kalibreras på ett ackrediterat kalibreringslaboratorium. Myndigheten ska kunna motivera hur den säkerställer att mätningarna är tillförlitliga när de används i kontrollen. Att hänvisa till livsmedelsaktörernas egna termometrar är inte godtagbart eftersom deras mätningar ska kunna verifieras. Att hävda att termometrar inte används vid kontroll skulle innebära att en rad kontrollområden förknippade med risker inte kan kontrolleras på ett lämpligt sätt. Se revisionsområdet Riskbaserad kontroll. Extra kalibrering eller kontroll kan behövas om en termometer utsatts för vibrationer, stötar eller kraftiga temperaturvariationer. Myndigheten kan istället för att kalibrera en termometer, välja att köpa en ny. Om myndigheten kalibrerar termometrar, be om att få se kalibreringsintyget.

Riskbaserad kontroll

- Hur säkerställer myndigheten att de temperaturgivare och mätinstrument som använts och används i kontrollen är kalibrerade/kontrollerade och eventuellt justerade?

  Har termometrar använts i kontrollen? Har bedömningen avvikelse gjorts baserat på en temperaturmätning? Var den använda termometern kalibrerad eller kontrollerad?

Exempel på slutsatser som kan leda till en rekommendation

- Myndigheten hade inte lämpliga lokaler eller utrustning så att personalen kunde utföra sitt arbete på ett effektivt och verkningsfullt sätt.
- Myndigheten saknade eller hade inte tillräckligt med ändamålsenliga skyddskläder/provtagningsutrustning.
- Myndigheten saknade tillgång till lämpliga kyl- och frysutrymmen för förvaring av livsmedelsprov./Myndigheten saknade tillgång till lämpliga utrymmen för förvaring av större mängder beslagtagna livsmedel, eller saknade annan rutin för att hantera detta.
- Myndigheten hade inte säkerställt att temperaturgivare eller andra mätinstrument var tillförlitliga vid utförandet av kontroll.
- Myndigheten saknade tillgång till lämpliga utrymmen för förvaring av större mängder beslagtagna livsmedel, eller saknade rutin för att hantera detta.

Kontrollrapport

Krav

De behöriga myndigheterna ska upprätta skriftlig dokumentation om varje offentlig kontroll som de utför. Dokumentationen kan vara i pappersform eller i elektronisk form. Dokumentation ska innehålla en beskrivning av syftet med kontrollen, de kontrollmetoder som tillämpats, resultaten av kontrollen, och i förekommande fall, de åtgärder som de behöriga myndigheterna kräver att den berörda aktören ska vidta till följd av kontrollen. Se artikel 13.1 i förordning (EU) 2017/625.

Under förutsättning att det är möjligt med hänsyn till rättsliga utredningar eller skyddet för domstolsförfaranden ska aktörer som är föremål för offentlig kontroll på begäran få en kopia av dokumentationen. De behöriga myndigheterna ska skyndsamt skriftligen informera aktören om alla fall av bristande efterlevnad som identifierats vid den offentliga kontrollen. Se artikel 13.2 i förordning (EU) 2017/625.

Kontrollrapporterna kan se olika ut på olika myndigheter men ska alltid innehålla de föreskrivna uppgifterna. De bör skrivas så enkelt och begripligt som möjligt så att aktören förstår resultatet av kontrollen.

Vid granskning av detta revisionsområde kan det bland annat vara lämpligt att använda skuggkontroll som metod, särskilt med avseende på att kontrollrapporten avspeglar den utförda kontrollen och dess resultat.

Läs mer om kontrollrapporter:

Kontrollrapporter

Förslag på frågor att ställa

- Dokumenterar myndigheten alla kontroller som utförts? Hur görs detta?
- Hur och när får aktören information om eventuella avvikelser efter en kontroll?

  Vissa myndigheter har valt att enbart lämna ett kontrollkvitto till aktören när inga avvikelser konstaterats. Det är tillräckligt om det finns en fullständig rapport vid myndigheten, alternativt om uppgifter om kontrollmetod, syfte och resultat finns i ett ärendehanteringssystem vid myndigheten som uppfyller kraven på diarieföring och där uppgifterna inte går att ändra i efterhand utan att det framgår av systemet. Aktören ska skyndsamt och skriftligen få information om eventuella avvikelser efter en kontroll.
  Vid skuggkontroll: Stämmer rapportens innehåll överens med skuggkontrollen? Är resultatet tydligt och stämmer med vad som sades vid skuggkontrollen?
- Innehåller kontrollrapporten syfte, kontrollmetoder och resultat?

  Syftet med en kontroll är normalt att kontrollera att aktören följer en viss lagstiftning för att uppnå en viss verkan, som säkra livsmedel som inte är vilseledande. Det görs med lämpliga kontrollmetoder och av resultatet bör det framgå om företaget uppfyllde kraven eller inte. När en avvikelse noteras i kontrollrapporten bör det framgå vilket lagstiftningskrav som inte är uppfyllt.

  Granska några kontrollrapporter och kontrollera hur avvikelserna är skrivna och att rapporterna innehåller föreskrivna uppgifter (syfte, kontrollmetoder och resultat). Är det tydligt vad som är en avvikelse mot lagstiftningen? Finns förtäckta beslut i rapporten, det vill säga uttryck som kan uppfattas som tvingande? Det är viktigt för rättssäkerheten att tvingande formuleringar/krav på åtgärder utformas som ett överklagningsbart beslut i enlighet med svensk förvaltningsrätt och förordning (EU) 2017/625. Finns sådana formuleringar i en kontrollrapport som inte går att överklaga kan det indikera att myndigheten inte fattar de beslut som krävs. Se även revisionsområdet Befogenheter och åtgärder vid bristande efterlevnad.

Befogenheter och åtgärder vid bristande efterlevnad

Exempel på slutsatser som kan leda till en rekommendation

- Myndigheten dokumenterade inte alltid de kontroller som utförts.
- Myndighetens kontrollrapporter innehöll inte alla föreskrivna uppgifter (syfte, kontrollmetoder och resultat).
- Myndigheten upprättade inte alltid kontrollrapport när avvikelse konstaterats.
- Myndigheten upprättade kontrollrapporter, men de överlämnades inte till livsmedelsaktören när avvikelser konstaterats.
- Aktören fick inte information när avvikelser konstaterats vid kontroll.
- Myndigheten ställde krav på åtgärder i kontrollrapporten och inte i form av beslut som går att överklaga.
- Resultatet i kontrollrapporterna var otydligt och stämde inte överens med den kontroll (skuggkontroll) som utfördes.

Exempel: Det framgick inte vilka iakttagelser som låg till grund för avvikelserna. Det framgick inte vad som var avvikelser.

Befogenheter och åtgärder vid bristande efterlevnad

Krav

De behöriga myndigheterna ska ha rättsliga befogenheter att utföra offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet, och vidta de åtgärder vid bristande efterlevnad som är lämpliga för att säkerställa att den berörda aktören åtgärdar den bristande efterlevnaden och förebygger ytterligare upprepningar. Se artikel 5.1 g i förordning (EU) 2017/625.

Medlemsstaterna ska fastställa regler om sanktioner och vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de tillämpas. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. Se artikel 139 i förordning (EU) 2017/625.

När de behöriga myndigheterna misstänker bristande efterlevnad ska de utföra en undersökning för att bekräfta eller undanröja dessa misstankar. När de behöriga myndigheterna agerar ska de prioritera åtgärder för att undanröja eller begränsa risker för människors hälsa. Se artikel 137 i förordning (EU) 2017/625.

Om bristande efterlevnad konstateras ska de behöriga myndigheterna vidta alla åtgärder som är nödvändiga för att fastställa orsaken till och omfattningen av den bristande efterlevnaden samt fastställa aktörens ansvar, och lämpliga åtgärder för att säkerställa att den berörda aktören åtgärdar den bristande efterlevnaden och förebygger ytterligare upprepningar. När de behöriga myndigheterna beslutar vilka åtgärder som ska vidtas ska de ta hänsyn till den bristande efterlevnadens art och till den utsträckning i vilken aktören tidigare har efterlevt bestämmelserna. Se artikel 138.1 i förordning (EU) 2017/625.

De behöriga myndigheterna ska till den berörda aktören eller dennes företrädare överlämna en skriftlig underrättelse om sitt beslut angående vilka insatser eller åtgärder som ska vidtas, skälen till beslutet, och information om rätten att överklaga sådana beslut och om de förfaranden och tidsfrister som gäller för sådana överklaganden. Se artikel 138.3 i förordning (EU) 2017/625

Genom förordning (EU) 2017/625, 11 § livsmedelslagen (2006:804), livsmedelsförordningen (2006:813) ges behöriga myndigheter befogenheter att utföra offentlig kontroll och vidta åtgärder mot livsmedelsaktörer. Att offentlig kontroll ska utföras av produkter som jämställs med livsmedel enligt livsmedelsförordningen, som dricksvatten, anges i 3 c § i LIVSFS 2005:21. Befogenheterna kan delegeras till olika individer eller funktioner inom myndigheten.

När avvikelser upptäcks ska myndigheten vidta lämpliga åtgärder så att aktören åtgärdar avvikelserna. Kontrollmyndigheternas främsta verktyg är administrativa åtgärder, eftersom de kan användas även för gärningar som skulle bedömas som ett ringa brott av en domstol. Exempel på administrativa åtgärder är beslut om att märkning ska ändras, att förbjuda att varor släpps ut på marknaden, att den berörda aktören får ökad offentlig kontroll, att varor ska återkallas, bortskaffas och destrueras, eller användas för andra ändamål, att hela eller delar av ett företag isoleras eller stängs under en period, att webbplatser läggs ner under en period, att registreringen eller godkännandet för en anläggning återkallas tillfälligt eller slutgiltigt, eller annat som anses motiverat. Se artikel 138.2 i förordning (EU) 2017/625.

Utöver artikel 138.2 i förordning (EU) 2017/625, som bör väljas i första hand, finns kompletterande bestämmelser i livsmedelslagen. Där ges den behöriga myndigheten möjlighet att meddela föreläggande och förbud, och att förena beslut med vite. Se 22, 23 och 30 §§ i livsmedelslagen (2006:804). I vissa fall är den behöriga myndigheten skyldig att besluta om sanktionsavgifter, som när någon påbörjar en verksamhet som är registreringspliktig utan att en anmälan om registrering har gjorts, eller när någon brister i viss journalföring eller dokumentation. Se 30 a § livsmedelslagen (2006:804) och 39 § livsmedelsförordningen (2006:813).

Myndigheten kan också göra en åtalsanmälan om den misstänker brott mot livsmedelslagen. Det förutsätter att överträdelsen är straffbelagd. När en åtalsanmälan gjorts sköter polis och åklagare den rättsliga

processen, men kontrollmyndigheten kan behöva lämna ytterligare uppgifter eller kallas som vittne till en rättegång.

Efter det att myndigheten vidtagit en åtgärd behöver den följa upp att åtgärden varit verkningsfull, det vill säga att avvikelserna verkligen åtgärdats, exempelvis genom en uppföljande kontroll. Den avgift som ska tas ut för detta ska inte ses som en administrativ sanktion utan ska användas för att täcka myndighetens extra kostnader. Se revisionsområdet Finansiering.

Finansiering

Läs mer om åtgärder vid bristande efterlevnad:

Åtgärder vid bristande efterlevnad

Vid granskning av detta revisionsområde kan det bland annat vara lämpligt att använda skuggkontroll som metod.

Förslag på frågor att ställa

- Hur har myndigheten säkerställt att personalen har de befogenheter som krävs?

  Av kontrollmyndighetens delegationsordning bör det framgå vem (befattning eller person) som får fatta vilka beslut enligt vilken lagstiftning och vad lagstiftningen gäller (föreläggande, förbud och övriga beslut inom livsmedel). Det kan exempelvis gälla beslut om kontrollavgift eller åtgärder vid bristande efterlevnad enligt artikel 138.2 i förordning EG (nr) 2017/625. För produkter som jämställs med livsmedel, som dricksvatten, gäller det främst föreläggande, förbud och viten enligt § 22 och 23 i livsmedelslagen (2006:804). Delegationsordningen ska vara skriftlig. Se Artikel 12.1 och kapitel II i bilaga II i förordning (EU) 2017/625. I speciella situationer kan muntlig delegation ske, men då ska detta dokumenteras senare.

- Hur har myndigheten säkerställt att den kan vidta de åtgärder som behövs, när de behövs?
  Om kontrollpersonalen inte har delegation att fatta beslut, kan det vara löst på annat sätt. Exempelvis måste beslut om omhändertagande av ett parti livsmedel som bedöms som osäkert kunna fattas omedelbart i anslutning till kontrolltillfället om det annars finns risk att livsmedlet når konsumenter. Detta kan göras på plats eller genom att kontrollpersonalen ringer till en beslutsfattare på myndigheten. Då måste det vara säkerställt att beslutsfattaren alltid kan nås.

  Beslut på delegation kan i kommunal verksamhet fattas även av förtroendevalda (bara vissa ledamöter, nämndpresidiet eller ett utskott inom nämnden). En nämnd får även uppdra åt ordföranden, eller en annan ledamot som nämnden har utsett, att besluta på nämndens vägnar i ärenden som är så brådskande att nämndens avgörande inte kan avvaktas, se 6 kap. 39 § kommunallagen.

  Ibland behöver myndigheten även kunna fatta beslut utanför kontorstid eller i semestertider. Det kan till exempel finnas en delegation till lämplig chefsnivå för vissa typer av beslut. Det finns även möjlighet att i delegationsordningen för den kommunala verksamheten ha en delegation till ordföranden i brådskande ärenden.

- Har myndigheten fattat beslut om åtgärder? Hur har besluten fattats? Har beslut om olika åtgärder fattats av behöriga personer?

  Granska några beslut. Uppfyller de kraven på beslut? Se artikel 138.3 i förordning (EU) 2017/625 och förvaltningslagen (2017:900). Beslut ska vara skriftliga och beskriva de åtgärder som ska vidtas, lagstöd och skälen till beslutet. De ska vara kommunicerade, gå att överklaga, och vara tidsatta. Valet av tidsfrist ska spegla myndighetens riskbedömning. Vid akut risk kan fristen bli mycket kort och beslutet börja gälla omedelbart, t.ex. vid saluförbud. Har besluten fattats av en behörig person?

Kraven på kommunicering innebär att innan en myndighet fattar beslut i ett ärende ska de, om det inte är uppenbart obehövligt, underrätta den som är part av allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet. Myndigheten får i vissa uppräknade fall avstå från sådan kommunikation. Det gäller t.ex. om det kan befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet (25 § p 2) eller ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att beslutet meddelas omedelbart (25 § p 3). Myndigheten kan själv välja på vilket sätt kommuniceringen ska ske, exempelvis på plats vid kontrolltillfället, via post, eller muntligt om det inte finns risk för missförstånd. I särskilt allvarliga situationer kan det bli nödvändigt att fatta beslut direkt, utan kommunicering. Se 25 § förvaltningslagen (2017:900).

- Hur går myndigheten tillväga när avvikelser konstaterats hos en livsmedelsaktör?

  Be myndigheten berätta om hur den arbetar, och be att få se rutinerna för hur åtgärder vidtas till följd av kontroll. Rutinerna ska vara dokumenterade. Se revisionsområdet Rutiner och enhetlighet. Vid skuggkontroll: Vidtas lämpliga åtgärder till följd av kontrollen så att eventuella avvikelser rättas till?

  Rutiner, enhetlighet och samordning

- Har myndigheten ett system för att följa upp avvikelser?
- Har myndigheten sett till att åtgärder vidtagits av aktören när avvikelser konstaterats vid kontroll?

  Granska några kontrollrapporter där avvikelser finns noterade. Har myndigheten använt lämpliga åtgärder mot aktören? Aktören kan ha åtgärdat avvikelserna utan att någon åtgärd behövts. När myndigheten beslutar om vilken åtgärd som ska vidtas ska hänsyn tas till avvikelsens art och om aktören haft avvikelser tidigare. Valet av åtgärd ska stå i proportion till avvikelsen och väljas så att den är verkningsfull. Myndigheten behöver ha ett system för att följa upp att åtgärder verkligen har vidtagits. Har myndigheten följt upp att åtgärder vidtagits av aktören?

Exempel på slutsatser som kan leda till en rekommendation

- Myndigheten saknade en tydlig delegationsordning. Det framgick inte vem (befattning eller person) som fick fatta vilka beslut enligt vilken (relevant) lagstiftning.
- Beslut kunde inte fattas omedelbart vid behov.
- Beslut hade fattats av en person som saknade befogenhet.
- Myndigheten vidtog inte (tillräckliga) åtgärder för att se till att aktörerna åtgärdade de avvikelser som noterats vid kontroll./Myndigheten använde inte sanktioner vid behov.
- Myndighetens val av åtgärd mot aktören var inte proportionerlig i förhållande till avvikelsen, till exempel orimligt lång eller kort tidsfrist, orimligt hårda eller veka krav.
- Avvikelser som noterats vid kontroll följdes inte upp.
- Myndighetens beslut uppfyllde inte lagstiftningens krav på beslut, till exempel genom att sakna laghänvisning, skäl till beslut, tidsfrister, möjlighet till överklagan och kommunicering.

Opartiskhet och öppenhet

Krav

De behöriga myndigheterna ska säkerställa den offentliga kontrollens opartiskhet, kvalitet och enhetlighet på alla nivåer och se till att det inte föreligger någon intressekonflikt för den personal som utför den offentliga kontrollen. Se artikel 5.1b och c i förordning (EU) 2017/625.

De behöriga myndigheterna ska utföra offentlig kontroll med en hög grad av öppenhet och ska åtminstone en gång om året, bland annat genom offentliggörande på internet, tillhandahålla allmänheten

relevant information om hur den offentliga kontrollen är organiserad och hur den utförs. Se artikel 11.1 i förordning (EU) 2017/625. De behöriga myndigheterna ska fastställa förfaranden för att säkerställa att oriktigheter i den information som tillhandahålls allmänheten vederbörligen rättas till. Se artikel 11.2 i förordning (EU) 2017/625.

Behöriga myndigheter får offentliggöra eller på annat sätt tillhandahålla allmänheten information om klassningen av enskilda aktörer på grundval av resultatet från en eller flera offentliga kontroller, under förutsättning att klassningskriterierna är objektiva, öppet redovisade och allmänt tillgängliga, och lämpliga arrangemang har införts för att säkerställa att klassningsförfarandet är rättvist, enhetligt och öppet. Se artikel 11.3 i förordning (EU) 2017/625.

De behöriga myndigheterna ska säkerställa att information som de inhämtar i samband med offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet inte röjs för tredje part om informationen, enligt nationell lagstiftning eller unionslagstiftning, är av sådan art att den omfattas av tystnadsplikt. Sådan information innefattar information vars röjande skulle undergräva syftet med inspektioner, undersökningar eller revisioner, skyddet av en aktörs eller en annan fysisk eller juridisk persons affärsintressen, eller skyddet för domstolsförfaranden och juridisk rådgivning. Se artikel 8.1-8.3 i förordning (EU) 2017/625.

Information som omfattas av tystnadsplikt får röjas om det finns ett övervägande allmänintresse som motiveras av bland annat risker för människors hälsa, samt riskernas art, allvar och omfattning. Skyldigheterna i fråga om konfidentiell behandling ska inte hindra de behöriga myndigheterna från att offentliggöra eller på annat sätt tillhandahålla allmänheten information om resultatet av offentlig kontroll av enskilda aktörer under förutsättning att den berörda aktören har beretts tillfälle att yttra sig om informationen innan den offentliggörs eller lämnas ut, med beaktande av hur brådskande situationen är, och att informationen tar hänsyn till aktörens synpunkter och offentliggörs eller lämnas ut tillsammans med sådana synpunkter. Se artikel 8.4-8.5 i förordning (EU) 2017/625

Kontrollmyndigheter handlägger ärenden som ofta har stor betydelse för enskilda personer eller aktörer. Allmänheten måste därför kunna känna fullt förtroende för myndighetens saklighet och opartiskhet. En anställd eller förtroendevald ska inte kunna misstänkas för att låta sig påverkas i sitt arbete.

I Sverige finns regelverk för att säkerställa myndigheters opartiskhet och för att förhindra intressekonflikter. I svensk rätt säkerställs myndigheternas opartiskhet bland annat av regeringsformen, se 1 kap. 9 § och 12 kap. 2 §. Där framgå att förvaltningsmyndigheter, inklusive kommunala kontrollmyndigheter, i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Ingen myndighet, inte heller en kommuns beslutande organ, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag. Denna bestämmelse säkerställer de kommunala kontrollmyndigheternas självständighet i förhållande till bland annat övrig kommunal verksamhet. En nämnd får inte heller utöva i lag eller i annan författning föreskriven tillsyn över sådan verksamhet som nämnden själv bedriver, se 6 kap. 7 § kommunallagen.

Det finns även nationella regler om jäv, mutor och bisysslor. De olika jävsgrunderna anges i 16 § förvaltningslagen (2017:900) och kommunallagen (2017:725). Med jäv menas omständigheter som kan antas rubba förtroendet till handläggarens opartiskhet i ärendet. Syftet med jävsreglerna är att undvika sådana intressekonflikter för myndighetens företrädare som kan göra att objektiviteten kan ifrågasättas Begreppet intressekonflikt i förordning (EU) 2017/625 kan anses rymmas inom de nationella jävsreglerna.

Av 4 § förvaltningslagen framgår att om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från denna lag, tillämpas den bestämmelsen. Jävsbestämmelserna i de olika lagarna har vissa skillnader. Kommunallagen bör betraktas som så kallad lex specialis och ha företräde framför förvaltningslagens bestämmelse i jävsfrågor inom kommunala kontrollmyndigheter.

I kommunallagen finns särskilda bestämmelser om jäv inom den kommunala verksamheten fördelat på olika kapitel i kommunallagen. De jävsbestämmelser som rör fullmäktige finns i 5 kap. kommunallagen, de jävsbestämmelser som rör styrelser och nämnder finns i 6 kap. kommunallagen och de jävsbestämmelser som rör anställda finns i 7 kap. kommunallagen.

Enligt både förvaltnings- som kommunallagen är följden av jäv att jäviga personer inte får ta del i handläggningen av det aktuella ärendet. Den som känner till en omständighet som kan antas göra honom eller henne jävig ska självmant uppge det. I förvaltningslagen anges att anmälan ska ske omedelbart. Se 17 och 18 §§ förvaltningslag 2017:900 och 6 kap 30 § 2 st Kommunallagen (2017:725).

I lagen (1994:260) om offentlig anställning anges att arbetstagare inom statsförvaltning och kommuner inte får ha bisysslor, det vill säga någon anställning, något uppdrag eller utöva någon verksamhet, som kan rubba förtroendet för opartiskheten i arbetet eller skada myndighetens anseende. Se 7 § i lagen (1994:260) om offentlig anställning och 2 § angående reglernas tillämplighet på anställda i kommun eller kommunförbund. Bestämmelserna gäller inte förtroendevalda.

I Sverige regleras öppenheten i kontrollen framförallt av tryckfrihetsförordningen (1949:105) och offentlighets- och sekretesslagen (Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)). I korthet innebär detta att alla myndigheter är skyldiga att föra register över dels de handlingar som kommer in till myndigheten, till exempel brev och ansökningar, och dels de handlingar som upprättas vid myndigheten, till exempel beslut och kontrollrapporter. Ett sådant register kallas vanligtvis för diarium. Handlingar som inte omfattas av sekretess behöver inte registreras om de hålls ordnade så att det går att fastställa om de kommit in eller upprättats, och kan lämnas ut snabbt.

Vem som helst har rätt att begära att få se en handling som finns vid en myndighet. En allmän handling är vanligen också offentlig, så att alla får ta del av den. Vissa handlingar kan dock vara belagda med sekretess. När någon begär ut en handling ska en sekretessprövning göras av myndigheten utifrån gällande lagstiftning.

Läs mer om opartiskhet

Myndigheters befogenheter och rättssäkerhet

Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda, en skrift som tagits fram av Kompetensrådet för utveckling i staten (KRUS) - Regeringen

Vägledning Om mutor och jäv - SKR

Broschyren Jäv och beroende, sammanfattar resultatet av en enkät om kommuners organisation som görs av SKL var fjärde år - SKR

Vägledning om yttrandefrihet coh lojalitet (PDF) - SKR

Förslag på frågor att ställa

- Hur har myndigheten tydliggjort i vilka situationer dess opartiskhet skulle kunna ifrågasättas och hur hanteras eventuella jävssituationer?

  Många myndigheter har en policy som ger exempel på sådana situationer och vilka åtgärder som ska vidtas.

- Är någon person på kontrollmyndigheten (nämnd, ledning, kontrollpersonal) också aktör? Ingår dennes livsmedelsanläggning i kontrollmyndighetens ansvar? Finns instruktioner för att hantera detta?

  En förtroendevald, chef eller en kontrollpersonal som är aktör kan vara jävig, inte bara i ärenden som direkt rör den egna verksamheten, utan även i vissa allmänna beslut om exempelvis avgiftssättning, inriktning på kontrollen, eller beslut om den egna verksamhetens konkurrenter. Se 16 § förvaltningslagen (2017:900) och 5 kap. 47 §, 6 kap. 28 - 32 §§ och 7 kap. 4 §kommunallagen (2017:725).

- Hur har kontrollmyndigheten skiljt på ansvar för drift och kontroll av verksamheten?

En kommun får inte vara organiserad så att samma nämnd utövar kontroll vid en verksamhet som nämnden själv bedriver (som skola, vård, omsorg och dricksvatten), se 6 kap. 7 § kommunallagen.

- Står den personal som arbetar med kontroll i direkt beroendeställning till den chef som har driftansvar för anläggningar som myndigheten utför kontroll på?

  I kommunallagen finns jävsbestämmelser som innebär att en och samma person i den kommunala förvaltningen inte samtidigt får arbeta med livsmedelskontroll (inklusive planering och uppföljning) och frågor som hänger samman med driften av en verksamhet som ingår i kontrolluppdraget. Observera att jävsbestämmelserna finns i olika kapitel i kommunallagen beroende på om det är fråga om fullmäktige, nämnder eller anställda även reglerna i sak är de samma för de två senare kategorierna. En delegationsordning kan särskilt hantera frågorna men är inte avgörande för om jävssituationer hanteras korrekt. Liknande behov av uppdelning av ansvarsförhållande kan finnas vid andra kontrollmyndigheter än kommunala kontrollmyndigheter.

- Hur säkerställer myndigheten att det inte finns en intressekonflikt för kontrollpersonalen? Har det uppstått någon intressekonflikt? Hur omhändertogs den?

  En myndighet kan hantera potentiella eller faktiska situationer där intressekonflikt kan uppstå på många olika sätt, exempelvis genom att låta en annan kontrollpersonal eller annan kontrollmyndighet utföra kontroll vid en viss anläggning, eller genom att inrätta särskilda jävs-, tillsyns- eller myndighetsnämnder.

- Hur vet myndigheten om någon har bisysslor? Förekommer det bisysslor? Vilka? Är bisysslorna förenliga med kravet på opartiskhet?
  Många myndigheter har en särskild policy för att synliggöra de problem som kan uppstå vid bisysslor, och så långt det är möjligt försäkra sig om att det inte finns någon intressekonflikt i dessa fall. Regelverket i lagen (1994:260) om offentlig anställning gäller oavsett policy på området och behov av förtydliganden kan se olika ut.

- Hur säkerställer myndigheten att det som ska diarieföras diarieförs?

- Är allmänna handlingar, som kontrollrapporter, beslut och annat registrerade och diarieförda när så krävs, eller hålls ordnade på annat sätt?

  Allmänna handlingar som inte omfattas av sekretess kan hållas ordnade i till exempel Miljöreda, Vision, Ecos, Castor, Platina eller liknande.

- Hur sker utlämnande av allmänna handlingar på myndigheten?

  Om du känner till en upprättad handling, t. ex en kontrollrapport, kan detta verifieras genom att den begärs ut innan revisionen. Hur sköts utlämnandet? Kontrollrapporter bör enbart innehålla information som är relevant för ärendet. Innehåller rapporter information som inte bör lämnas ut, exempelvis med hänsyn till aktörens affärsintressen? Redan vid upprättandet av kontrollrapporter bör myndigheten tänka på att inte dokumentera onödiga fakta och namn eller privat fakta om personer, beskrivningar av känsliga arbetssätt och inte bifoga fotografier som avslöjar känslig information, som recept, särskild tillverkningsutrustning eller annat, om det inte är relevant för ärendet och även ta hänsyn till GDPR-lagstiftning.

- Har livsmedelsaktörerna möjlighet att yttra sig över exempelvis kontrollrapporter, och lämnas sådana yttranden ut till allmänheten tillsammans med rapporten?

- Hur informerar myndigheten allmänheten om sin kontrollverksamhet och dess resultat?

  Information kan finnas på myndighetens hemsida, i broschyrer och liknande. Finns information om hur kontrollen utförs och är organiserad? Myndigheterna rapporterar också via

myndighetsrapporteringen till den årliga rapport som skickas till EU-kommissionen och som publiceras för allmänheten. Hur gör myndigheten när allmänheten behöver informeras om ett livsmedel som innebär risk för människors hälsa? Se även revisionsområdet Beredskap.

Beredskap

Exempel på slutsatser som kan leda till en rekommendation

- Det fanns intressekonflikter/jäv vid myndigheten.

  Exempel: Kontrollpersonal utförde kontroll av nära släktingars anläggningar/Organisationen hade inte skiljt på ansvaret för drift och kontroll av myndighetens egna verksamheter/Politiker hade påverkat handläggningen av ett ärende som rörde enskilda eller kommunägda kontrollobjekt.

- Det fanns risk för intressekonflikt/jäv vid myndigheten.

  Exempel: En förtroendevald var aktör och myndigheten utövade kontroll på dennes företag. Myndigheten hade inte hanterat situationen (exempelvis framgick det inte av nämndens protokoll att den förtroendevalde anmält jäv då ärenden som rörde företaget behandlades).

- Personalen hade bisysslor som kunde rubba förtroendet för myndighetens opartiskhet.

  Myndigheten hade rutiner för att identifiera och hantera eventuella intressekonflikter och jäv, men rutinerna följdes inte eller var inte kända av personal/ledning/nämnd.

Det är svårt att bedöma att det råder jävsförhållanden och intressekonflikter vid en myndighet. Det måste bedömas från fall till fall. Ta gärna hjälp av en jurist vid er egen myndighet eller vid Livsmedelsverket.

- Det saknades ett register/diarium eller motsvarande för att hålla allmänna handlingar ordnade och tillgängliga för allmänheten./Kontrollrapporter och andra allmänna handlingar hölls inte ordnade och tillgängliga för allmänheten/var inte registrerade/diarieförda.

- Myndigheten hade inte tagit hänsyn till om en uppgift kan omfattas av sekretess vid registrering och utlämnande av handlingar.

- Berörda livsmedelsaktörer hade inte haft möjlighet att yttra sig över information som delgavs allmänheten./ Yttranden delgavs inte allmänheten.

- Allmänheten delgavs inte årligen information om hur myndighetens kontrollverksamhet utfördes och var organiserad.

Beredskap

Krav

Medlemsstaterna ska upprätta beredskapsplaner för livsmedel och foder med åtgärder som utan dröjsmål ska vidtas om livsmedel eller foder visar sig utgöra en allvarlig risk för människors eller djurs hälsa, antingen direkt eller via miljön.

Beredskapsplanerna för livsmedel och foder ska innehåll uppgifter om vilka behöriga myndigheter som ska medverka, befogenheter och ansvarsområden, kanaler och förfaranden för informationsutbyte mellan behöriga myndigheter och andra berörda parter, beroende på vad som är lämpligt. Se artikel 5.1i och 115, i förordning (EU) 2017/625 och 3 d och h § (för dricksvatten) i LIVSFS 2005:21.

Myndigheterna som utför livsmedelskontroll ska ansluta sig till och bevaka det nationella systemet för snabb varning, bevaka systemet, anmäla och återrapportera enligt 6-9 §§ i LIVSFS 2009:13.

De behöriga myndigheterna ska se till att de har beredskapsplaner och vara beredda att genomföra sådana planer i nödsituationer. Beredskapsplaner krävs för att åtgärder ska kunna vidtas omedelbart om livsmedel eller dricksvatten visar sig utgöra en allvarlig risk, antingen direkt eller via miljön. Beredskapsplanen kan vara en del av myndighetens övergripande krishanteringsorganisation.

Myndigheten ska kunna hantera situationer och vara nåbar även utanför kontorstid exempelvis via Tjänsteman i beredskap (TIB) eller motsvarande funktion. Dessa situationer kan röra matförgiftningsutbrott, vattenburna utbrott, hantering av meddelanden i iRASFF eller annan information om osäkra livsmedel på marknaden eller bedrägliga förfaranden.

RASFF (Rapid Alert System for Food and Feed) är ett varningssystem för icke säkra livsmedel inom EU. iRASFF är det EU-gemensamma webbaserade verktyg som används för kommunikation av RASFF-meddelanden. I systemet kan andra myndigheter, inom eller utanför Sverige, snabbt meddelas.

Läs mer om beredskap och RASFF

Beredskapsplaner och ömsesidigt stöd - NKP-webben

Krishanteringsplaner för lokala kontrollmyndigheter - Livsmedelsverket

RASFF

Handbok Livsmedelskontroll vid kris och höjd beredskap

Förslag på frågor att ställa

- Har myndigheten en dokumenterad beredskapsplan?

  Av myndighetens beredskapsplan på livsmedelsområdet ska det framgå:
  -i vilka nödsituationer beredskapsplanen är tillämplig,

  -organisation och ansvarsfördelning när beredskapsplanen är tillämplig,

  -rutiner för handläggning och annat arbete i nödsituationer,

  -hur myndigheten säkerställer tillgång till den personalstyrka och den kompetens som myndigheten behöver i nödsituationer,

  -vilka funktioner inom myndigheten och andra organisationer som ska kontaktas i nödsituationer samt deras aktuella kontaktuppgifter,

  -hur myndigheten informerar och kan kontaktas av allmänheten när detta behövs av hälso- eller säkerhetsskäl,

  -myndighetens rutiner för att säkerställa att uppgifterna i beredskapsplanen är aktuella,

  -hur myndigheten testar och utvärderar om beredskapsplanen är ändamålsenlig. Myndigheten ska regelbundet och vid behov uppdatera beredskapsplanen.

  Se 3 h § respektive 3 d § (för dricksvatten) i LIVSFS 2005:21

- Hur säkerställer myndigheten att alla medarbetare som behöver känna till beredskapsplanen känner till den?

- Hur hanterar myndigheten meddelanden i iRASFF ?

  - Har myndigheten säkerställt att anmälan, bevakning och återrapportering kan göras i systemet.
  - Hur har myndigheten säkerställt bevakningen av systemet, under normal bemanning och under semestertider och vid sjukdom? Finns avtal med andra kommuner för att täcka upp vid semester och sjukdom?
  - Finns skriftliga rutiner om hur myndigheten hanterar inkommande och utgående meddelanden om icke säkra livsmedel?

- Hur prioriterar myndigheten i sin verksamhet för att hantera inkommande meddelanden? Går hanteringen av meddelandena före planerad kontroll?
- Hur säkerställer myndigheten att de följer upp ett meddelande inom rimlig tid?

- Hur uppdaterar myndigheten beredskapsplanen?

  Se 3 h § respektive 3 d § (för dricksvatten) i LIVSFS 2005:21
  Myndigheten ska regelbundet och vid behov uppdatera beredskapsplanen. Det är exempelvis viktigt att kontaktlistor, användarkonton och liknande är aktuella.

- Är beredskapsplanen lämplig för att nå målen?

  Bedöms planen fungera vid en allvarlig och extraordinär händelse? Har planen använts i skarpt läge? Hur fungerade det? Gjordes en utvärdering? Har detta föranlett några ändringar i planen. Har planen testats vid en övning? Hur fungerade det? Gjordes en utvärdering? Har detta föranlett några ändringar i planen.

Exempel på slutsatser som kan leda till en rekommendation

- Myndigheten saknade en (lämplig och uppdaterad) beredskapsplan som omfattade både livsmedel och dricksvatten./ Länsstyrelsen saknade en lämplig och uppdaterad beredskapsplan som omfattade livsmedel i primärproduktionen.

- Myndighetens beredskapsplan innehöll inte alla föreskrivna uppgifter.

- Myndigheten uppfyllde inte skyldigheterna rörande ett snabbt varningssystem för icke säkra livsmedel, enligt 2009:13.

Senast uppdaterad 12 februari 2025 Ansvarig grupp MS_US