

# Förslag till ny riskklassningsmodell för livsmedelskontroll

Stödjande instruktion för livsmedelskontrollen

Här finner du information om förslaget till en ny riskklassningsmodell för livsmedelskontrollen som Livsmedelsverket arbetar med. Du får också svar på många av de frågor vi på Livsmedelsverket har fått i samband med detta arbete.

## Bakgrund

2017 fick Livsmedelsverket i uppdrag av regeringen att se över den modell för riskklassning av livsmedelsverksamheter som används. Syftet är att öka förståelsen för den kontroll som utförs och avgifterna som är kopplade till denna kontroll samt att skapa förutsättningar för en enhetligare tillämpning av modellen. I detta arbete ska Livsmedelsverket beakta Statskontorets rapport 2015:171 och remissinstansernas synpunkter på rapporten.

Översynen resulterade i en rapport som i huvudsak fokuserar på de problem som Statskontoret tidigare identifierat. I rapporten finns också ett förslag till hur en ny modell kan utformas för att minska dessa problem. Rapporten har remitterats under sommaren 2018 och Livsmedelsverket har sammanställt synpunkterna.

## Status för arbetet

Livsmedelsverket arbetar under 2019 med att utveckla den föreslagna modellen för riskklassning, bland annat utifrån de synpunkter som framkom i remissvaren.

- Under våren hålls ett antal workshops med representanter från bland annat kommunala kontrollmyndigheter och branschorganisationer.
- Under sommaren och hösten kommer ett förslag att färdigställas.
- I slutet av 2019 räknar Livsmedelsverket med att fatta beslut om en ny modell för riskklassning.

## Webinarium

Under maj och juni 2018 hölls ett antal webinarier för kontrollmyndigheter och företagsrepresentanter. Syftet var att ge en orientering i den nya modellen och besvara en del grundläggande frågor om arbetet. Ett av dessa webinarier publiceras här nedan.

Webinarium - Ny riskklassningsmodell för livsmedelskontroll

## Frågor och svar

**Hur förhåller sig den nya modellen till kontrollens uppdrag att se till att konsumenterna får säkra livsmedel och inte blir lurade?**

Svar:

Företagen har det primära ansvaret för livsmedelssäkerheten och redligheten. Kontrollens uppgift är att verifiera att företagen tar det ansvaret. Det sker genom stickprov. Nästan all kontroll är stickprov. Alla livsmedel kontrolleras inte, alla regler kontrolleras inte.

Vi behöver se till att de kontroller som görs är så träffsäkra som möjligt så att de gör störst nytta. En central fråga är naturligtvis var i livsmedelskedjan kontrollen behöver utföras och när kontrollen ska utföras för att ha störst genomslag. Det upplever vi att den nya riskklassningsmodellen bidrar till. Det är också viktigt att avgöra hur kontrollen ska utföras för att den ska vara mest effektiv.

**Vilket utrymme finns det för kommunerna att själva styra och planera innehållet i sin livsmedelskontroll, både utifrån ett politiskt och ett strategiskt perspektiv?**

Svar:

Den största förändringen i förslaget är att vi föreslår en nationell miniminivå för kontrollens regelbundenhet. Hittills har den uppgiften avgjorts av varje enskild kontrollmyndighet vilket har bidragit till bilden av att kontrollen är spretig och ojämn. Genom att regelbundenheten idag varierar i landet så skadas också förtroendet för kontrollsystemet och dess legitimitet. Varierande regelbundenhet bidrar även till variationer i kontrollens effektivitet och genomslag.

Det kvarstår stort utrymme för planering på lokal nivå trots miniminivåer för kontrollfrekvens. Vad kontrollerna ska innehålla och med vilken metod de ska genomföras behöver fortfarande avgöras av varje enskild kontrollmyndighet.

**Modellen föreslår en omfördelning av tid mellan olika led i kedjan. Varför kan inte tiden för de led som idag har för lite kontroll ökas utan motsvarande minskning för företag i sista ledet?**

Svar:

Det är en fråga som har flera svar. Dels är det en fråga om förtroende. Livsmedelskontrollens legitimitet är bitvis ifrågasatt och det finns därför anledning att vidta åtgärder som stärker omvärldens förtroende för myndigheterna. Dels är det en fråga om effektivitet. Vi i Sverige utför mycket kontroll i sista ledet, hos slutkonsument, och mindre kontroll i tidigare led. Det är inte alltid effektivt. Systemet för livsmedelssäkerhet handlar i mångt och mycket om att förebygga risker. Det är då rimligt att vi utför kontrollen i de led, på det punkter och platser i livsmedelskedjan där kontrollinsatser gör störst nytta och får mest genomslag.

Det är inte rimligt att vi kontrollerar partihandeln i så låg utsträckning och detaljhandeln i så hög utsträckning som sker idag. Många av problemen – exempelvis återkallanden som beror på felmärkta livsmedel som saknar uppgifter om allergener – skulle mer effektivt kunna identifieras tidigare och nyttan med kontrollen skulle därmed komma fler konsumenter tillgodo snabbare. Det finns inget självändamål att bedriva en viss kontroll om samma effekt kan uppnås med en annan åtgärd.

**När vi har infört nya riskklassningen, har ni någon uppfattning om den totala kontrolltiden blir densamma?**

Svar:

Vår ambition är att den totala kontrolltiden i landet ska vara ungefär densamma. Men det är svårt att uppnå det exakt och det betyder inte att kontrolltiden för varje kontrollmyndighet kommer att vara densamma. Kontrollandskapet kommer sannolikt att förändras, även om vi inte på förhand kan säga exakt hur. Remissrundan kommer förhoppningsvis att hjälpa oss att göra de justeringar som behövs för att uppnå vår ambition. Tyvärr har inte Livsmedelsverket den data som krävs för att redan innan remissrundan kunna se alla konsekvenser av förslaget.

**Har ni någon uppfattning om hur mycket tid införandet av den nya riskklassningsmodellen kommer att ta för oss kommuner? Var ska vi ta den tiden ifrån?**

Svar:

Det kommer att ta tid och arbetet behöver därför planeras in. Vårt förslag för att minska bördan är att sprida ut arbetet under ett år där verksamheterna omklassas i samband med kontroll. Hur snabbt en myndighet kan klassa om en verksamhet beror helt på rutiner och system, det är svårt att ge en generell siffra.

**Hur förklaras begreppen högrisk, mellanrisk och lågrisk?**

Svar:

Uttrycken speglar de inneboende riskerna i verksamheterna. Risken som avses är risken för att verksamheten inte fungerar tillfredsställande. Med fungerar tillfredsställande menas i relation till lagstiftningens krav. Verksamheter i kategori hög risk är verksamheter som omfattas av ett stort regelverk, där det förekommer mikrobiologiska eller kemiska risker alternativt risk för bedrägliga förfaranden.

**Vilken kontrolltid medför tilläggsuppgifterna?**

Svar:

Tiden avgörs av riskklassen i förslaget. Det innebär att tilläggen ger olika tillägg i tid, exempelvis en verksamhet i riskklass 8 får sex timmar i tillägg för samma process som en verksamhet i riskklass 4 får fyra timmar för. Ett alternativ är naturligtvis att tilläggen har egna tider men det får utredas i det fortsatta arbetet.

**Är tanken att vi kan fortsätta utföra kontrolltiden på i snitt tre år?**

Svar:

Nej. Tanken är att kontroller ska ske med den frekvens som anges. Kontrolltiden kan variera inom varje år för verksamheter som har flera kontroller per år, men inte mellan år.

**Vad ingår i begreppet operativ tid?**

Svar:

Det är alla moment där någonting granskas, vare sig det är på plats vid en anläggning eller på kontoret. Det kan vara en undersökning, bedömning, besiktning, utfrågning, verifiering eller annan form av kontroll där ett underlag, ett förfarande eller annan del av en verksamhet bedöms gentemot lagstiftningens krav.

Andra moment som ingår i begreppet kontrolltid men som inte kan anses vara operativ tid är exempelvis att förbereda en kontroll, att skriva en rapport eller liknande moment där ingen bedömning gentemot lagstiftning sker.

**Vad ligger till grund för bedömningen att minst hälften av kontrolltiden ska vara operativ?**

Svar:

Bedömningen baserar sig på den praxis som finns hos flera kontrollmyndigheter. Denna tid behöver sannolikt differentieras mellan olika branscher och olika kontrollmetoder. Det är rimligt att majoriteten av den tid som läggs på kontroller också är tid som läggs på granskning (det vill säga operativ tid) för att hålla administrativa delar och tiden för dessa så låg som möjligt. Onödig administration bidrar till ineffektivitet och driver upp kostnaderna.

**Vad händer om du gör en första kontroll för året och hittar avvikelser som måste granskas efteråt men all kontrolltid gick åt till den första kontrollen? Ska du ändå göra en planerad kontroll senare på året?**

Svar:

Kontrollmyndigheten ska ha en flerårig plan för kontrollen. Så om en verksamhet ska kontrolleras två gånger på ett år ska dessa kontroller ha en plan. Om myndigheten hittar många avvikelser vid endera kontrollen så används extra offentlig kontroll för att följa upp avvikelser (extra offentlig kontroll). Den planerade kontrollen ska ändå utföras.

**Hur ska vi veta om en verksamhets certifikat kallas tillbaka?**

Svar:

Giltiga certifikat publiceras offentligt av certifieringsorganen, att verifiera statusen på certifikaten kan därmed ingå som en del av förberedelserna inför en kontroll. Alternativt kontrolleras detta vid kontroll eftersom företagen naturligtvis måste kunna uppvisa giltiga certifikat.

**Hur finansieras då den kontroll som kan behövas för att se att allt står rätt till om ett certifikat dras tillbaka fast kontrollen inte är planerad?**

Svar:

Om det finns skäl för myndigheten att kontrollera att en verksamhet utför den planerade kontrollen så får det hanteras precis som ett klagomål eller exempelvis ett RASFF, det vill säga som en händelsestörd kontroll. Denna är vanligtvis anslagsfinansierad eftersom obefogade klagomål inte ska belasta företagen. Föreligger brister så kan kontrollen debiteras företagen.

Ska verksamheter, som i det nuvarande klassningssystemet ligger i erfarenhetsklass A, läggas i A eller B i det nya systemet?

Svar:

Verksamheter som ligger i erfarenhetsklass A överförs i den nya modellen till reducerad kontroll.

Hur motiverar vi de som inte uppfyller kraven i lagstiftningen år efter år när erfarenhetsklass C tas bort?

Svar:

Verksamheter som inte sköter sig hanteras med hjälp av sanktionsåtgärder. Den yttersta sanktionsåtgärden är att förbjuda verksamheten om den inte bedrivs enligt lagstiftningen. Ingen erfarenhetsklass löser den situationen.

Den nya kontrollförordningen inkluderar också förstärkt kontroll under en lämplig period som en sanktionsåtgärd. I de fall där en verksamhet behöver förstärkt kontroll utöver riskklassningen är det alltså möjligt genom särskild sanktion. Erfarenhetsklassning ersätter inte sanktionsåtgärder. Kontrollmyndigheten har ingen uppgift att "motivera" företag att följa lagstiftningen.

Verksamheter av typen "Hemmakväll", är det också att betrakta som 0-verksamhet med tanke på deras sortiment (lösgodis, glass, chips och liknande)?

Svar:

Nej, det är bara verksamheter som säljer förpackat godis, glass eller läsk som avses i dagsläget.

Ska alla kyrkor/religiösa samfund klassas i riskklass 0 oavsett vad de gör?

Svar:

Nej, det står "enkel servering av kaffe och kakor (eller motsvarande)" i texten. Det är kriteriet.

Ska verksamheter som riskklassas i riskklass 0 men som har egen brunn ändå registreras som dricksvattenverksamhet?

Svar:

Ja, om de uppfyller kriterierna för dricksvattnet. Riskklass 0 avgör inte om verksamheten ska registreras eller ej.

Ska verksamheter i riskklass 0 registreras?

Svar:

Riskklass 0 avgör inte detta. Det är graden av organisation och kontinuitet som avgör eventuell registrering.

Hur ska vi se på försäljning i automater?

Svar:

Eventuellt läggs detta till riskklass 0, det vill säga typ av verksamhet som kontrolleras vid behov men inte regelbundet utöver det. Frågan är inte utredd.

Hur gör vi med "nollor" som vi redan nu vet missköter sig, exempelvis tar in godis utan svensk märkning?

Svar:

Import diskvalificerar alla verksamheter från riskklass 0 eftersom det är högre risker förknippade med import. Finns det brister så ska sanktioner användas för att åtgärda avvikelsena. Ytterst kan verksamheten förbjudas att sälja livsmedel där svensk märkning saknas. Följs inte förbudet kan myndigheten omhänderta och destruera produkterna på verksamhetens bekostnad. Ingen riskklassningsmodell ersätter behovet av sanktionsåtgärder från myndigheterna.

Verksamhetstyp hemtjänst, vad innebär det?

Svar:

En verksamhet som bedriver omsorg i mottagarens hem. Denna typ av tjänst kan i vissa fall inkludera mattransporter som då bör kontrolleras. Matlagning i det egna hemmet ska inte kontrolleras.

För skola och omsorg är inte området spårbarhet (H) med? Alla skolor har inte något huvudkontor där det kan kontrolleras.

Svar:

Lagstiftningsområdena är exempel på hur områden kan knytas till verksamhetstyper. Det är inte en definitiv slutgiltig lista.

Huvudkontor skola & omsorg, vad innebär det?

Svar:

I kommunala skolor är det den kommunala nämnden som ansvarar för skolan. I privat regi är huvudkontoret den del av verksamheten som har det övergripande ansvaret.

Ska man ta hänsyn till om en butik/servering ingår i en kedja?

Svar:

Nej, inte enligt detta förslag och inte i termer av riskklassning. Det är rimligt att informera den myndighet som ansvarar för huvudkontoret om kontroller av kedjeanslutna verksamheter visar brister men det berör inte riskklassningen.

Hur definierar vi en kedja?

Svar:

Det saknas en enhetlig definition men kedjor brukar vanligtvis kännetecknas av sammanhängande länkar. I teorin kan en kedja alltså bestå av två verksamheter. Men i praktiken brukar det röra sig om tre eller flera geografiskt spridda enheter inom samma organisation.

Distributionsanläggning verksamhetstyp, vad innebär det och ska de registreras separat?

Svar:

Inom kategorin Dricksvatten skiljer vi på verksamheter som producerar eller distribuerar dricksvatten. En distributionsanläggning består oftast av ett vattenledningssystem och ska registreras samt kontrolleras.

Önskar även definition på grossist/partihandel och grossist kontra huvudkontor?  
Grossist utan lager är väl ett huvudkontor/matmäklare?

Svar:

Huvudkontor blir relevant om det finns flera filialer eller satellitverksamheter inom ett företag. Om en grossistverksamhet består av en enda enhet som all verksamhet utgår ifrån är det en grossist. Precis om att en enstaka restaurang på sätt och vis är sitt eget huvudkontor men det är inte relevant att prata om ett huvudkontor eftersom hela verksamheten består av enhet.

I kategorin huvudkontor är ett grundkriterium just att de ska vara "fristående". För tillverkningsanläggningar finns tillvalet "integrerat huvudkontor" eftersom det i många fall finns ett behov av att separera den kontroll som utförs i produktion från den kontroll som blir relevant på huvudkontorsdelen.

Utgår årsarbetskrafter från hela verksamhetens personalstyrka eller från personalen för den specifika delen (till exempel deli i en butik)?

Svar:

Årsarbetskrafter är hela verksamhetens personalstyrka.

Räknas en restaurang som har pizza som komplement som en pizzeria eller en restaurang?

Svar:

Det är en restaurang. Det står "utan ytterligare omfattande matlagning" som ett kriterium vilket innebär att om det finns ytterligare matlagning så klassas det inte som en pizzeria i modellen utan som en restaurang.

Har vi tolkat det rätt att till exempel en pizzeria med 100 portioner dagligen ska ha en kontroll vartannat år?

Svar:

Ja, men denna frekvens kan ändras efter underlag från remissrundan.

Varför är inte kemiska risker med?

Svar:

De är med till viss del. Kemiska risker i samband med exempelvis kosttillskott har fått mer utrymme men för att göra kontrollen mer effektiv ökar vi frekvensen för kontroll av kosttillskott vid tillverkning eller import.

I förslaget framgår att godkända säsongsverksamheter ska ha en reduktion av kontrollfrekvens med 50 %. Det står dock "kan" frekvensen minskas. Innebär det att det är upp till myndigheten att bedöma om den ska minskas?

Svar:

Det innebär att frekvensen bör minskas om det inte finns skäl som talar emot. Så i någon mening är det upp till myndigheten.

Ska registrerade säsongsverksamheter också ha en reduktion på 50 % eller gäller det endast godkända anläggningar?

Svar:

Det gäller endast godkända anläggningar. För registrerade anläggningar kortare än sex månader räcker den kontroll som bör utföras i samband med att verksamheter startat.

Kan en reduktion på 50 % för "bra resultat" och en reduktion på 50 % på grund av säsongsverksamhet kombineras? Det vill säga så att kontrolltiden blir endast 25 % av ordinarie kontroll?

Svar:

Nej, för "bra resultat" reduceras inte kontrollen med 50 %. Det görs i dagens erfarenhetsklassning men inte i modellens reducerade kontroll.

Hur resonerar ni kring sommarverksamheter som har verksamhet igång mindre än sex månader? De kan ju ha väldigt hög belastning den period som de har öppet.

Svar:

Den kontroll som bör ske i samband med att verksamheten startar för säsongen (inom en månad) räcker i de flesta fall. Övrig kontroll kan ske vid behov, till exempel vid klagomål.

Hur stor andel av kontrollerna ska vara baskontroller?

Svar:

Rimligtvis majoriteten av kontrollerna. I Danmark är 80 % av all kontroll baskontroll medan 20 % är mer riktad kontroll av speciallagstiftning eller nya risker som dyker upp..

Svårt med "styrda" lagstiftningsområden för olika typer av verksamheter. Vad händer om det är fel på något annat?

Svar:

De lagstiftningsområden som kan knytas till vissa verksamhetstyper är sannolikt de minsta gemensamma nämnarna för verksamheten. Det innebär att andra kontroller rimligen är relevanta men det får avgöras från fall till fall. Men vi ser att det i många fall inte utförs kontroll av grundläggande skyldigheter, exempelvis fungerande spårbarhetssystem. Därför tror vi att det behöver fastställas en miniminivå för vilka områden som minst ska kontrolleras.

Är det Livsmedelsverket som ska ta fram underlag, projektplan med mera till kampanjkontroller eller förväntas kommunerna bidra till det?

Svar:

Det är rimligt att vi utför detta tillsammans. Möjligtvis att Livsmedelsverket beslutar om projekt baserat på kontrollmyndigheternas inspel och att enskilda kontrollmyndigheter därefter får i uppgift att projektleda en kampanj som utförs i hela landet, särskilt om vissa myndigheter har mer erfarenhet av en viss typ av kontroll.

Hinner vi få till ett system som kan köra bägge riskklassningsmodulerna samtidigt? Har någon frågat utvecklarna på Ecos, Miljöreda och Castor?

Svar:

Livsmedelsverket har informerat systemleverantörerna, som också har ingått i remissrundan. Vi har även träffar med systemleverantörerna. Livsmedelsverket ansvarar dock inte för systemen och det är viktigt att de myndigheter som har köpt in datasystem också ställer krav på leverantören att utveckla dessa.

Hur ska man definiera e-handel? Räcker det med att en butik har en hemsida där varor presenteras?

Svar:

Nej, det ska också finnas möjlighet att genomföra köp, till exempel genom en virtuell varukorg eller motsvarande.

Jag har frågor om avgifter vid extra offentlig kontroll, efterhandsdebitering eller om hur vi ska finansiera olika arbetsuppgifter.

Svar:

Riskklassningsmodellen styr inte hur eller när avgifter tas ut. Detta regleras av främst av förordning (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel men det finns fler rättsakter kring olika former av avgifter.

Jag har frågor om hur vi ska agera mot verksamheter som inte följer lagstiftningen.

Svar:

Riskklassningsmodellen skapar bara förutsättningar för att bedriva en planerad regelbunden kontroll. Den styr inte hur myndigheter ska agera mot företag som inte följer lagstiftningen. Utöver den regelbundna planerade kontrollen behöver varje myndighet i olika omfattning bedriva en mer händelsestyrd kontroll. Detta behöver också finnas i myndighetens plan så att det finns resurser och kapacitet att genomföra sådan kontroll. Företag som inte följer lagstiftningen, och som självmant inte rättar till brister, ska hanteras med hjälp av sanktionsåtgärder.

Åtgärder vid bristande efterlevnad

Senast uppdaterad 25 april 2019 Ansvarig grupp LK\_Team Styrning