

Verksamhetsstyrning i kontrollen

Stödande instruktion för livsmedelskontrollen

Verksamhetsstyrning är nyckeln till att lyckas med uppdraget livsmedelskontroll. Myndigheternas ledning har en viktig roll för att både upprätthålla och utveckla det system för offentliga kontroller som ska finnas enligt lagstiftningen.

Om lagstiftningen

På alla sidor om verksamhetsstyrning finns den viktigaste lagstiftningen samlad i spalten till höger. Där kan du klicka dig vidare och både få information om lagstiftningen och komma direkt till de olika lagarna och förordningarna.

Den lagstiftning som styr området är:

- Förordning (EG) nr 178/2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning
- Förordning (EG) nr 882/2004 om offentlig kontroll
- Livsmedelslagen (SFS 2006:804)
- Livsmedelsförordningen (SFS 2006:813)
- Förordning (SFS 2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel
- Livsmedelverkets föreskrifter (LIVSFS 2005:21) om offentlig kontroll av livsmedel

Annan relevant lagstiftning:

- Regeringsformen (1974:152)
- Förvaltningslagen (1986:223)
- Kommunallagen (1991:900)

Kommissionens vägledningar och annan information

- Risk based planning of official controls.

Verksamhetsstyrning för effektiv kontroll

För att kontrollen ska fungera och ge önskad effekt behövs verksamhetsstyrning. Verksamhetsstyrning är en fortlöpande process där planläggning, genomförande, uppföljning, utvärdering och förbättringsåtgärder följer och återkopplar till varandra. Verksamhetsstyrning är huvudsakligen ledningens ansvar och chefernas arbetsuppgift.

Ett grundkrav på kontrollen är att den är effektiv. Effektiv i detta sammanhang är en översättning av engelskans *effectiveness*, som innebär förmågan att skapa en viss effekt eller nå ett visst mål. Med andra ord innebär effektiv kontroll att kontrollen ska ha önskad effekt.

Effektiv i detta sammanhang ska alltså inte förväxlas med effektivitet (engelskans *efficiency*), som avser förhållandet mellan insats och resultat, till exempel kostnad för att åstadkomma en produkt.

System för officiella kontroller

I artikel 17.2 i förordning (EG) nr 178/2002 anges bl.a. att medlemsstaterna ska övervaka och kontrollera att livsmedelsföretagarna uppfyller de relevanta kraven i livsmedelslagstiftningen. Medlemsstaterna ska därför upprätthålla ett system för officiella kontroller och övervakning. Verksamhetsstyrning är en central

faktor i det systemet.

FUNKTIONSKRAV

Kontrollen ska vara

- effektiv (ha effekt)
- riskbaserad
- ändamålsenlig
- regelbunden
- rättssäker

Myndigheterna ska ha

- plan för verksamheten
- juridiska befogenheter
- instruktioner och rutiner
- laboratoriekapacitet
- beredskap för nödsituationer
- uppföljning av verksamheten (internkontroll)

Myndigheterna ska ha

- tillräcklig finansiering
- tillräckligt antal personal
- tillräckligt kvalificerad personal



Kontrollsystemet ska garantera att kontrollmyndigheterna uppfyller de krav som ställs på både myndigheter och på kontrollen. Exempelvis ska myndigheter uppfylla vissa verksamhetskriterier, utföra offentliga kontroller regelbundet samt upptäcka brister hos livsmedelsföretag och förmå företagare att åtgärda bristerna så att kontrollen ger effekt.

Verksamhetskriterier

Fullständig kontrollprocess

Verksamhetsstyrning är en viktig process som bidrar till att kontrollen fungerar. Detta gäller både vid den enskilda myndigheten och för Sveriges livsmedelskontroll i sin helhet. Verksamhetsstyrning är ledningens ansvar och aktivitet. Ordet verksamhetsstyrning används inte i livsmedelslagstiftningen, men är ett vedertaget begrepp och används bland annat av Ekonomistyrningsverket, exempelvis Verksamhetsstyrning ger resultat ESV 2006:26.

Verksamhetsstyrning består av fyra viktiga delar:

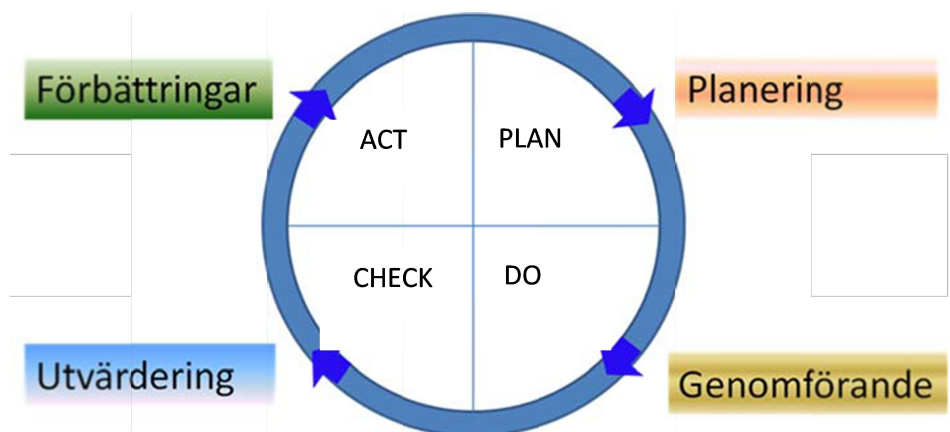
- 1. Utifrån uppdraget beskriva vad som ska göras.**
Detta sker exempelvis genom formulering av mål och strategier för hur målen ska nås, genom prioriteringar och aktiviteter med mera.
- 2. Se till att personalen kan göra det som ska göras, på rätt sätt.**
Detta sker exempelvis genom utformande av organisation och policys, instruktioner, handledningar, deltagande i utbildningar, införskaffande av utrustning med mera.
- 3. Kontrollera att det som ska göras blir utfört, på rätt sätt.**
Detta sker exempelvis en regelbunden internkontroll och att man utvärderar verksamheten.
- 4. Vidta åtgärder om det som ska göras inte blir gjort, eller görs på fel sätt.**
Detta sker exempelvis förbättrande av rutiner, kompetensutveckling, omprioriteringar med mera. Kontinuerlig utveckling av verksamheten.

Exempel - frågor att beakta vid verksamhetsstyrning:

- Finns verksamheten planerad i form av planer, instruktioner och liknande?
- Följs planen, det vill säga utförs arbetet och ger det resultat?
- Är verksamhetens planering och dokumentation tillräcklig för att följa kraven i lagstiftningen?
- Är verksamhetens planering tillräcklig för att nå myndighetens mål?
- Dokumenteras verksamhetens resultat på ett ändamålsenligt sätt?

Modell för kvalitets- och förbättringsarbete

Lagstiftningens krav på planering och uppföljning stämmer väl överens med den så kallade PDCA-cykeln (Plan Do Check Act) vilken är en etablerad modell för förbättringsarbete. Myndigheterna ska ha dokumenterade tillvägagångssätt för sin kontroll (plan), kontrollen ska utföras (do), följas upp och utvärderas (check) och man ska vidta korrigerande åtgärder som justeringar och uppdatering om man hittar avvikelser (act). Se artikel 8 i förordning (EG) nr 882/2004.



Resultat från internkontroll och externa eller interna revisioner ger viktig information när man utformar och styr kontrollverksamheten. Sådan information kan bidra till att identifiera det som fungerar väl och för att förbättra det som inte gör det. Även uppgifter från annan granskning är viktig. Det kan till exempel vara resultaten från EU-kommissionens revisioner (tidigare FVO) av den nationella kontrollen.

Att planera och justera planer är en ständigt pågående process. Det är viktigt att myndigheten fångar upp eventuella problem i tid. Därför bör uppföljning inte enbart ske en gång om året utan med tätare intervall. Det kan till exempel vara månadsvis, kvartalsvis eller tertialvis. På så sätt kan planering anpassas och andra åtgärder vidtas så att verksamheten blir bästa möjliga.

Mål för den offentliga kontrollen

I Sveriges fleråriga kontrollplan för livsmedelskedjan finns gemensamma nationella mål för livsmedelskontrollen. Varje kontrollmyndighet ska beakta dessa mål i sin kontrollplan och planera kontrollverksamheten så att målen nås.

Sveriges fleråriga kontrollplan för livsmedelskedjan

Övergripande mål

I grunden finns övergripande mål inriktade på tre målgrupper:

- Konsumenterna
- Intressenterna (exempelvis företagare)
- Kontrollmyndigheterna

De övergripande målen har utvecklats och anpassats till nationella mål för livsmedelskontrollen. Målen för livsmedelskontrollen är uppdelade i inriktningsmål, strategiska mål och specifika mål. Dessa mål är inriktade på att stärka kontrollen i Sverige som helhet och att utveckla kontrollen där det finns särskilda behov.

Mål för livsmedelskontrollen

Myndighetens egna mål

Med utgångspunkt från de nationella målen kan varje kontrollmyndighet formulera egna mål, aktiviteter och indikatorer för sin verksamhet. Det går också bra använda de nationella målen direkt, utan att anpassa dem.

Samtliga mål följs upp på nationell nivå. Det görs bland annat med resultat från myndighetsrapporteringen. Målen måste också följas upp på myndighetsnivå, för att kunna visa att kontrollen har effekt. Syftet är främst att mäta och visa hur väl alla kontrollmyndigheter gemensamt följer bestämmelserna i förordning (EG) nr 882/2004 (kontrollförordningen). Uppföljningen syftar även till att undersöka hur kontrollen utvecklas och hur myndigheterna medverkar till att konsumenterna får säkra och tillförlitliga livsmedel.

Beskrivning av myndighetens ansvar och uppdrag

Ansvarsfördelningen mellan olika kontrollmyndigheter framgår av 23 och 25 §§ i livsmedelsförordningen (2006:813). I den nationella kontrollplanen finns en översikt av hur den offentliga kontrollen i livsmedelskedjan är organiserad i Sverige.

Nationell kontrollplan

Vad ska myndigheten göra?

Det är kontrollmyndighetens ansvar att se till att dess system för offentlig livsmedelskontroll är anpassat för att motsvara det uppdrag man har. Detta kräver god insikt om, och förståelse av, vad ansvaret som kontrollmyndighet innebär och vilket eller vilka uppdrag myndigheten har.

Vad som är kontrollmyndighetens uppdrag bestäms främst av lagstiftning. Livsmedelslagstiftningen omfattar cirka 200 rättsakter. Det gäller att kontrollmyndigheten vet vilka delar av lagstiftningen som är styrande för kontrollverksamheten och vilka delar som man har ansvar att bedriva kontroll utifrån.

Grunden för en bra planering är en tydlig bild av vilka arbetsuppgifter som följer av att ha ansvar för livsmedelskontrollen. Med dessa som bas kan man beräkna tidsåtgång, planera bemanning, ta fram kompetensbehov och få underlag för finansiering.

Tid – en viktig faktor

Verksamhetskriterier och andra krav

Livsmedelslagstiftningen innehåller flera krav på myndigheterna, deras förmåga och på kontrollverksamheten. Bland annat finns så kallade verksamhetskriterier. Se artikel 4 i förordning (EG) nr 882/2004. De innebär att varje kontrollmyndighet ska se till att:

- den kontroll man bedriver i livsmedelskedjan är effektiv och ändamålsenlig. En grundläggande förutsättning för detta är tillräcklig finansiering av den offentliga kontrollen. Se artikel 26 i förordning (EG) nr 882/2004,
- det inte finns någon intressekonflikt för den personal som utför eller ansvarar för den offentliga kontrollen. Den offentliga kontrollen ska vara opartisk,
- den har tillgång till lämplig laboratoriekapacitet för provtagning,
- den har tillräckligt stor personalstyrka med ändamålsenlig kompetens så att offentlig kontroll och därmed förbundna uppgifter kan utföras,
- den har lämpliga utrymmen och utrustning så att personalen kan utföra kontrollen ändamålsenligt och effektivt,

- den har de juridiska befogenheter som krävs för att utföra kontroller och för att vidta nödvändiga åtgärder,
- den har beredskapsplaner och har beredskap för att agera i nödsituationer,
- den utför interna revisioner, eller låter utföra externa, och beaktar resultaten och vidtar åtgärder för att säkerställa att myndigheten uppfyller lagstiftningens krav för uppföljning, och att
- kontrollen utförs med kvalitet och enhetlighet. Kontroll och dess uppgifter ska därför utföras enligt dokumenterade tillvägagångssätt. Se artikel 8 förordning (EG) nr 882/2004.

Samordning och samarbete mellan myndigheter

Samarbete och samverkan mellan myndigheter är nödvändig för att Sverige ska kunna utföra uppdraget livsmedelskontroll. Ett tydligt exempel när samarbete är nödvändig är spårbarhetskontroll. Om spårning ska kunna ske i hela livsmedelskedjan, exempelvis för att utreda livsmedelsbrott eller vid smittspårning, behöver flera myndigheter agera för att uppgiften ska kunna lösas. Andra exempel när samarbete behövs är om saluförbud behöver utfärdas för livsmedel som är spridda på marknaden, eller då man ska verifiera att ett återkallande av livsmedel verkligen har utförts.

Alla myndigheter behöver planera för samordning och samarbete. Det kan gälla till exempel tid, finansiering eller organisation. Myndigheter med ansvar för kontroll av tillverkare, grossister, importörer, huvudkontor och andra i tidigare led behöver särskilt planera för att göra kontrollinsatser och andra åtgärder som initieras utifrån. Till exempel från myndigheter som bedriver kontroll i senare led.

Myndigheter bör samverka organiserat och kontinuerligt och inte bara reagera vid enstaka händelser. Detta kan även leda till effektivitetsvinster till exempel genom minskad administration. Även möjligheten att använda gemensamma experter kan vara övervägande till exempel gemensam juristkompetens eller specialkompetens inom livsmedelsinformation, dricksvatten, småskalig produktion och beredskapsresurser. Samverkan kan också vara ett sätt att göra myndigheten mindre sårbar vid exempelvis semester och annan ledighet eller för att undvika jävssituationer inom myndigheten.

Formerna för samarbete och samverkan kan variera från informella nätverk till mycket formaliserade former. Mer om typer av samverkan finns att läsa i dokumentet *Vägar till samarbete mellan kommunal samverkan inom miljö- och byggområdet (2014)* från Sveriges Kommuner och Landsting.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)

Planlagda och oförutsedda händelser

En stor del av kontrollarbetet går att planlägga. I den övergripande planeringen av den operativa kontrollen bestämmer myndigheten bland annat vilka metoder som ska användas, besöksfrekvenser och aktuella lagstiftnings-/kontrollområden för berörda anläggningar. Allt detta planeras så att kontrollen blir riskbaserad men även så att alla relevanta krav kontrolleras inom en femårsperiod.

En anläggning kan få förstärkt kontroll beroende på erfarenheter från kontrollen, exempelvis om avvikelser upptäcks. Sådan extra kontrolltid måste planeras så att den utökade årliga kontrolltiden används på bästa sätt utifrån behovet. Förutom den mer övergripande planeringen behöver varje kontrollbesök förberedas vad gäller exempelvis dess syfte, tillvägagångssätt, fokus, aktuellt lagstöd och rent praktiska förberedelser.

Riskklassning

Utföra offentlig kontroll

En viss del av kontrollarbetet beror av oförutsedda händelser. Myndigheter behöver därför även avsätta tid och resurser för att hantera sådana händelsestyrda insatser. Det kan till exempel vara kontroller och åtgärder som behöver göras efter tips, klagomål eller information från RASFF. Ett annat exempel är ärenden som lämnats över från andra myndigheter vid exempelvis spårbarhetskontroller. Extra kontroller

kan även behöva göras för att följa upp att avvikelser som upptäckts har åtgärdats, och det inom rätt tid. Planering av tid för oförutsedda händelser kan baseras på erfarenhet från den egna eller andra myndigheters tidsåtgång till sådana händelser.

RASFF

Kontrollplan – innehåll och struktur

Kontrollmyndigheten ska utforma en flerårig plan för livsmedelskontroll med bland annat nationella mål och prioriteringar, behovsbedömning, egna mål och prioriteringar av insatser, redovisning av resurser som krävs samt ett system för intern uppföljning.

Dokumenterad kontrollplan

Kontrollmyndigheterna ska ha en dokumenterad kontrollplan (3a § LIVSFS 2005:21) som eventuellt kompletteras med andra dokument såsom budget, verksamhetsplan, genomförandeplan eller styrkort.

Förutom dokument kan planeringen också innefatta anläggningsregister, databaser eller andra digitala verktyg. Mer detaljerad planering kan finnas i dokument för att styra, fördela och strukturera det operativa arbetet, till exempel rutiner och instruktioner för olika arbetsuppgifter.

Livsmedelsverket har tillsammans med andra myndigheter utarbetat en mall för kontrollplan som kontrollmyndigheter kan använda för att beskriva sitt system för offentlig kontroll av livsmedel. Vi rekommenderar att alla kontrollmyndigheter använder denna mall eftersom det leder till enhetlighet och underlättar kommunikationen mellan myndigheter. Den är också till hjälp i planeringen eftersom den hänvisar till gällande lagstiftning som kontrollmyndigheten ska uppfylla. Mallen är inte tänkt att ersätta all annan dokumentation och dokumenttyper som myndigheterna har i sin planering, som verksamhetsplan, genomförandeplan, styrkort och instruktioner.

Mall-kontrollplan_version 2018-01-17

Tips - underlag för planering:

- En beskrivning av hur relevanta krav i lagstiftningen/kontrollområden ska kontrolleras inom en femårsperiod.
- Besöksfrekvens för olika anläggningar.
- En beskrivning av vilka kontrollmetoder som ska användas.
- En uppräkningslista av vilka instruktioner som finns, eller som ska tas fram, för att exempelvis genomföra kontroll och vidta sanktioner.
- En beskrivning av hur myndighetens beredskap organiseras.
- En beskrivning av myndighetens och personalens juridiska befogenheter, exempelvis delegationsordning.
- En beskrivning av hur kontrollen samordnas med andra kontrollmyndigheter.
- Myndighetens kompetensplan som beskriver hur det säkerställs att den kompetens som behövs för att utföra kontroll finns på myndigheten.

Livsmedelsverket har ytterligare information om revision av kontrollmyndigheter. Den kan också vara en hjälp vid planering och egen uppföljning av kontrollverksamheten.

Revision av kontrollmyndigheter

Senast uppdaterad 12 mars 2018 Ansvarig grupp LK_Team Styrning

