Verifiering av att kontrollen är verkningsfull

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

Alla myndigheter som utför livsmedelskontroll ska verifiera att deras kontroll är verkningsfull och lämplig. Syftet är att se om kontrollen uppfyller de krav som finns och att kontrollen förbättras när det behövs.

Vad kan myndigheten påverka?

Enligt lagstiftningen är det företagens ansvar att se till att deras livsmedel är säkra och uppfyller kraven på redlighet. Det innebär att företagen har stor påverkan på hur väl lagstiftningens mål om säkra livsmedel uppnås.

Hur säkra livsmedlen är påverkas också av andra faktorer, bland annat konsumenters beteende, trender, miljöfaktorer liksom politiska och ekonomiska faktorer. Därför är det svårt att mäta exakt hur stor inverkan kontrollen egentligen har på hur lagstiftningens mål om säkra livsmedel och redlighet uppnås.

De nationella målen för livsmedelskedjan finns i den fleråriga Nationella kontrollplanen (NKP). Målen är satta för att lagstiftningens mål om säkra och redliga livsmedel ska uppnås. Sveriges övergripande mål för livsmedelskedjan är:

- Konsumenterna får säkra livsmedel inklusive dricksvatten, som är producerade och hanterade på ett acceptabelt sätt. Informationen om livsmedlen är enkel och korrekt. Alla livsmedel, foder, livsmedelsproducerande djur eller ämnen går att spåra genom hela kedjan från jord till bord.
- De livsmedelsproducerande växterna och djuren är friska och utgör inte någon allvarlig smittorisk.
- Aktörer i livsmedelskedjan får råd, service och kontroll med helhetssyn som underlättar deras eget ansvarstagande.
- De samverkande myndigheterna tar ett gemensamt ansvar för hela livsmedelskedjan, inklusive beredskap.

Nationella kontrollplanen

Livsmedelskontrollen ska vara verkningsfull. Se artikel 5.1 a i förordning (EU) 2017/625. Det livsmedelskontrollen ska sträva efter är att upptäcka avvikelser hos livsmedelsföretagarna och förmå dem att åtgärda felen inom rimlig tid.

Varje kontrollmyndighet ska ta hänsyn till de övergripande målen och prioriteringar i NKP när de tar fram den egna kontrollplanen. Se punkt 5 i § 3 e i LIVSFS 2005:21.

Övergripande mål och prioriteringar

Verifiering av att kontrollen är verkningsfull sker i olika steg

Arbetet med planering, genomförande, utvärdering och förbättring av kontrollen kan illustreras genom den så kallade PDCA-cykeln. Cykeln tydliggör hur de olika delarna hänger ihop och hur ständiga förbättringar av verksamheten kan genomföras genom att man baserar planering på tidigare utfall och erfarenheter. Man ska också ta hänsyn till eventuella nya förutsättningar som påverkar kommande prioriteringar.

Verksamhetsstyrning i kontrollen

Utvärdering genom uppföljning och revision

Utvärdering kan göras i form av olika typer av interna uppföljningar. Myndigheterna ska också låta sin myndighet revideras, och resultatet från dessa revisioner kan gärna användas som en del av uppföljningen. Det som ska utvärderas är bland annat om planen för genomförande av offentlig kontroll har följts, att dokumenterade arbetssätt har använts, inklusive åtgärder vid bristande efterlevnad, och att rapporter och andra upprättade handlingar håller en god kvalitet. Även frågor som ”Var planen ändamålsenlig och realistisk?” och ”Blir kontrollen verkningsfull om instruktionerna följs?” bör ställas. Se artiklarna 5.1, 6.1 och 12.2 i förordning (EU) 2017/625 och punkt 6 i § 3 e i LIVSFS 2005:21.

Förbättring av verksamheten

Myndigheten är skyldig att vidta lämpliga åtgärder för att rätta till brister som upptäcks vid revisioner av myndighetens verksamhet eller vid de interna uppföljningarna. Se artikel 6 i förordning (EU) 2017/625. I förbättringsarbetet bör man också ta hänsyn till nya faror, ny lagstiftning och eventuella andra nya förutsättningar från omvärlden, som kan påverka kontrollens inriktning. Nya mål kan sättas som syftar till att förbättra verksamheten där utvärderingssteget har visat att det behövs.

Operativa förutsättningar för en verkningsfull kontroll

Det är svårt att hitta ett kvantitativt mätbart sätt att verifiera att kontrollen upptäcker avvikelser och förmår livsmedelsföretagarna att rätta till eventuella avvikelser. I stället behövs en sammanvägning av ett antal bedömningspunkter, som tillsammans ger en bild av hur kontrollen fungerar, både när det gäller myndighetsinterna förutsättningar och i samspelet med livsmedelsföretagarna.

I NKP finns fem operativa förutsättningar angivna, som måste finnas inom alla myndigheter för att den offentliga kontrollen ska vara verkningsfull. De operativa förutsättningarna är några av de krav som lagstiftningen ställer på kontrollmyndigheter och ska användas tillsammans med de nationella målen för livsmedelskedjan.

De fem förutsättningarna är:

A. Alla kontrollmyndigheter har en plan för kontrollen inom sitt område för att utföra kontroll i tillräcklig omfattning.

B. Alla kontrollmyndigheter planerar och utför kontroll med fokus på de största riskerna och på det som på ett avgörande sätt kan vara vilseledande för konsumenterna.

C. Alla kontrollmyndigheter har rätt kompetens för att upptäcka avvikelser och bedöma dess risker.

D. Alla kontrollmyndigheter använder de kontrollmetoder som är bäst lämpade för att upptäcka avvikelser inom det område man kontrollerar.

E. Alla kontrollmyndigheter vidtar de åtgärder som är nödvändiga så att de avvikelser som upptäcks i kontrollen åtgärdas inom utsatt tid. Myndigheterna följer sedan upp (verifierar) att avvikelserna åtgärdats.

Hur de operativa förutsättningarna uppfylls i praktiken

För att utföra kontroll och hitta de avvikelser som eventuellt finns, behöver kontrollpersonalen kunna bedöma när ett tillvägagångssätt eller ett visst förhållande inte kan anses uppnå kraven i lagstiftningen.

Det är lika viktigt att kunna bedöma när det inte finns någon avvikelse, det vill säga när olika krav i lagstiftningen uppfylls. Gör livsmedelsföretagaren tillräckligt för att uppfylla lagstiftningens krav, så ska kontrollen inte heller resultera i någon noterad avvikelse. Här följer exempel på hur de operativa förutsättningarna i NKP kan uppfyllas i praktiken.

A. Alla kontrollmyndigheter har en plan för kontrollen inom sitt område för att utföra kontroll i tillräcklig omfattning.

Uppdaterat register och instruktioner

Varje kontrollmyndighet ska ha ett uppdaterat register över sina kontrollobjekt och ha riskklassificerat anläggningarna. Myndigheten ska också ha dokumenterade och uppdaterade instruktioner för sin personal. Se artiklarna 10.2 och 12.1 i förordning (EU) 2017/625 och 15§ i Livsmedelsförordningen (2006:813).

B. Alla kontrollmyndigheter planerar och utför kontroll med fokus på de största riskerna och på

det som på ett avgörande sätt kan vara vilseledande för konsumenterna.

Planering och riskbaserad prioritering

Vid planeringen ska hänsyn tas till eventuella nya faror eller omständigheter, som kan göra att kontrollen behöver prioriteras om för att ge mest nytta. Oförutsedda händelser kan medföra att avsteg från planeringen behöver göras, men med täta avstämningar mot hur planen följs så kan åtgärder snabbt sättas in för att se till att kontrollmyndigheten följer planen.

Dokumentation av hur eventuella oförutsedda händelser påverkar prioriteringen av kontrollinsatser är viktig som underlag till kommande planering. Se artikel 9.1 i förordning (EU) 2017/625.

Kontrollen ska planeras och utföras på ett riskbaserat sätt, det vill säga så att kontroll utförs där den gör störst nytta. Planeringen av kontroll bör göras både för flera år framåt och nedbrutet för varje år.

Fördelningen av kontrollinsatser ska baseras på hur stor risk verksamheten vid de olika anläggningarna för med sig, livsmedelsföretagarnas tidigare förmåga att följa lagstiftningen och de lagstiftningskrav som är relevanta att kontrollera.

Utföra kontroll

C. Alla kontrollmyndigheter har rätt kompetens för att upptäcka avvikelser och bedöma dess risker.

Bemanning, lämpliga lokaler och finansiering

Det är nödvändigt att ha en tillräckligt stor och kvalificerad bemanning för livsmedelskontrollen, baserat på en behovsinventering. För att verksamheten ska kunna bedrivas på ett ändamålsenligt vis behövs även lämpliga lokaler och utrustning och inte minst tillräcklig finansiering av den offentliga kontrollen. Se artiklarna 5 och 79-83 i förordning (EU) 2017/625 samt förordning (2021:176) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter.

Kontrollmyndigheternas finansiering

Kompetens att bedöma om lagstiftningens krav är uppfyllda

Rätt kompetens innebär bland annat sakkunskap inom livsmedelsområdet, och kunskap om både den lagstiftning som reglerar livsmedelsföretagares verksamhet och den förvaltningsrättsliga lagstiftning som styr hur kontrollmyndigheter ska och får agera.

Vilken kompetens som behöver finnas inom myndigheten och på individuell nivå behöver inventeras av myndigheten. Se artikel 5.4 i förordning (EU) 2017/625.

Med den målstyrda lagstiftning som reglerar stora delar av livsmedelsområdet är det viktigt att kontrollpersonalen kan bedöma olika ett livsmedelsföretags tillvägagångssätt och förutsättningar för att sedan avgöra om företaget uppfyller kraven i lagstiftningen eller inte.

Kompetens

God kommunikation

God kommunikation med företagaren och dess personal är viktigt vid kontrollen och kan vara avgörande för om kontrollmyndigheten upptäcker avvikelser eller inte. Rätt kompetens innebär med andra ord att kontrollpersonalen kan kommunicera och på så sätt göra sig förstådd och förstår vad företagaren berättar och visar.

Samtalsmetodik och samtalstekniker

D. Alla kontrollmyndigheter använder de kontrollmetoder som är bäst lämpade för att upptäcka avvikelser inom det område man kontrollerar.

Val av kontrollmetod

Vid kontrollen bör den kontrollmetod väljas som ger bäst förutsättningar att verifiera om lagstiftningen efterlevs inom det område som kontrolleras. Olika förslag på kontrollmetoder finns i artikel 14 i förordning (EU) nr 2017/625.

Kontrollmetoder

Kontroll utan föranmälan

Syftet med kontroll utan föranmälan är att kontrollen ska ske under förhållanden som är representativa för hur verksamheten bedrivs. Hur stor andel av kontrollerna som görs utan föranmälan kan påverka förutsättningarna att hitta avvikelser och är därför intressant att följa upp. Se artikel 9.4 i förordning (EU) 2017/625.

Arbetsrotation för att underlätta oberoende kontroll

Om en och samma person från en myndighet besöker samma anläggning regelbundet under lång tid finns en risk att kontrollens oberoende sätts ur spel. För att motverka det kan det vara bra att då och då rotera kontrollpersonal vid anläggningarna. Vid små myndigheter som kanske bara har en person inom sin kontrollpersonal, kan utbyte eller samarbete med andra kontrollmyndigheter vara ett sätt att rotera personal.

E. Alla kontrollmyndigheter vidtar de åtgärder som är nödvändiga så att de avvikelser som upptäcks i kontrollen åtgärdas inom utsatt tid. Myndigheterna följer sedan upp (verifierar) att avvikelserna åtgärdats.

Förutsättningar att förmå företagare att åtgärda avvikelser

När kontrollpersonalen upptäckt avvikelser från lagstiftningen är det livsmedelsföretagarens ansvar att åtgärda dem. Men kontrollmyndigheten har också ett ansvar att när det behövs förmå företagaren att åtgärda avvikelserna. För att klara den uppgiften finns ett antal förutsättningar som måste finnas på plats för myndigheten och dess kontrollpersonal.

God kommunikation

Förmåga att kommunicera är grundläggande för att kontrollmyndigheten ska kunna nå sitt syfte. Livsmedelsföretagaren måste förstå vad inspektören menar, både i den muntliga och i den skriftiga kommunikationen.

Kompetens att bedöma olika avvikelsers allvarlighetsgrad

Bedömningen av vad som är en rimlig tid för att åtgärda olika typer av avvikelser ska vara likvärdig mellan olika myndigheter. Kontrollpersonalen måste därför ha kompetens att avgöra allvarlighetsgraden av olika typer av avvikelser. Se artikel 5.4 i förordning (EU) 2017/625.

System för att följa avvikelser

Myndigheten behöver ha ett system för att följa enskilda avvikelser från att de identifieras till att de har åtgärdats. Ingen avvikelse ska kunna ”försvinna i hanteringen” utan uppföljning. Systemet behöver inte vara digitaliserat, men ska göra att avvikelser följs upp regelbundet och inom den tid som har satts upp.

Vidta administrativa åtgärder vid behov

Myndigheten ska vidta administrativa åtgärder när det är nödvändigt för att livsmedelsföretagaren ska åtgärda avvikelser inom den tid som myndigheten har bedömt är rimlig. Beslut om vilken typ av administrativ åtgärd som vidtas ska baseras på hur allvarlig avvikelsen är och om företagaren tidigare visat att denne följer reglerna. Se artikel 138 i förordning (EU) 2017/625.

Åtgärder vid bristande efterlevnad

Analys av grundorsaken och omfattningen av avvikelsen

När en livsmedelsföretagare har avvikelser i sin verksamhet ska myndigheten vidta alla åtgärder som är nödvändiga för att fastställa orsaken till och omfattningen av den bristande efterlevnaden samt fastställa aktörens ansvar. Se artikel 138.1 i förordning (EU) 2017/625.

Handlar det om bristande kunskap eller en ovilja att följa lagstiftningen? Eller båda i kombination? Syftet med att utreda orsak och omfattning är att myndigheten ska kunna avgöra vilka åtgärder som är lämpliga för att se till att företaget åtgärdar felen och även förebygger att det sker igen.

Bedöm omfattning, orsak och andra omständigheter

Ställ frågor för att verifiera att kontrollen är verkningsfull

Ledningen för varje kontrollmyndighet har ansvar för att se till att deras verksamhet lever upp till de krav som ställs på dem.

Här följer exempel på frågor som kan ställas för att utvärdera verksamheten på din kontrollmyndighet och som kan användas för att verifiera att den kontroll ni utför är verkningsfull.

Granska de myndighetsinterna målen

- Är målen satta så att de tar hänsyn till kraven på myndigheter i förordning (EU) 2017/625 och de nationella målen för kontrollen i livsmedelskedjan?
- Hur följs målen upp och har målen nåtts?
- Vilka åtgärder har eller behöver myndigheten vidta om målen inte nåtts?
- Vilka behov av förbättring har myndighetens ledning identifierat? Hur har, eller ska myndigheten ta hand om förbättringsbehoven?

Granska om kontrollen planeras på ett riskbaserat sätt

- Är alla anläggningar riskklassificerade?
- Tar planeringen hänsyn till tredjepartscertifiering och god efterlevnad när en verksamhet riskklassas?
- Är kontrollen planerad så att anläggningar får kontroll enligt den frekvens de är tilldelade?
- Är kontrollen planerad så att relevanta krav i lagstiftningen täcks in?
- Tar planeringen hänsyn till de största riskerna som är förknippade med verksamheten vid varje anläggning?
- Vilka kontrollmetoder används och vid vilka kontroller? Är metoderna lämpliga för det man tänker kontrollera?

Granska uppföljning av kontrollplanen

- Gör din myndighet uppföljningar tillräckligt ofta så att ni märker om planen inte följs och åtgärder kan vidtas för att komma ikapp?
- Får alla anläggningar kontroll enligt den kontrollfrekvens som de har tilldelats?

Granska hantering av avvikelser

- Har din myndighet ett systematiskt arbetssätt för att hålla reda på enskilda avvikelser och deras uppföljning?
- Är avvikelser åtgärdade inom beslutad tidsram?
- Om de inte är det, vidtas sanktioner?
- Finns rutiner för hur ni ska använda sanktioner? Följs de?

Granska kompetensförsörjning

Ledningen på en myndighet behöver inventera om det finns tillräcklig kompetens inom de områden som behövs för att bedriva en verkningsfull kontroll.

- Har personalen tillräcklig kompetens?
- Hur har myndigheten tagit hänsyn till den inventering av kompetens man utfört?
- Är inventeringen av kompetens aktuell?

- Har personalen fått den utbildning som planerats utifrån inventeringen av kompetens?

Granska hur kontrollen utförs på plats vid livsmedelsföretaget

Granskning av det praktiska utförandet av den offentliga kontrollen kan ske genom saminspektion, det vill säga att en kollega eller chef följer med en handläggare och ser hur kontrollen fungerar. I vissa fall har chefen inte sakkunskap att bedöma med vilken kvalitet som kontrollen utförs. I sådana fall kan själva utförandet av saminspektionen delegeras, men uppföljning av verksamheten är alltid ledningens ansvar.

I många fall kan samarbete med andra myndigheter vara värdefullt vid saminspektioner.

Frågor att överväga vid saminspektion:

- Är kontrollpersonalens sakkunskap tillräcklig?
- Är kontrollmetodiken lämplig?
- Hittar handläggaren de avvikelser som finns?
- Kan handläggaren värdera företagets olika förhållanden på ett korrekt sätt?
- Följer handläggaren myndighetens instruktioner och rutiner?
- Hur fungerar kommunikationen med företagaren?

Granska kontrollrapporter

- Är rapporterna begripligt formulerade?
- Är det tydligt vad som är avvikelse mot lagstiftningen?
- Förekommer krav på företagaren i dokument som inte är utformade som beslut?
- Verkar bedömningen att avvikelse finns och bedömningen av allvarlighetsgraden vara rimlig?
- Bygger bedömningarna på saklig grund?

Verifiering av att kontrollen är verkningsfull på nationell nivå

Verifiering av hur verkningsfull den egna verksamheten är genomförs av varje enskild myndighet.

Nationellt utförs verifiering av hur verkningsfull kontrollens är främst genom de uppgifter som myndigheterna rapporterar in om sin kontroll via myndighetsrapporteringen. Rapporteringen ger en bild av Sveriges livsmedelskontroll. Med hjälp av enkätfrågor och verifierande besök hos myndigheter kan rapporteringen kompletteras om det är något speciellt som behöver följas upp. En annan viktig del för att bedöma läget i landet är resultat från revisioner av kontrollmyndigheterna.

När Sveriges livsmedelskontroll bedöms så vägs resultat från alla kontrollmyndigheterna in. Alla myndigheters kontroll bidrar till helheten.

Resultaten från myndigheternas kontroll tas hänsyn till när man följer upp de nationella målen för kontrollen i livsmedelskedjan och sätter nya mål. Om avvikelser upptäcks ofta inom vissa branscher eller områden, som lagstiftningsområden, kan det uppmärksammas särskilt i de nationella målen för livsmedelskontrollen.

De samlade resultaten från myndighetsrapporteringen analyseras av Livsmedelsverket. Analysen är ett verktyg för utveckling av kontrollen för alla kontrollmyndigheter. Den ger också viktig information som resulterar i utveckling av Livsmedelsverkets ledning av och stöd till kontrollen, bland annat för att kontrollen ska bli mer likvärdig.

Analyserna och kontrollresultaten sammanfattas i några olika rapporter:

- Den årliga nationella rapporten om livsmedels- och dricksvattenkontrollen, *Sveriges Livsmedelskontroll*
- den årliga rapporten till EU-kommissionen om Sveriges kontroll i livsmedelskedjan, *Kontrollen i Livsmedelskedjan* och
- Rapporten *Revision av Sveriges livsmedelskontroll*.

Rapporterna publiceras på Livsmedelsverkets webbplats.

Det är viktigt att de inrapporterade uppgifterna är korrekta för att Livsmedelsverkets slutsatser om kontrollen på nationell nivå ska kunna vara tillförlitliga. Se artiklarna 12, 13 och 113 i förordning (EU) 2017/625.

Senast uppdaterad 5 november 2026 Ansvarig grupp ROR_LLK