

## Indikatorer för att mäta hur bra livsmedelskontrollen fungerar

Livsmedelsverket arbetar nu med att ta fram indikatorer som kan användas vid uppföljning av livsmedelskontrollen i landet, både på enskild myndighetsnivå och nationellt. Indikatorer ska vara mätbara och ange i vilken grad ett önskat tillstånd uppnås. Det önskade tillståndet handlar i detta fall om att livsmedelskontroll utförs på ett sätt som är i enlighet med lagstiftningens krav. Både vad gäller krav i den EU-gemensamma kontrollförordningen<sup>1</sup> och Livsmedelsverkets föreskrifter om offentlig kontroll<sup>2</sup>, men också vissa krav på myndigheter som finns i bl. a. förvaltningslagen.

Sju ledord har fastslagits inom Livsmedelsverkets arbete med god kontrollsed, för att ange verkets syn på bra livsmedelskontroll.

När kontroll utförs enligt god kontrollsed och på bästa möjliga sätt är den:

- **Verkningsfull.** Kontrollen åstadkommer ett resultat enligt lagstiftningens syfte och mål.
- **Riskbaserad.** Den kontroll som har störst betydelse för konsumenternas hälsa och intressen prioriteras.
- **Rättssäker.** De behöriga myndigheternas arbete utgår ifrån och verkar inom lagstiftningens ramar. Enskildas rättigheter och skyldigheter respekteras och värnas.
- **Enhetlig och likvärdig.** Arbets sättet är enhetligt och ger ett likvärdigt resultat. Kontrollen som genomförs följer stegen i kontrollprocessen.
- **Tydlig.** Kontrollen är tydlig gentemot de livsmedelsföretag som kontrolleras i allt från vad man kontrollerar till vilka krav som ställs på företagaren om avvikelser upptäcks.
- **Objektiv.** De bedömningar som görs i kontrollen är sakliga och opartiska. Varje beslut vilar alltid på ett sakligt underlag
- **Systematisk.** Kontrollen följer en given metod där varje steg genomförs och ger ett enhetligt arbets sätt.

Några av ledorden i Livsmedelsverkets syn på vad som kännetecknar bra kontroll består av kvalitativa, snarare än siffermässigt mätbara parametrar och hur väl dessa ledord uppfylls kan främst följas upp vid revision. En sammanställning av dessa ledord och tankar om hur de kan tas upp vid revision är överlämnade till revisionsteamet inom Livsmedelsverket för kännedom. Det gäller i första hand ledorden tydlig, objektiv och i viss mån rättssäker och systematisk.

I förslagen som följer anges vad de respektive indikatorerna mäter och varför de är relevanta. Indikatorer för myndigheter i leden efter primärproduktion har numrerats 1.1-1.5. Indikatorer för myndigheter i primärproduktionskontrollen kallas 2.1-2.5. Indikatorerna 3.1-3.7 handlar om den nationella nivån, där myndigheternas utfall slås ihop eller jämförs för att mäta variationer mellan myndigheter. Samtliga föreslagna indikatorer baseras på de uppgifter som tas in från myndigheterna via den sk myndighetsrapporteringen, som görs en gång per år. I förslagen anges om uppgifterna bedöms kunna tas ut ur myndighetsrapporteringen i sin nuvarande form eller om det behövs anpassningar för att möjliggöra sådana uttag. Vid uppföljning av en myndighets kontrollsystem, eller när det svenska systemet som helhet ska bedömas, behöver det tas hänsyn även till kvalitativa parametrar. Sådan information inhämtas främst från revisionsresultat av svenska kontrollmyndigheter och det svenska kontrollsystemet samt utfall från exempelvis

---

<sup>1</sup> Förordning (EU) 2017/625

<sup>2</sup> LIVSFS 2005:21, Livsmedelsverkets föreskrifter om offentlig kontroll av livsmedel

förtroendemätningar och andra undersökningar som handlar om livsmedelskontrollens utförande. Eftersom denna typ av information uppdateras relativt sällan jämfört med myndighetsrapporteringens årliga frekvens lämpar den sig sämre för att grunda indikatorer på.

## Förslag till indikatorer för att påvisa hur bra livsmedelskontrollen fungerar

### Indikatorer för enskild myndighetsnivå i leden efter primärproduktionen

#### 1.1 Tillräckligt med riskbaserad kontroll utförs

**Analysnivå:** Enskild myndighet i leden efter primärproduktionskontroll

**Anger:** I vilken grad som kontroll utförs i tillräcklig och rimlig omfattning i förhållande till risk. Riskbaserad.

**Motivering:** Att kontroll utförs i tillräcklig omfattning med hänsyn tagen till risk är en grundförutsättning för att den ska kunna vara verkningsfull.

**Mätning:** Från myndighetsrapporteringen. Andel anläggningar som kontrollerats enligt riskklassning, per rullande femårsperiod.

**Önskvärd nivå:** Alla anläggningar har fått sin tilldelade kontrollfrekvens.

**Förutsättningar:** Ny data behöver samlas in, ändringar initieras via projekt Riskklassning.

#### 1.2 Anläggningar med hög risk får tilldelad kontroll

**Analysnivå:** Enskild myndighet i leden efter primärproduktionskontroll

**Anger:** I vilken grad myndigheten prioriterar kontroll vid anläggningar med störst risk. Riskbaserad.

**Motivering:** Kontroll ska vara riskbaserad och anläggningar med störst risker bör prioriteras.

**Mätning:** Myndighetsrapportering. Andel utförda planerade kontroller under året av den frekvens som riskklassningen anger, vid anläggningar som ska ha kontroll två gånger per år eller mer.

**Önskvärd nivå:** Alla anläggningar som enligt riskklassningen ska ha två kontroller eller fler per år har fått sin tilldelade kontrollfrekvens under året.

**Förutsättningar:** Behöver förändringar i system i enlighet med de anpassningar som görs i samband med implementeringen av den nya riskklassningsmodellen.

#### 1.3 Kontrollen ger effekt

**Analysnivå:** Enskild myndighet i leden efter primärproduktionskontroll

**Anger:** Att avvikelser följs upp och är åtgärdade inom rimlig tid. Verkningsfull.

**Motivering:** Att påtala och förmå företagare att åtgärda befintliga brister är kontrollens huvudsyfte. Livsmedelsverket anser att kontrollen ska planeras och utföras på ett riskbaserat vis och att huvuddelen av de avvikelser som påtalas därför kan antas vara av betydande risk ur hälso- eller redlighetsaspekt. Då är uppföljning och åtgärdande av avvikelser inom ett år rimligt. Året ska mätas rullande, inte per kalenderår.

**Mätning:** Myndighetsrapportering. Andel avvikelser som följs upp och åtgärdas inom ett år från att de påtalats. Avvikelser kan avslutas av andra orsaker än att de åtgärdas (vid nedläggning av verksamhet t ex). Filtrering av datan görs förslagsvis så att nedlagda verksamheter tas bort.

**Önskvärd nivå:** Avvikelser ska vara uppföljda och åtgärdade inom ett år.

**Förutsättningar:** För att få denna information behövs ombyggda system och ändring i anvisning till myndighetsrapportering. Bland annat behöver enskilda avvikelser kunna följas i systemen, för att kunna se deras uppföljning och åtgärdande utan avbrott för nytt kalenderår. Ändringarna initieras inom projekt Ny myndighetsrapportering.

#### 1.4 Rättssäkerhet vid avvikelser

**Analysnivå:** Enskild myndighet i leden efter primärproduktionskontroll

**Anger:** Att myndigheten fattar beslut i rimlig omfattning, jämfört med andelen påtalade avvikelser. Rättssäker.

**Motivering:** Myndighetsbeslut behöver emellanåt fattas för att företagare ska åtgärda avvikelser. Det är ur ett rättssäkerhetsperspektiv gynnsamt att myndigheter fattar överklagningsbara beslut, istället för att indirekt begära rättning i kontrollrapporter. God kontrollsed förespråkar bättre planerad, riskbaserad kontroll. Avvikelser som faller ut av sådan kontroll blir sannolikt till större del av allvarlig grad och motiverar beslut. Kommunikation behövs gentemot företagarna om beslut och varför vi anser att det är en fördel ur rättssäkerhetsperspektiv.

**Mätning:** Myndighetsrapportering. Andel påtalade avvikelser som åtföljs av myndighetsbeslut.

**Önskvärd nivå:** Önskvärt är att denna andel ökar, i enlighet med arbetssättet i God kontrollsed. Många myndigheter ligger i nuläget under 10%.

**Förutsättningar:** Går att ta ut ur befintlig myndighetsrapportering.

## 1.5 Prioriterade regler kontrolleras

**Analysnivå:** Enskild myndighet i leden efter primärproduktionskontroll

**Anger:** I vilken grad anläggningar kontrolleras med avseende på vissa lagstiftningsområden som bör vara högt prioriterade vid de anläggningar som berörs av dem. Riskbaserad, systematisk.

**Motivering:** För att kontrollen ska kunna anses vara riskbaserad ska vissa lagstiftningsområden täckas in med lämplig frekvens. Områdena HACCP-baserade förfaranden och spårbarhet täcker in hälsorisker och redlighetsrisker både på förebyggande nivå och rörande hanteringsåtgärder. Områdena är grundläggande att beakta för att producera säkra livsmedel som inte vilseleder konsumenterna.

**Mätning:** Myndighetsrapportering. Områdena HACCP och spårbarhet kontrolleras med lämplig frekvens vid berörda anläggningar.

**Önskvärd nivå:** Områdena ska kontrolleras vid berörda anläggningar under en femårsperiod, i den planerade kontrollen.

**Förutsättningar:** Behöver förändringar i system i enlighet med de anpassningar som görs i samband med implementeringen av den nya riskklassningsmodellen. Behöver utarbetande av vilka verksamheter som ska taggas som berörda av dessa områden, för att kunna mätas. Vilka verksamhetstyper som berörs av de två områdena behöver gås igenom. Enskilda rapporteringspunkter inom HACCP respektive spårbarhet väljs ut för att mäta denna indikatorns utfall.

## Indikatorer för enskild myndighetsnivå i primärproduktionskontrollen

### 2.1 Tillräckligt med riskbaserad kontroll utförs

**Analysnivå:** Enskild myndighet inom primärproduktionskontroll

**Anger:** I vilken grad som kontroller i primärproduktionen görs i enlighet med nationell kontrollplanering. Riskbaserad.

**Motivering:** Nationell kontrollplanering är ett verktyg för att fördela kontroller av primärproducenter på ett riskbaserat vis på nationell nivå. Kontrollerna fördelas länsvis med hänsyn taget till hur många kontrollobjekt som finns i varje län.

**Mätning:** Myndighetsrapportering i kombination med nationell kontrollplanering. Andel anläggningar som kontrolleras i enlighet med fördelningen i nationell kontrollplanering, mäts per rullande fyraårsperiod.

**Önskvärd nivå:** Önskvärt med så hög andel som möjligt.

**Förutsättningar:** Nytt IT-verktyg under framtagande under 2021 som möjliggör denna mätning. Myndigheterna har utmaningar med anläggningar som visar sig inte vara verksamma när kontroll ska utföras. Registren är svårare att hålla uppdaterade vid den låga kontrollfrekvens som föreligger i primärproduktionskontrollen.

### 2.2 Nationella fokusområden kontrolleras

**Analysnivå:** Enskild myndighet inom primärproduktionskontroll

**Anger:** I vilken grad som kontroller i primärproduktionen omfattar nationella fokusområden från den nationella kontrollplaneringen. Riskbaserad.

**Motivering:** Nationell kontrollplanering och utpekande av fokusområden är ett verktyg för att fördela kontroller av primärproducenter på ett riskbaserat vis och inrikta enskilda kontroller på de viktigaste områdena ur risksynpunkt.

**Mätning:** Myndighetsrapportering. Andel kontrollerade anläggningar där nationella fokusområden kontrolleras.

**Önskvärd nivå:** Vid kontrollerade anläggningar (riskbaserat uttag) ska nationella fokusområden ha inkluderats.

**Förutsättningar:** Går att ta ut ur befintlig myndighetsrapportering. Fokusområdena är ett sätt att ytterligare riskbasera innehållet i kontrollen. Felaktigheter i register kan påverka möjligheten att utföra anvisade kontroller.

### 2.3 Kontrollen ger effekt

**Analysnivå:** Enskild myndighet inom primärproduktionskontroll

**Anger:** Att avvikelser följs upp och är åtgärdade inom rimlig tid. Verkningsfull.

**Motivering:** Att påtala och förmå företagare att åtgärda befintliga brister är kontrollens huvudsyfte. Livsmedelsverket anser att kontrollen ska planeras och utföras på ett riskbaserat vis och att huvuddelen av de avvikelser som påtalas därför kan antas vara av betydande risk ur hälso- eller redlighetsaspekt. Då är uppföljning och åtgärdande av avvikelser inom ett år rimligt. Året ska mätas rullande, inte per kalenderår.

**Mätning:** Myndighetsrapportering. Andel avvikelser som följs upp och åtgärdas inom ett år från att de påtalats. Avvikelser kan avslutas av andra orsaker än att de åtgärdas (vid nedläggning av verksamhet t ex). Filtrering av datan görs förslagsvis så att nedlagda verksamheter tas bort.

**Önskvärd nivå:** Avvikelser ska uppföljda och åtgärdade inom ett år.

**Förutsättningar:** För att få denna uppgift behövs ombyggda system och ändring i anvisning till myndighetsrapportering. Bland annat behöver enskilda avvikelser kunna följas i systemen, för att kunna se deras uppföljning och åtgärdande. Ändringar initieras inom projekt Ny myndighetsrapportering.

## 2.4 Rättssäkerhet vid avvikelser

**Analysnivå:** Enskild myndighet inom primärproduktionskontroll

**Anger:** Att myndigheten fattar beslut i rimlig omfattning, jämfört med andelen påtalade avvikelser. Rättssäker.

**Motivering:** Myndighetsbeslut behöver emellanåt fattas för att företagare ska åtgärda avvikelser. Det är ur ett rättssäkerhetsperspektiv gynnsamt att myndigheter fattar överklagningsbara beslut, istället för att indirekt begära rättning i kontrollrapporter.

**Mätning:** Myndighetsrapportering. Andel avvikelser som åtföljs av myndighetsbeslut.

**Önskvärd nivå:** Önskvärt är att denna andel ökar, i enlighet med arbetssättet i God kontrollsed. Många myndigheter ligger i nuläget under 10%.

**Förutsättningar:** Går att ta ut ur befintlig myndighetsrapportering.

## 2.5 Prioriterade regler kontrolleras

**Analysnivå:** Enskild myndighet inom primärproduktionskontroll

**Anger:** I vilken grad anläggningar kontrolleras med avseende på lagstiftningsområdet spårbarhet, som bör vara högt prioriterat. Riskbaserad.

**Motivering:** För att kontrollen ska kunna anses vara riskbaserad ska vissa lagstiftningsområden täckas in med lämplig frekvens. Området spårbarhet berör redlighetsrisker och i viss mån hälsorisker på förebyggande nivå. Spårbarhet är grundläggande att beakta för att producera livsmedel som inte vilseleder konsumenterna. Kontroll av spårbarhet ska ingå i varje planerad offentlig kontroll eftersom kontrollfrekvensen i primärproduktionen är så låg. Detta framgår av vägledning till länsstyrelserna.

**Mätning:** Myndighetsrapportering. Området spårbarhet kontrolleras i den planerade riskbaserade kontrollen.

**Önskvärd nivå:** Alla berörda anläggningar ska ha kontrollerats med avseende på spårbarhet i den planerade riskbaserade kontrollen.

**Förutsättningar:** Går att ta ut ur befintlig myndighetsrapportering.

## Indikatorer för livsmedelskontrollen i Sverige

### 3.1 Tillräckligt med riskbaserad kontroll utförs i leden efter primärproduktion

**Analysnivå:** Nationell nivå, för myndigheter i leden efter primärproduktionskontroll

**Anger:** I vilken grad som kontroll utförs i tillräcklig och rimlig omfattning. Riskbaserad.

**Motivering:** Att kontroll utförs i tillräcklig omfattning enligt riskklassning är en förutsättning för att den ska kunna vara verkningfull.

**Mätning:** Myndighetsrapportering. Andel anläggningar som kontrollerats i förhållande till riskklassningens angivna kontrollfrekvens, per rullande femårsperiod. Mäts för landets alla anläggningar sammantaget, utan uppdelning på myndigheter.

**Önskvärd nivå:** Alla anläggningar har fått sin tilldelade kontrollfrekvens.

**Förutsättningar:** Myndighetsrapporteringen behöver anpassas för leden efter primärproduktion, för att ta in denna information. Ändringen kommer att initieras via projekt Riskklassning.

### 3.2 Tillräckligt med riskbaserad kontroll utförs i primärproduktionen

**Analysnivå:** Nationell nivå för myndigheter i primärproduktionskontroll

**Anger:** I vilken grad som den nationella kontrollplaneringen har följts. Riskbaserad.

**Motivering:** Nationell kontrollplanering är ett verktyg för att fördela kontroller av primärproducenter på ett riskbaserat vis, så att kontrollen ska bli mer riskbaserad, enhetlig och likvärdig inom Sverige.

**Mätning:** Myndighetsrapportering. Andel anläggningar som kontrollerats utifrån målsättningen i nationell kontrollplanering.

**Önskvärd nivå:** Ju högre andel kontrollerade anläggningar som har kontrollerats utifrån målsättningen i nationell kontrollplanering, desto bättre.

**Förutsättningar:** Informationen kan tas fram ur nuvarande rapportering.

### 3.3 Andel anläggningar med hög risk får tilldelad kontroll

**Analysnivå:** Nationell nivå, för myndigheter i leden efter primärproduktionskontroll

**Anger:** I vilken grad myndigheterna prioriterar kontroll vid anläggningar med störst risk. Riskbaserad.

**Motivering:** Kontroll ska vara riskbaserad och anläggningar med störst risker bör prioriteras.

**Mätning:** Myndighetsrapportering. Andel utförda planerade kontroller under året av den frekvens som riskklassningen anger, vid anläggningar som ska ha kontroll två gånger per år eller mer.

**Önskvärd nivå:** Alla anläggningar som enligt riskklassningen ska ha två kontroller eller fler per år har fått sin tilldelade kontrollfrekvens under året.

**Förutsättningar:** Behöver förändringar i system i enlighet med de anpassningar som görs i samband med implementeringen av den nya riskklassningsmodellen.

### 3.4 Kontrollen ger effekt

**Analysnivå:** Nationellt, alla myndigheter

**Anger:** Att avvikelser följs upp och är åtgärdade inom rimlig tid. Verkningsfull.

**Motivering:** Att påtala och förmå företagare att åtgärda befintliga brister är kontrollens huvudsyfte. Livsmedelsverket anser att kontrollen ska planeras och utföras på ett riskbaserat vis och att huvuddelen av de avvikelser som påtalas därför kan antas vara av betydande risk ur hälso- eller redlighetsaspekt. Då är uppföljning och åtgärdande av avvikelser inom ett år rimligt. Året ska mätas rullande, inte per kalenderår.

**Mätning:** Myndighetsrapportering. Andel avvikelser som följs upp och åtgärdas inom ett år från att de påtalats. Avvikelser kan avslutas av andra orsaker än att de åtgärdas (vid nedläggning av verksamhet t ex). Filtrering av datan görs förslagsvis så att nedlagda verksamheter tas bort.

**Önskvärd nivå:** Avvikelser ska vara uppföljda och åtgärdade inom ett år.

**Förutsättningar:** För att få denna uppgift behövs ombyggda system och ändring i anvisning till myndighetsrapporteringen. Bland annat behöver enskilda avvikelser kunna följas i systemen, för att kunna se deras uppföljning och åtgärdande. Ändringar initieras inom projekt Ny myndighetsrapportering.

### 3.5 Prioriterade regler kontrolleras

**Analysnivå:** Nationell nivå. HACCP och spårbarhet. För primärproduktionskontrollen berörs enbart spårbarhet.

**Anger:** I vilken grad anläggningar kontrolleras med avseende på vissa lagstiftningsområden som bör vara högt prioriterade vid de anläggningar som berörs av dem. Riskbaserad.

**Motivering:** För att kontrollen ska kunna anses vara riskbaserad ska vissa lagstiftningsområden täckas in med lämplig frekvens. Områdena HACCP och spårbarhet täcker in hälsorisker och redlighetsrisker både på förebyggande nivå och rörande hanteringsåtgärder. Områdena är grundläggande att beakta för att producera säkra livsmedel som inte vilseleder konsumenterna.

**Mätning:** Myndighetsrapportering. Områdena HACCP och spårbarhet kontrolleras med lämplig frekvens vid berörda anläggningar.

**Önskvärd nivå:** Områdena ska kontrolleras i den omfattning som anges i den nya riskklassningsmodellen för berörda anläggningar. Ju högre andel av berörda anläggningar som har kontrollerats under en femårsperiod, desto bättre. För enhetlighet kan spridning från genomsnittet analyseras. Ju mindre spridning, desto större enhetlighet

**Förutsättningar:** Behöver systemanpassning för att kunna mätas i leden efter primärproduktion. Det behövs också utpekande av vilka verksamheter inom den nya riskklassningen som ska taggas som berörda av dessa områden, dvs en listning av olika verksamhetstyper/-aktiviteter där det finns behov av kontroll inom HACCP och/eller spårbarhet. Med de anpassningar av systemen som görs i samband med implementering av ny riskklassificering kan mätningen göras, men vilka verksamheter som berörs av de två områdena behöver gås igenom. Primärproduktionskontrollens system kan ta ut detta i nuläget.

### 3.6 Kontrollen har en enhetlig riskklassning av anläggningar

**Analysnivå:** Nationell nivå, leden efter primärproduktionskontroll

**Anger:** Hur stor andel av berörda myndigheter som använder Livsmedelsverkets riskklassningsmodell. Enhetlig.

**Motivering:** Livsmedelskontrollen ska vara riskbaserad och kontroll ska utföras där riskerna är störst för människors hälsa och för att konsumenterna ska bli vilseledda. Livsmedelsverket har en rekommenderad modell för att riskklassificera anläggningar, som tar hänsyn till de viktigaste riskfaktorerna som påverkar hur mycket kontroll som behöver utföras vid en anläggning. Förvisso kan andra riskklassningar också medföra att en myndighets kontroll blir riskbaserad, men enhetligheten blir sämre om myndigheterna använder olika riskklassningssystem.

**Mätning:** Myndighetsrapportering. Andel myndigheter som använder Livsmedelsverkets riskklassningsmodell.

**Önskvärd nivå:** Ju högre andel myndigheter som använder samma riskklassningsmodell desto bättre enhetlighet.

**Förutsättningar:** Informationen tas in via befintlig myndighetsrapportering.

### 3.7 Kontrollen ger ett likvärdigt utfall

**Analysnivå:** Nationell nivå, för myndigheter i leden efter primärproduktionskontroll

**Anger:** Variation mellan myndigheter i andel kontroller där avvikelser påtalas. Likvärdighet

**Motivering:** Att påtala, och förmå företagare att åtgärda, befintliga brister är kontrollens huvudsyfte. Alla myndigheter kontrollerar de två rapporteringspunkterna J03 (hygien före, under och efter processen) respektive J08 (upprätthållande av kylkedjan och uppfyllande av temperaturkriterier) i stor omfattning. Därför lämpar de sig för att jämföra myndigheternas benägenhet att påtala avvikelser.

Grundantagandet är att anläggningarna i landet har en någorlunda jämn fördelning av förekommande brister. Andelen avvikelser för kontrollerna av J03 och J08 jämförs i form av spridningen av utfallen för myndigheterna från genomsnittet. Spridningen uttrycks förslagsvis med percentilmått. Denna indikator hade kunnat ingå även på enskild myndighetsnivå, men i så fall hade man behövt bedöma inom vilket spann andelen kontroller med avvikelser vore rimligt att hamna. Det är mycket svårt att avgöra, eftersom myndigheterna arbetar olika i nuläget.

**Mätning:** Myndighetsrapportering. Spridning mellan de respektive myndigheternas utfall rörande andel kontroller med avvikelse på rapporteringspunkterna J03 och J08.

**Önskvärd nivå:** Ju mindre spridning, desto större likvärdighet.

**Förutsättningar:** Kan tas fram ur befintlig myndighetsrapportering.