

Dnr: 110-1696/2017

Till: RV

Från: Cecilia Dahlberg <cecilia.dahlberg@regeringskansliet.se>
Skickat: den 6 november 2017 11:34
Till: Funktion Kommunstyrelsen
Kopia: Vendela Wiener
Ämne: VB: Remiss dnr N2017_04358_DL
Bifogade filer: Stärkt livsmedelskontroll genom ökad kommunal samverkan.pdf; remiss N2017_04358_DL.pdf

Hej,
Denna remiss skickades till Stockholms stad den 28 september. Vidarebefordrar nu då vi uppmärksammats på att remissen inte registrerats som inkommen.

Vänliga hälsningar
Cecilia Dahlberg

Cecilia Dahlberg
Enheten för djur och livsmedel
Avdelningen för näringsliv och villkor
Näringsdepartementet
103 33 STOCKHOLM
Tel: 08-405 14 67

Från: Cecilia Dahlberg
Skickat: den 28 september 2017 16:10
Ämne: Remiss dnr N2017_04358_DL

Hej,
Statskontoret har efter ett uppdrag från regeringen presenterat rapporten - Stärkt livsmedelskontroll genom ökad kommunal samverkan (2017:9). Rapporten finns bifogad till detta mejl.

Vi önskar nu genom denna remiss era synpunkter på rapporten och de förslag som lämnas. Se bifogad remiss för fullständig information. Remissvaren ska ha kommit in till Näringsdepartementet senast den 8 januari 2018.

Miljö- och energidepartement remitterar samtidigt betänkandet Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet (SOU 2017:63). Regeringen vill upplysa berörda remissinstanser som även tar del av remiss av SOU 2017:63 om möjligheten att lämna synpunkter på förslag som rör kommunal samverkan både när det gäller tillsyn enligt miljöbalken och livsmedelslagen.

Vänliga hälsningar

Cecilia Dahlberg

Enheten för djur och livsmedel

Avdelningen för näringsliv och villkor
Näringsdepartementet
103 33 STOCKHOLM
Tel: 08-405 14 67



Näringsdepartementet

Statskontorets rapport – Stärkt livsmedelskontroll genom ökad kommunal samverkan (2017:9)

Remissinstanser

1. Riksdagens ombudsmän
2. Länsstyrelsen i Gävleborgs län
3. Länsstyrelsen i Jämtlands län
4. Länsstyrelsen i Kalmar län
5. Länsstyrelsen i Kronobergs län
6. Länsstyrelsen i Norrbottens län
7. Länsstyrelsen i Skåne län
8. Länsstyrelsen i Stockholms län
9. Länsstyrelsen i Västra Götalands län
10. Länsstyrelsen i Östergötlands län
11. Ekonomistyrningsverket
12. Försvarsmakten
13. Havs- och vattenmyndigheten
14. Konsumentverket
15. Livsmedelsverket
16. Regelrådet
17. Statens jordbruksverk
18. Tillväxtverket
19. Arboga kommun
20. Aneby kommun
21. Avesta kommun
22. Bjurholms kommun
23. Borlänge kommun
24. Borgholms kommun
25. Botkyrka kommun
26. Falkenbergs kommun
27. Forshaga kommun

28. Gislaveds kommun
29. Gällivare kommun
30. Göteborgs kommun
31. Hagfors kommun
32. Härjedalens kommun
33. Jokkmokks kommun
34. Karlshamns kommun
35. Kiruna kommun
36. Laholms kommun
37. Ljusnarsbergs kommun
38. Lomma kommun
39. Luleå kommun
40. Lysekils kommun
41. Malmö kommun
42. Malå kommun
43. Melleruds kommun
44. Mora kommun
45. Norrköpings kommun
46. Oxelösunds kommun
47. Partille kommun
48. Skurups kommun
49. Stockholms kommun
50. Sundsvalls kommun
51. Söderhamns kommun
52. Tjörns kommun
53. Täby kommun
54. Töreboda kommun
55. Vadstena kommun
56. Valdemarsviks kommun
57. Vindelns kommun
58. Vännäs kommun
59. Västerviks kommun
60. Åre kommun
61. Älmhults kommun
62. Östhammars kommun
63. Eldrimner
64. Fackförbundet Vision
65. Fiskbranschens Riksförbund
66. Hushållningssällskapens förbund
67. Konsumentföreningen, Stockholm
68. Kött och charkföretagen
69. Lantbrukarnas riksförbund

70. Livsmedelsarbetareförbundet
71. Livsmedelsföretagen, Li
72. Näringslivets regelnämnd (NNR)
73. Svensk Dagligvaruhandel
74. Svensk Egenvård
75. Svensk Handel
76. Svenskt Näringsliv
77. Sveriges Bryggerier
78. Sveriges Fiskares Riksförbund
79. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)
80. Sveriges konsumenter
81. Visita – Svensk besöksnäring

Föreliggande rapport har tagits fram av Statskontoret efter ett uppdrag från regeringen. Rapporten lämnades till regeringen den 21 juni 2017.

Remissvaren ska ha kommit in till Näringsdepartementet senast den 8 januari 2018. Svaren bör lämnas både på papper och per e-post. Ange diarienummer N2017/04358/DL och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet. Vi ser gärna att remissvaren skickas i elektronisk form via e-post till Cecilia Dahlberg, cecilia.dahlberg@regeringskansliet.se, och n.registrator@regeringskansliet.se i både word- och pdf-format. Vi skulle uppskatta om filnamnet är Regeringskansliets diarienummer (utan snedstreck), N2017-04358-DL följt av remissinstansens namn. Remissvarens disposition bör om möjligt ansluta sig till dispositionen i betänkandet. I remissvaret anges Regeringskansliets diarienummer N2017/04358/DL.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen i betänkandet.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Frågor under remisstiden kan ställas till Cecilia Dahlberg (e-postadress: cecilia.dahlberg@regeringskansliet.se) med telefonnummer 08-405 14 67.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria *Svara på remiss – hur och varför* (SB PM 2003:2). Den kan laddas ner från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Samtidig remittering av betänkandet Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet (SOU 2017:63)

Miljö- och energidepartementet remitterar samtidigt betänkandet Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet (SOU 2017:63). Regeringen vill upplysa berörda remissinstanser som även tar del av remiss av SOU 2017:63 om möjligheten att lämna synpunkter på förslag som rör kommunal samverkan både när det gäller tillsyn enligt miljöbalken och livsmedelslagen.



Pernilla Ivarsson

Departementsråd

Stärkt livsmedelskontroll genom ökad kommunal samverkan



DATUM
2017-06-02
ERT DATUM
2016-12-08

DIARIENR
2016/242-5
ER BETECKNING
N2016/07646/DL

Regeringen
Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att föreslå åtgärder som säkerställer att nödvändiga livsmedelskontroller genomförs av alla kommunala kontrollmyndigheter

Regeringen gav den 8 december 2016 Statskontoret i uppdrag att föreslå åtgärder som säkerställer att nödvändiga livsmedelskontroller genomförs av alla kommunala kontrollmyndigheter.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Stärkt livsmedelskontroll genom ökad kommunal samverkan (2017:9)*.

Tillförordnad generaldirektör Tony Malmberg har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg och utredare Johan Lantto, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Tony Malmberg

Johan Lantto

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Uppdraget och dess genomförande	9
1.1 Uppdraget	9
1.2 Nuvarande reglering och ansvarsfördelning för livsmedelskontrollen	10
1.3 Genomförande	11
1.4 Rapportens disposition	12
2 Orsaker till problem inom den kommunala livsmedelskontrollen	13
2.1 Vad är en otillräcklig och inte riskbaserad kontroll?	13
2.2 Omfattningen av otillräcklig och inte riskbaserad kontroll	14
2.3 Direkta och bakomliggande orsaker till bristerna	14
2.4 Statskontorets sammanfattande bedömning	21
3 Kan bättre samordning och vägledning lösa problemen?	23
3.1 Samordning, ledning och utveckling av livsmedelskontrollen	23
3.2 Livsmedelsverket har successivt skärpt styrningen	25
3.3 Statskontorets sammanfattande bedömning	26
4 Ökad samverkan eller ett statligt övertagande?	27
4.1 Olika former av kommunal samverkan	27
4.2 Konsekvenser av ökad samverkan inom livsmedelskontrollen	31
4.3 Ett statligt övertagande kan se ut på olika sätt	34
4.4 Erfarenheter av statligt övertagande från andra tillsynsområden	36
4.5 Konsekvenser av ett statligt övertagande av livsmedelskontrollen	40
4.6 Statskontoret förordar ökad kommunal samverkan framför ett statligt övertagande av livsmedelskontrollen	44
5 Förslag på hur samverkan mellan kommuner kan öka	47
5.1 Utgångspunkter för Statskontorets förslag	47
5.2 Krav på samverkan som finns i olika författningar	50
5.3 Statskontorets förslag till färdplan och åtgärder för ökad samverkan	54
Referenser	63
Bilaga Regeringsuppdraget	65

Sammanfattning

Statskontoret har utrett hur livsmedelskontrollen kan stärkas i kommuner där kontrollen är otillräcklig eller inte utförs på ett riskbaserat sätt.

Det finns flera orsaker till att vissa kommuners livsmedelskontroll brister

Kommunerna ansvarar för att kontrollera bland annat livsmedelsbutiker, restauranger, storkök och dricksvattenanläggningar. Bland de kommuner som brister i livsmedelskontrollen finns både stora och små kommuner, och de finns i alla delar av Sverige. Men kommuner med få invånare i glesbefolkade områden har i genomsnitt större brister. Dessa kommuner är ofta mer sårbara, exempelvis när någon i personalen blir sjuk eller slutar. Statskontoret bedömer att bristerna även beror på att vissa kommuner inte prioriterar kontrollen i tillräcklig utsträckning. En bättre statlig styrning kan i dessa fall lösa en del av problemet. Men när det gäller brister som beror på faktorer som kommunernas storlek och geografi, bedömer Statskontoret att problemen inte kan avhjälpas med en förbättrad statlig styrning.

Effektivitetsskäl talar för att kommunerna bör samverka mer

Statskontoret har analyserat i vilken utsträckning olika former av kommunal samverkan respektive statligt övertagande av livsmedelskontrollen kan lösa problemen. Likvärdighets- och rättssäkerhetsskäl talar för ett statligt övertagande. Ett sådant övertagande är dock förknippat med stora effektivitetsrisker, bland annat i form av höga omställningskostnader. Vi rekommenderar därför att problemen i första hand åtgärdas genom att kommunerna samverkar mer med varandra.

Statskontoret bedömer att samverkan som innebär att kommuner bildar gemensamma kontrollmyndigheter har bäst förutsättningar att minska sårbarheten och höja effektiviteten i livsmedelskontrollen. Vi anser därför att kontrollmyndigheterna behöver bli större och färre.

Livsmedelskontrollen är i många kommuner organisatoriskt integrerad med miljötillsynen. Statskontoret bedömer därför att åtgärder för att öka samverkan bör gälla båda områdena, i så stor utsträckning som möjligt.

Regeringen bör ta initiativ till en färdplan som ökar samverkan

Statskontoret föreslår att regeringen tar initiativ till en färdplan med åtgärder som kan öka den kommunala samverkan. Regeringen bör formulera ett mål som innebär att de kommunala kontrollmyndigheterna senast år 2025 bör ha minst 3 årsarbetskrafter inom livsmedelskontroll. Om kommunerna samverkar om både livsmedelskontroll och miljötillsyn bedömer vi att de minsta kontroll- eller tillsynsmyndigheterna skulle ha omkring 12 årsarbetskrafter totalt inom dessa områden. Om målet nås skulle antalet kommunala kontrollmyndigheter behöva minska från knappt 250 till drygt 100 stycken.

För att uppnå målet föreslår Statskontoret att regeringen vidtar ett antal åtgärder:

Inför krav på att kommuner ska ta tillvara samverkansmöjligheter

Statskontoret föreslår att regeringen initierar ett arbete som innebär att det införs ett krav i livsmedelslagen på att kommunerna ska ta tillvara på samverkansmöjligheter. Samverkan ska ske i de fall det är möjligt för att minska sårbarheten samt öka effektiviteten och likvärdigheten i livsmedelskontrollen. Förslaget innebär att kommunerna kan välja i vilka former de samverkar och vad de samverkar om.

Skärp uppföljningen av kommunerna för att öka samverkan

En skärpt statlig uppföljning är ett sätt att signalera till kommunerna att de behöver samverka i större utsträckning. Livsmedelsverket har redan skärpt sin styrning och Statskontoret anser att myndigheten bör fortsätta på den inslagna vägen. Regeringen bör överväga att ge Livsmedelsverket ytterligare sanktionsmöjligheter.

Ge ekonomiska bidrag till kommunerna för att bilda gemensamma kontrollmyndigheter

Statskontoret föreslår att regeringen inför ett ekonomiskt bidrag för att underlätta för kommunerna att bilda gemensamma kontrollmyndigheter. Syftet med bidraget är att täcka kommunernas kostnader i samband med att de ska planera och bilda en sådan myndighet.

Ge tydligare uppdrag till länsstyrelserna att verka för kommunal samverkan

Regeringen bör ge länsstyrelserna i uppdrag att inventera och bedöma vilka kommuner som har mest nytta av att samverka inom livsmedelskontroll och miljötillsyn. Uppdraget innebär vidare att landshövdingarna ska verka för att kommunerna bildar gemensamma kontroll- och tillsynsmyndigheter inom eller utanför länsgränserna.

Regeringen bör överväga ytterligare krav på samverkan om nämnda åtgärder inte får effekt

Om de åtgärder som vi har beskrivit ovan inte ger avsedd effekt bör regeringen överväga att under 2021 vidta ytterligare åtgärder. Regeringen bör bland annat överväga att lagstifta om att kommuner med en liten kontroll- eller tillsynsverksamhet ska bilda gemensamma myndigheter efter den modell som tillämpas i Finland. Statskontoret bedömer att denna åtgärd i dag är svår att motivera eftersom den innebär ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Men om andra åtgärder inte har tillräcklig effekt bedömer Statskontoret att ett sådant ingrepp i självstyrelsen kan motiveras.

1 Uppdraget och dess genomförande

1.1 Uppdraget

Flera tidigare utvärderingar och uppföljningar har visat på brister i en del kommuners livsmedelskontroll. Bristerna har funnits åtminstone sedan 2000-talet och trots att olika åtgärder har vidtagits från statsmakternas sida finns problemen kvar.

Regeringen (Näringsdepartementet) har uppdragit åt Statskontoret att utreda hur livsmedelskontrollen kan stärkas i kommuner som inte kontrollerar i tillräcklig omfattning eller inte gör det på ett riskbaserat sätt. I uppdraget ingår att kartlägga vad dessa kommuner har för problem och behov som påverkar genomförandet av livsmedelskontrollen. I uppdraget ingår också att analysera och lämna förslag på hur kommunerna kan lösa problemen på ett kostnadseffektivt sätt.

Statskontoret ska överväga om den statliga styrningen behöver förändras, och vilka alternativa organisatoriska lösningar som finns. I uppdraget nämner regeringen särskilt möjligheten att flytta ansvaret för att utföra kontrollen till en annan kontrollmyndighet, samt ökad samverkan mellan kommuner. När det gäller möjligheter till samverkan nämner regeringen i uppdraget frivillig samverkan, avtalssamverkan och lagstyrd samverkan med utgångspunkt i den modell som inrättats i Finland. Uppdraget framgår i sin helhet i bilaga 1.

Vi har tolkat att uppdraget inte handlar om att analysera i vilken utsträckning som de bedömningar som kommunala kontrollmyndigheter gör är likvärdiga eller vad eventuella brister i likvärdigheten beror på. Men det är ändå önskvärt att livsmedelskontrollen blir mer likvärdig, och vi har därför bedömt i vilken utsträckning som olika åtgärder kan bidra till detta.

Vi har även tolkat uppdraget som att det främst handlar om att överväga åtgärder som innebär ett huvudsakligen offentligt utförande av kontrollverksamheten. Vid sidan om detta skulle även en ökad användning av offentligt godkända, så kallade ackrediterade privata organ, kunna användas inom livsmedelskontrollen. Vi har inte närmare analyserat dessa möjligheter.

1.1.1 Uppdraget ligger nära andra pågående utredningsuppdrag

Vi konstaterar att det finns flera andra pågående utredningar som berör de frågor vi behandlar i denna utredning. Hur den kommunala livsmedelskontrollen organiseras kan påverka andra verksamhetsområden i kommunerna. Livsmedelskontroll är ofta organisatoriskt sammanvävd med kommunernas uppdrag på miljöområdet. Miljötillsynsutredningen ser för närvarande över organiseringen och ansvarsfördelningen för miljötillsynen. Utredningen ska redovisa sina förslag senast 28 juni 2017.¹

¹ Dir. 2016:32, *Enhetliga och effektiva system för miljötillsyn och sanktioner*.

Regeringen tillsatte i februari 2017 en parlamentarisk kommitté med uppdrag att stärka kommunernas kapacitet. Kommittén har ett brett uppdrag att analysera i vilken utsträckning som bland annat kommunal samverkan och asymmetrisk uppgiftsfördelning kan bidra till att stärka kommunernas förmåga att möta samhällsutvecklingen. En asymmetrisk uppgiftsfördelning innebär att kommuner kan ha olika uppgifter exempelvis beroende på att de har skilda förutsättningar att utföra dem. Kommittén ska lämna en delrapport om avtalssamverkan senast den 1 oktober 2017. Uppdraget ska slutredovisas 2019.²

1.2 Nuvarande reglering och ansvarsfördelning för livsmedelskontrollen

Den offentliga livsmedelskontrollen utförs av Livsmedelsverket, länsstyrelserna och kommunerna samt Generalläkaren.³ Kommunerna är ansvariga för alla anläggningar som inte faller inom Livsmedelsverkets eller länsstyrelsernas ansvarsområden. Det handlar främst om sådant som livsmedelsbutiker, restauranger och storkök, inklusive kommunala anläggningar. Andra anläggningar under kommunalt kontrollansvar är småskalig och storskalig tillverkning, livsmedelsföretagens huvudkontor, grossister, importörer och distributionsföretag. Kommunerna ansvarar också för att kontrollera anläggningar för dricksvattenförsörjning. Livsmedelsverket ansvarar för att kontrollera vissa livsmedelsanläggningar, som exempelvis mejerier och slakterier. Totalt finns cirka 87 600 livsmedelsanläggningar. Livsmedelsverket kontrollerar drygt 1 400 av dessa och kommunerna övriga i den mån de inte kontrolleras av Länsstyrelserna eller Generalläkaren. Länsstyrelserna ansvarar för att kontrollera primärproduktionen av livsmedel som främst är enskilda jordbruk. Generalläkaren ansvarar för kontroll av livsmedelsanläggningar inom Försvarsmakten.

Det finns för närvarande 249 kommunala kontrollmyndigheter. Att antalet kontrollmyndigheter är färre än antalet kommuner beror på att vissa kommuner redan samverkar om kontrollen i kommunalförbund eller en gemensam nämnd. Både Livsmedelsverket och länsstyrelserna har väglednings- och samordningsuppdrag i förhållande till den kommunala livsmedelskontrollen.

Livsmedelskontrollen regleras i EU-lagstiftning samt av nationell lagstiftning som kompletterar och preciserar EU-lagstiftningen. EU:s lagstiftning på området består av flera rättsakter, där den så kallade kontrollförordningen innehåller bestämmelser om hur medlemsstaterna ska finansiera, organisera och genomföra kontrollen.⁴ Varje medlemsstat ska enligt förordningen bland annat utarbeta en samlad flerårig nationell kontrollplan. I Sverige ansvarar Livsmedelsverket för att utarbeta den nationella kontrollplanen efter samråd med Jordbruksverket.⁵

² Dir. 2017:13, *Stärkt kapacitet i kommunerna för att möta samhällsutvecklingen*.

³ Ansvarsfördelningen framgår av livsmedelslagen (2006:804) och preciseras i livsmedelsförordningen (2006:813).

⁴ EG-förordning nr 882/2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd.

⁵ 7 § förordning (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket

1.3 Genomförande

Vi inleder med att redovisa bristerna i den kommunala livsmedelskontrollen. Därefter har vi utifrån de alternativ som nämns i uppdraget analyserat i vilken utsträckning som olika åtgärder skulle kunna lösa de problem som vi har identifierat. Dessa alternativ är:

- en förbättrad styrning
- en ökad kommunal samverkan
- ett statligt övertagande.

Därutöver bedömer vi också om åtgärderna skulle kunna bidra till en ökad effektivitet respektive en ökad likvärdighet. Vi har också bedömt vilka konsekvenser som åtgärderna skulle kunna ha för de berörda myndigheterna. För det alternativ som vi förordar har vi också bedömt hur väl alternativet passar in i den svenska förvaltningsmodellen.

1.3.1 Material och underlag

Vår kartläggning och analys av problemen i kommunernas livsmedelskontroll utgår huvudsakligen från den statistik över genomförda kontroller som landets 249 kommunala kontrollmyndigheter redovisade till Livsmedelsverket för 2016. Dessa uppgifter har vi kompletterat med information från länsstyrelsernas och Livsmedelsverkets revisioner av de kommunala kontrollmyndigheterna. Vi har även intervjuat kommunala tjänstemän, inklusive livsmedelsinspektörer, i fyra kommuner, för att belysa faktorer som påverkar hur kommunerna utför kontrollen.⁶ Vi har valt kommuner utifrån en lista på 20 kommuner som Livsmedelsverket bedömt haft problem inom livsmedelskontrollen.

Vår analys av de olika åtgärderna bygger på myndighetsrapporter, forskning och de intervjuer som vi har genomfört. Analysen av kommunal samverkan är även baserad på statistik från Livsmedelsverket. För att inhämta erfarenheter av kommunal samverkan har vi också intervjuat kommunala tjänstemän, inklusive livsmedelsinspektörer, i fem områden där kommunerna samverkar om livsmedelskontrollen.⁷ Vi har även intervjuat representanter för följande organisationer:

- Sveriges kommuner och landsting SKL, och det kommunala miljöchefsnätverket
- Länsstyrelser genom det så kallade 28-nätverket
- Livsmedelsverket
- Regeringskansliet (Livsmedelsenheten på Näringsdepartementet och kommunenheten på Finansdepartementet)
- Livsmedelssäkerhetsverket Evira i Finland och det finländska kommunförbundet

⁶ Höör, Jokkmokk, Älvkarleby och Ödeshög.

⁷ Miljönämnden östra Skaraborg (kommunalförbund), Malå/Norsjö miljö- och byggnämnd (gemensam nämnd), Bräcke och Ånge kommuner (avtalsamverkan) samt Kumla och Hallsberg (gemensam förvaltning).

- Näringslivs- och konsumentorganisationer genom Svensk Dagligvaruhandel, Visita, Livsmedelsföretagen, det nationella resurscentrumet för mathantverk Eldrimner, Sveriges konsumenter och Näringslivets regelnämnd
- Swedac
- Miljötillsynsutredningen.

1.3.2 Utförande

Uppdraget har utförts av en arbetsgrupp bestående av projektledaren Johan Lantto och Charlotta Edholm. Uppdraget har följts av en intern referensgrupp vid Statskontoret. Beskrivande delar av rapporten har i ett tidigare skede faktagranskats av Livsmedelsverket, länsstyrelserna genom styrgruppen för 28-nätverket och SKL.

1.4 Rapportens disposition

Rapporten är indelad i fem kapitel. I *kapitel 2* analyserar vi vad problemen inom den kommunala livsmedelskontrollen beror på. I *kapitel 3* diskuterar vi om en bättre statlig samordning och vägledning kan lösa problemen. I *kapitel 4* analyserar vi åtgärder som innebär en ökad kommunal samverkan respektive att flytta kontrollansvaret till en annan myndighet. Här jämför vi också åtgärderna. I *kapitel 5* redovisar vi Statskontorets förslag.

2 Orsaker till problem inom den kommunala livsmedelskontrollen

Detta kapitel innehåller dels en beskrivning av de kommuner som utför kontroll i otillräcklig omfattning eller inte utför kontroll på ett riskbaserat sätt, dels en analys av vilka faktorer som kan förklara dessa problem.

2.1 Vad är en otillräcklig och inte riskbaserad kontroll?

Att livsmedelskontroll ska utföras på ett riskbaserat sätt framgår av EU-lagstiftningen på området. Principen är att ju högre risk som riskbedömningen av en viss livsmedelsanläggning visar på, desto fler timmar ska kommunerna planera in för kontrollen. En riskbaserad livsmedelskontroll innebär att kommunerna genomför kontrollen i enlighet med den planeringen. Om en anläggning inte kontrolleras i nivå med vad som faller ut av riskklassningen, är inte kontrollen riskbaserad enligt Livsmedelsverkets riktlinjer.⁸

Det är inte möjligt att exakt ange vad som är en tillräcklig respektive otillräcklig omfattning av kontrollverksamheten. Men Livsmedelsverket bedömde 2016 att vissa kommuner kontrollerar anläggningar anmärkningsvärt lite. Med det menade Livsmedelsverket kommuner som kontrollerade en lägre andel än 40 procent av anläggningarna totalt, eller en lägre andel än 80 procent av anläggningarna i de höga riskklasserna (riskklass 1–4). Mot denna bakgrund har Statskontoret använt dessa gränsvärden för att ringa in de kommuner som utför kontroller i otillräcklig omfattning.

Statskontoret har också utgått från att en låg andel genomförda kontroller pekar på att kommunen inte har en riskbaserad kontroll. Det gäller särskilt om andelen kontrollerade anläggningar i de höga riskklasserna är låg. Detta beror på att sådana anläggningar enligt den nationella kontrollplanen ska kontrolleras varje år.⁹

I detta sammanhang vill vi lyfta fram att kritik har riktats mot den riskklassificeringsmodell som används. Näringslivets regelråd har visat att det finns stora skillnader mellan kommunerna i hur de riskklassificerar en fiktiv livsmedelsbutik.¹⁰ Statskontoret föreslog 2015 förenklingar i modellen, bland annat mot bakgrund av kritiken.¹¹

⁸ Livsmedelsverket, *Livsmedelskontrollen – Utveckling, brister och förbättringsförslag*, dnr 2016/03103, 2016-09-26, s. 5.

⁹ Enligt artikel 41 i EU:s kontrollförordning ska varje medlemsstat utarbeta en samlad flerårig nationell kontrollplan. I Sverige ansvarar Livsmedelsverket för att utarbeta den nationella kontrollplanen efter samråd med Jordbruksverket, 7 § förordning (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket.

¹⁰ Näringslivets regelråd, *Livsmedelskontroll – Tillämpning, klassning, avgifter och samverkan*, s. 10.

¹¹ Statskontoret, *Avgifter i livsmedelskontrollen*, 2015:17.

Livsmedelsverkets uppföljningar visar också att det finns stora skillnader mellan kontrollmyndigheterna när det gäller hur de bedömer fel hos livsmedelsanläggningarna och i vilken utsträckning som de fattar beslut om åtgärder mot livsmedelsföretagarna.^{12 13} Därmed finns det en risk för att livsmedelsföretagen behandlas olika beroende på var i landet de har sin verksamhet. Vi kommer att i kapitel 4 återkomma till detta problem med likvärdigheten.

2.2 Omfattningen av otillräcklig och inte riskbaserad kontroll

Kommunala kontrollmyndigheter kontrollerade 62 procent av de anläggningar som de har ansvar för 2016, enligt de uppgifter kommunerna lämnar till Livsmedelsverket. Men variationen var stor och kommunerna kontrollerade mellan 13 och 94 procent av anläggningarna.

Livsmedelsverkets statistik visar att 39 kommuner (16 procent) kontrollerade en lägre andel än 40 procent av alla anläggningar 2016. Det är en omfattning som Livsmedelsverket bedömt som anmärkningsvärt låg.

Statistiken visar att 54 procent av kommunerna kontrollerade 100 procent av anläggningarna i de höga riskklasserna (1–4) år 2016. Det är en ökning jämfört med 2014, då motsvarande andel var 45 procent. Men 28 kommuner (12 procent) kontrollerade en lägre andel än 80 procent av anläggningarna i de högre riskklasserna samma år, även det en omfattning som Livsmedelsverket bedömt som anmärkningsvärt låg.¹⁴

År 2016 kontrollerade sammanlagt 41 kontrollmyndigheter inte en tillräckligt stor andel av det totala antalet anläggningar eller av antalet anläggningar i de höga riskklasserna. En fjärdedel av de granskade kommunerna fick påpekanden i revisionen 2015 om att kontrollen inte var planerad eller riskbaserad. Tre kommuner saknade kontrollplan. I övrigt handlade påpekandena om att kommunen inte följde kontrollplanen, eller att kommunen inte utformat den på ett riskbaserat sätt.¹⁵

Tre kommuner hade så allvarliga brister att de under 2016 fick förelägganden av Livsmedelsverket att förbättra sin kontroll.¹⁶

2.3 Direkta och bakomliggande orsaker till bristerna

För att analysera vad problemen beror på bör vi skilja på direkta orsaker till problemen och bakomliggande orsaker. Till de direkta orsakerna hör sådant som kommunernas kompetens, resurser och arbetssätt. Bakomliggande orsaker är bland annat strukturella faktorer, exempelvis storleken på kommunerna och var de är belägna.

¹² Livsmedelsverket, *Livsmedelskontrollen – Utveckling, brister och förbättringsförslag*, dnr 2016/03103, 2016-09-26, s. 5–6.

¹³ Livsmedelsverket, *Analys av skillnader i hur myndigheterna noterade avvikelser i livsmedelskontrollen 2012-2014*. Rapport 22-2016.

¹⁴ Det finns dock kommuner där uppgifter om detta saknas eftersom kommunerna inte tillämnar Livsmedelsverkets riskklassificeringsmodell.

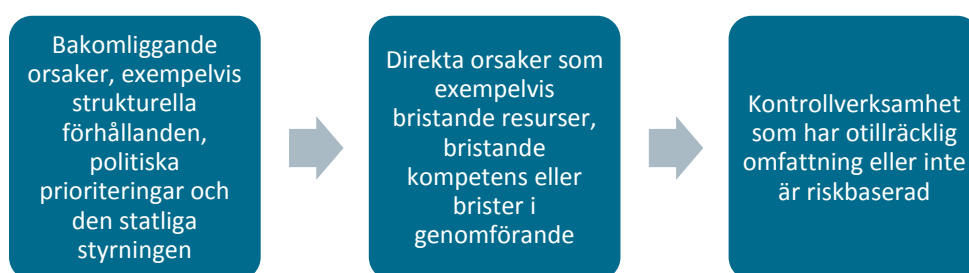
¹⁵ Livsmedelsverket, *Rapport om Sveriges livsmedelskontroll 2015*, bilaga 20, rapport 18 – 2016, s. 22.

¹⁶ Livsmedelsverket, *Årsredovisning 2016*, s. 24.

En annan bakomliggande faktor kan vara hur kommunerna väljer att prioritera kontrollverksamheten. Problemen kan även bero på brister i den statliga styrningen och vägledningen. Vi kommer i kapitel 3 att analysera i vilken utsträckning den statliga styrningen skulle kunna ändras för att åtgärda de problem som vi har identifierat. Därför går vi inte in på detta här.

De direkta orsakerna kan ha flera bakomliggande orsaker (figur 2.1). Personal- eller kompetensbrist kan exempelvis bero på att kommunen på grund av sitt geografiska läge har svårt att rekrytera personal, men också på att kommunen inte ger livsmedelskontrollen tillräckliga resurser. Vi kommer nedan att diskutera de olika orsakerna, och börjar med att redogöra för de direkta orsakerna.

Figur 2.1 Bristande kontrollverksamhet kan vara resultatet av en kedja av bakomliggande orsaker.



2.3.1 Brister i bemanning, kompetens eller resurser

Statskontoret har tidigare pekat ut resursbrist som en viktig orsak till problemen inom livsmedelskontrollen. Statskontoret menade att livsmedelskontrollen antingen är underfinansierad genom att kommunerna inte tar in tillräckliga avgifter eller använder avgiftsintäkter till annan verksamhet, eller att kommunerna har svårt att rekrytera kompetent personal.¹⁷

Att många kommuner inte har tillräckligt många anställda för livsmedelskontrollen går att se i den redovisning kommunerna lämnar till Livsmedelsverket. Uppgifterna visar att antalet årsarbetskrafter i många kommuner understiger det resursbehov som den riskklassificering kommunerna själv gör innebär. År 2016 skulle den genomsnittliga kommunen behövt öka antalet årsarbetskrafter med 11 procent för att resurserna skulle ha motsvarat behovet. Men variationen mellan kommunerna är stor.

Sammanställningen av de revisioner av kommunerna som länsstyrelsen och Livsmedelsverket genomförde under 2015 visar på ett liknande mönster. 7 av 55 kommuner hade inte tillräckligt med personal för att kunna genomföra kontrollen. Därutöver saknades det för 9 kommuner underlag för att kunna göra denna bedömning.¹⁸

¹⁷ Statskontoret, *Avgifter i livsmedelskontrollen*, 2015:17, s. 51.

¹⁸ Livsmedelsverket, *Rapport om Sveriges livsmedelskontroll 2015*, bilaga 20, rapport 18, 2016, s. 18.

Utöver det bedömde 45 procent av myndigheterna också att de behövde mer personal inför 2017. En tredjedel av dessa myndigheter hade en eller färre årsarbetskrafter.¹⁹

I 21 av de 27 kommuner som kontrollerade i för liten omfattning 2015 bedömde Livsmedelsverket att bemanningsproblem helt eller delvis var orsaken till problemen.²⁰ En liknande bild framträder i de intervjuer Statskontoret gjort med tjänstemän i kommuner som haft problem inom sin livsmedelskontroll. Problemen har ofta uppkommit i samband med långvariga sjukskrivningar eller föräldradagheter. Svårigheter att rekrytera ersättare har medfört att det tagit lång tid att komma tillrätta med problemen. Det kan i detta sammanhang nämnas att rekryteringsproblem tycks vara något som många kontrollmyndigheter brottas med, även Livsmedelsverket.

Kompetensbrist är ett annat problemområde i revisionerna av kommunerna. Här fick 44 procent av kommunerna en anmärkning när det gäller kompetensen 2015. De flesta brister handlade om kompetensplanering. En del brister upptäcktes även i samband med så kallade skuggkontroller, då revisorerna följde med ut på kontroll. En ungefär lika stor andel kommuner fick anmärkning när det gäller kompetensen 2013.

Livsmedelsverket och länsstyrelserna har vid sina revisioner av kommunala kontrollmyndigheter även uppmärksammat brister i verksamhetsuppföljningen. Det handlar bland annat om att myndigheterna inte har följt upp att de olika anläggningarna fått den kontroll de ska ha. Kravet på verksamhetsuppföljning har förtydligats i Livsmedelsverkets föreskrifter från och med den 1 januari 2017.²¹

2.3.2 Kommuner med få invånare har svårare att utföra livsmedelskontrollen

En strukturell orsak till problemen är att många kontrollmyndigheter är små. År 2016 hade 98 kontrollmyndigheter en årsarbetskraft eller mindre. Det motsvarar nästan 40 procent av alla myndigheter. En fjärdedel hade mellan en och två årsarbetskrafter. En ungefär lika stor andel hade mellan två och fem årsarbetskrafter. Det betyder att närmare 90 procent av alla myndigheter hade under fem årsarbetskrafter.

Små kommuner, det vill säga kommuner med få invånare, har färre inspektörer än kommuner med många invånare.²² Enligt Livsmedelsverket är det en svår uppgift för många små kommuner att upprätthålla rätt kompetens bland livsmedelsinspektörerna. Bemanningen blir lätt sårbar när antalet inspektörer är litet.²³ Liknande uppfattningar har framkommit i Statskontorets intervjuer med tjänstemän i kommuner som haft problem med att upprätthålla en tillräcklig omfattning på sin kontroll.

¹⁹ Livsmedelsverket, *Myndighetsrapporteringen*, 2016.

²⁰ Livsmedelsverket, *Årsredovisning 2016*, s. 24.

²¹ Livsmedelsverket, *Livsmedelskontrollen – Utveckling, brister och förbättringsförslag*, dnr 2016/03103, 2016-09-26, s. 6.

²² Om inte annat framgår avser vi fortsättningsvis med ”små kommuner” kommuner med få invånare. Någon exakt definition för vad som ska räknas som få invånare finns inte, men ett riktmärke är att de flesta kommuner med färre invånare än mediankommunen i landet (omkring 15000 invånare) också har få livsmedelsinspektörer (en årsarbetskraft eller mindre).

²³ Livsmedelsverket, *Livsmedelskontrollen – Utveckling brister och förbättringsförslag*, dnr 2016/03103, 2016-09-26, s. 7

Ju fler invånare en kommun har desto högre andel av anläggningarna tenderar kommunen att kontrollera. Det framgår i vår analys av de uppgifter kommunerna lämnar till Livsmedelsverket. Statskontoret kom fram till ett liknande resultat även 2015.²⁴ En förklaring kan vara att det är svårare att upprätthålla en effektiv kontrollverksamhet i en liten kommun. SKL menar att lagstiftningens höga krav på en lång rad administrativa uppgifter är svårare att genomföra i en liten kommun där det administrativa stödet i allmänhet är sämre. Sådana uppgifter kan vara exempelvis behovsutredning och kontrollplanering. Det innebär att inspektörerna i dessa kommuner måste lägga en större del av arbetstiden på administration och alltså mindre tid åt den egentliga kontrollverksamheten. Enligt SKL visar erfarenheten tydligt att inspektörer kan ägna betydligt fler timmar per år åt kärnverksamheten i en större kommun.²⁵

2.3.3 Glest befolkade kommuner har svårare att genomföra livsmedelskontroller

Statskontorets analys visar att kommuner som är stora till ytan tenderar att kontrollera en lägre andel av anläggningarna. Det skulle bland annat kunna bero på att de större avstånden inom kommunen gör att inspektörerna måste lägga mer tid på att resa.

Även kommunens geografiska läge verkar ha betydelse för hur kommunerna genomför livsmedelskontrollen. Det visar sig vid en analys av kontrollfrekvensen utifrån Myndighetens för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys) indelning av olika kommuner. Kommunerna är där indelade i 6 olika regioner, från ”Storstadsregion” till ”Landsbygdsregion mycket avlägset belägen”. Denna indelning avspeglar både kommunernas invånarantal och geografiska storlek och läge.

Kontrollmyndigheter i storstadsregioner kontrollerar i genomsnitt 62 procent av anläggningarna, medan motsvarigheten i landsbygdsregioner som är mycket avlägset belägna är 42 procent (tabell 2.1). Analysen visar också att det är stor skillnad mellan kommungrupperna när det gäller hur vanligt det är att kommuner redovisar en låg andel kontrollerade anläggningar, under 40 procent. I kommuner som ligger i storstadsregioner är det bara 4 procent (1 av 28 kommuner) som redovisar så låga värden, medan det i gruppen landsbygdsregioner som är mycket avlägset belägna är 43 procent (6 av 14 kommuner).

²⁴ Statskontoret, *Avgifter i livsmedelskontrollen*, 2015:17, s. 54–56

²⁵ SKL, *Vägar till samarbete*, 2014, s. 10.

Tabell 2.1 Kommunernas befolkningsstorlek och geografiska läge har betydelse för hur kommunerna genomför livsmedelskontrollen.

Kommungrupp (antal kommuner inom parentes)	Genomsnittlig andel kontrollerade anläggningar i procent	Procentuell andel kommuner som kontrollerade mindre än 40 procent av anläggningarna (antal kommuner inom parentes)
Storstadsregionerna (28)	62	4 (1)
Tät region nära en större stad (93)	57	12 (11)
Tät region avlägset belägen (22)	57	9 (2)
Landsbygdsregion nära större stad (55)	50	24 (13)
Landsbygdsregion avlägset belägen (36)	52	17 (6)
Landsbygdsregion mycket avlägset belägen (14)	42	43 (6)
Alla kontrollmyndigheter (249)	55	16 (39)

Kontrollmyndigheter i storstadsregioner kontrollerade i genomsnitt 98 procent av anläggningarna i hög riskklass, medan motsvarigheterna i landsbygdsregioner som är mycket avlägset belägna var 87 procent (tabell 2.2). Ingen av kommunerna i storstadsregionerna hade en anmärkningsvärt låg kontrollfrekvens (under 80 procent), medan detta var betydligt vanligare bland de kommuner som låg i regioner som betecknades som landsbygdsregioner.

Tabell 2.2 Kommunernas befolkningsstorlek och geografiska läge har betydelse för hur kommunerna genomför livsmedelskontrollen av anläggningar i hög riskklass (1–4).

Kommungrupp (antal kommuner inom parentes)	Genomsnittlig andel kontrollerade anläggningar i procent	Procentuell andel kommuner som kontrollerade mindre än 80 procent av anläggningarna (antal kommuner inom parentes)
Storstadsregionerna (28)	98	0 (0)
Tät region nära en större stad (93)	91	11 (10)
Tät region avlägset belägen (21)	96	5 (1)
Landsbygdsregion nära större stad (54)	88	17 (9)
Landsbygdsregion avlägset belägen (35)	87	17 (6)
Landsbygdsregion mycket avlägset belägen (12)	87	17 (2)
Alla kontrollmyndigheter (243)	91	12 (28)

2.3.4 Avlägset belägna kommuner har svårare att bemanna

Som vi tidigare har nämnt ser Livsmedelsverket att det är svårt för många små kommuner att anställa inspektörer och att upprätthålla inspektörernas kompetens. Detta är särskilt svårt i kommuner som ligger i landsbygdsregioner som är mycket avlägset belägna, vilket en analys utifrån de nämnda kommungrupperna visar. De kommuner som låg i dessa regioner behövde i genomsnitt öka antalet årsarbetskrafter med 36

procent för att kommunens resurser ska motsvara behovet (tabell 2.3). Detta låg betydligt över de genomsnittliga behoven bland kommuner i övriga regioner.²⁶

Tabell 2.3 Kommuner med få invånare och avlägset belägna kommuner hade svårare att rekrytera inspektörer.

Kommungrupp (antal kommuner inom parentes)	Procentuellt behov av personaltillskott (medelvärde)
Storstadsregionerna (28)	8
Tät region nära en större stad (93)	9
Tät region avlägset belägen (22)	6
Landsbygdsregion nära större stad (55)	10
Landsbygdsregion avlägset belägen (36)	14
Landsbygdsregion mycket avlägset belägen (14)	36
Alla kontrollmyndigheter (249)	11

En genomgående uppfattning bland de vi varit i kontakt med är att många kommuner har svårt att rekrytera personal med rätt kompetens och erfarenhet för arbete med livsmedelskontroll. Det är särskilt svårt i små kommuner.²⁷ Problemen gäller inte bara kommunerna utan även länsstyrelserna och Livsmedelsverkets regionala avdelningar. Svårigheterna att rekrytera personal är en förklaring till att kommunerna i det som betecknas som landsbygdregioner i betydligt större utsträckning än andra kommuner redovisar ett behov av att öka antalet årsarbetskrafter för att resurserna ska motsvara behovet (tabell 2.3).

2.3.5 Vissa kommuner prioriterar inte livsmedelskontrollen

En orsak till både skillnaderna i kontrollfrekvens mellan kommunerna och till att vissa kommuner kontrollerar i otillräcklig omfattning är i vilken utsträckning som kommunen prioriterar livsmedelskontrollen. Det menar många av de tjänstemän vid kommunala och statliga myndigheter som vi har intervjuat.

Livsmedelsverkets revisioner ger stöd för dessa uppfattningar. Nästan hälften av de 55 kommuner som ingick i revisionerna 2015 fick en anmärkning när det gäller finansieringen. Livsmedelsverket bedömde att bristerna var allvarliga, eftersom en tillräcklig finansiering är en förutsättning för att kommunen ska kunna utföra kontrollen. I 7 kommuner bedömde Livsmedelsverket att kommunen satt timtaxan för lågt. Men andelen kommuner som i revisionerna har fått en anmärkning när det gäller finansieringen har minskat från cirka 65 procent 2013 till 46 procent 2015.²⁸ Otillräcklig finansiering bedömdes också vara en orsak till personalbrist i 7 kommuner. Livsmedelsverket menade att det inte var ovanligt att kommuner tvekar att höja timtaxan av näringspolitiska skäl.²⁹

²⁶ Uppgifterna bygger på hur kommunerna rapporterade antal årsarbetskrafter för livsmedelskontroll förhåller sig till det redovisade resursbehovet för denna kontroll. I tabellen redovisas hur många procent kontrollmyndigheterna i respektive region i genomsnitt skulle behöva öka antalet årsarbetskrafter för att hamna i nivå med resursbehovet.

²⁷ Statskontoret, *Statens styrning av kommunerna*, 2016:24, s. 55.

²⁸ Livsmedelsverket, *Rapport om Sveriges livsmedelskontroll 2015*, bilaga 20, rapport 18, 2016, s. 20.

²⁹ Livsmedelsverket, *Livsmedelskontrollen – Utveckling, brister och förbättringsförslag*, dnr 2016/03103, 2016-09-26, s. 7

Låg timtaxa kan tyda på att kommunerna inte prioriterar livsmedelskontrollen tillräckligt.

Kommuner som 2016 hade en låg kontrollfrekvens (under 40 procent) hade även en något lägre timtaxa än övriga kommuner (tabell 2.4). Denna skillnad kvarstår i huvudsak även om man bortser från kommuner i storstadsregioner som i genomsnitt har en högre timtaxa än i övriga kommuner.³⁰ Det går att tolka en låg timtaxa som att kommunen inte prioriterar livsmedelskontrollen men det måste tolkas med viss försiktighet. Det kan exempelvis vara så att kommuner med en hög timtaxa i strid med regelverket använder medlen till andra verksamheter, och därför ändå inte prioriterar kontrollerna.³¹ Enligt SKL förekommer det även, särskilt i små kommuner, att kostnader för lokaler, it-system m.m. bokförs centralt och inte ingår i budgeten och i förlängningen timtaxan för livsmedelskontrollen.³² En låg timtaxa kan därför vara ett uttryck för att alla kostnader för verksamheten inte räknats med.

Tabell 2.4 Kommuner med låg timtaxa hade lägre kontrollfrekvens 2016.

Kommungrupp (antal kommuner inom parentes)	Genomsnittlig timtaxa i kronor
Kommuner med kontrollfrekvens under 40 procent (39)	953
Kommuner med kontrollfrekvens 40 procent eller högre (210)	1 009

2.3.6 Olika uppfattningar om avgiftsmodellens betydelse

Företrädare för näringslivsorganisationer inom livsmedelsområdet har sagt till Statskontoret att de bedömer att den nuvarande avgiftsmodellen bidrar till problemen med låg kontrollfrekvens. Skälet är att eftersom den nuvarande modellen bygger på förhandsbetalning så har kommunerna inte tillräckliga incitament att genomföra kontrollerna. Om en modell med efterhandsbetalning istället infördes skulle kommunerna ha ett ekonomiskt incitament att faktiskt genomföra kontrollerna.

Statskontoret har i tidigare rapport bedömt att den nuvarande avgiftsmodellen är svår att förstå och saknar legitimitet. Vi har därför föreslagit en förordningsändring som gör det möjligt för kontrollmyndigheter att ta ut avgiften efter att kontrollen är genomförd.³³ Men vi anser att det är svårt att bedöma i vilken utsträckning avgiftssystemet bidrar till problemen med låg kontrollfrekvens, eftersom i stort sett alla kommuner tillämpar förhandsbetalning. Det finns alltså inget att jämföra med. Vi noterar även att flera remissinstanser var kritiska till Statskontorets förslag. De

³⁰ De 28 kommuner som ligger i storstadsregioner enligt Tillväxtanalys klassificering hade en genomsnittlig timtaxa på 1097 kronor. Om man bortser från dessa kommuner var den genomsnittliga timtaxan i kommuner med en lägre kontrollfrekvens under 40 procent 952 kronor att jämföra med 995 kronor i kommuner med en kontrollfrekvens 40 procent eller högre 2016.

³¹ Statskontoret, *Avgifter i livsmedelskontrollen*, 2015:17, s. 51.

³² SKL, *Vägar till samarbete*, 2014, s. 16

³³ Statskontoret, *Avgifter i livsmedelskontrollen*, 2015:17.

befarar att ett system med efterhandsbetalning kan leda till att antalet kontroller generellt kommer att minska.³⁴

2.4 Statskontorets sammanfattande bedömning

Brister i resurser, kompetens och bemanning är sannolikt de direkta orsakerna till att vissa kommuner har låg kontrollfrekvens och inte genomför kontrollerna på ett risk-baserat sätt.

Men Statskontoret bedömer även att det finns bakomliggande strukturella faktorer som i sin tur förklarar en del av dessa brister. De små kommunerna, det vill säga kommuner med få invånare, har generellt sett svårare att bedriva en lika effektiv verksamhet som de större kommunerna. Det kan bero på att det finns mindre möjligheter till specialisering i små kommuner, och att en större del av inspektörernas arbetstid i dessa kommuner går till administrativa uppgifter. Små kommuner är också mer sårbara, och berörs mer när någon i personalen är sjuk eller avslutar sin anställning. Glesbefolkade kommuner som ligger långt ifrån större befolkningscentra har också svårare att genomföra kontroller i tillräcklig omfattning. En förklaring till detta kan vara att långa avstånd gör att mer av inspektörernas tid går till resor, och att kommuner på dessa orter kan ha svårare att rekrytera personal.

Det är viktigt att påpeka att de strukturella faktorerna bara förklarar en del av den variation som finns mellan kommunerna. Bland de kommuner som utför otillräckligt antal kontroller finns både små och stora kommuner, och kommuner som ligger nära och långt ifrån stora befolkningscentrum.

Vi bedömer även att bristerna beror på att vissa kommuner inte prioriterar kontrollen i tillräcklig utsträckning. Men det är svårt att bedöma hur stor del av problemen som beror på detta.

En annan faktor som bidrar till problemen är en generell brist på inspektörer i landet. Våra intervjuer tyder på att detta, i särskilt hög utsträckning, drabbar kommuner i avlägset belägna i landsbygdsregioner.

³⁴ Regeringskansliet, *Remissammanställning – Statskontorets rapport om avgifter i livsmedelskontrollen, förslag för en mer effektiv avgiftsfinansiering*. Promemoria 2017-04-06 N2015/05104, s. 6.

3 Kan bättre samordning och vägledning lösa problemen?

I detta kapitel beskriver vi de instrument som de statliga myndigheterna har till sitt förfogande för att påverka den kommunala livsmedelskontrollen, och i vilken utsträckning dessa är tillräckliga för att lösa de problem vi identifierade i kapitel 2.

3.1 Samordning, ledning och utveckling av livsmedelskontrollen

Livsmedelsverket ska verka för en effektiv och likvärdig livsmedelskontroll i hela landet, samt leda, samordna och följa upp livsmedelskontrollen.³⁵ Länsstyrelserna har i uppdrag att samordna livsmedelskontrollen inom länet. Livsmedelsverket har under de senaste åren arbetat systematiskt med att göra kraven på kontrollmyndigheterna tydligare. Tidigare var styrningen av kommunerna mer fokuserad på stöd och vägledning. Denna förändring berodde bland annat på att Riksrevisionen 2014 bedömde att kraven på kontrollmyndigheterna var otydliga.³⁶

3.1.1 Livsmedelsverket har tydliggjort hur livsmedelskontrollen ska genomföras

De föreskrifter som Livsmedelsverket antog den 1 januari 2017 tydliggjorde kravet på att kommunerna ska ha en systematisk kontroll. Där står bland annat att det ska finnas en kontrollplan, vad den ska innehålla och att den ska vara flerårig. I planen ska det framgå vilka personella och ekonomiska resurser som behövs för att kommunerna ska kunna genomföra kontrollen, samt vilka metoder inspektörerna ska använda i sitt kontrollarbete. Kommunerna ska regelbundet följa upp och utvärdera planen. Kontrollmyndigheterna ska också ha en plan för kompetensförsörjningen. Där ska det stå vilken kompetens som finns vid kommunen, samt vilka åtgärder kommunen behöver genomföra löpande för att säkerställa att det finns tillräcklig kompetens på myndigheten. De uppdaterade föreskrifterna säger även att kommunerna behöver ha en tillräcklig beredskap inför nödsituationer på livsmedelsområdet.³⁷

Bestämmelserna är i huvudsak nya. Men i sak innebär uppdateringen ändå inget nytt, eftersom motsvarande krav finns i EU:s kontrollförordning och ingick Livsmedelsverkets vägledningar.

³⁵ Förordning (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket.

³⁶ Livsmedelsverket, *Redovisning av regeringsuppdrag om Livsmedelsverkets utnyttjande av föreskriftsrätt vad gäller föreskrifter om offentlig kontroll*, dnr 2014/42416, 2015-09-07, s. 12.

³⁷ Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2005:21) om offentlig kontroll av livsmedel. Ändringar enligt LIVSFS 2016:12.

3.1.2 EU ställer krav på revisioner

EU:s kontrollförordning ställer krav på att det ska genomföras revisioner av livsmedelskontrollen i medlemsstaterna. Syftet med revisionerna är att undersöka om det finns brister i kontrollen som behöver åtgärdas.³⁸

Livsmedelsverket genomför revisioner, dels av den kontrollverksamhet som myndigheten själv utför, dels av länsstyrelsernas och kommunernas kontroller. Sedan 2007 finns även en överenskommelse om att länsstyrelserna ska utföra revisioner av kommunernas kontroll, inom ramen för länsstyrelsernas regionala samordningsansvar. Livsmedelsverket har även tagit fram vägledningar och genomfört utbildningar för hur länsstyrelserna ska genomföra dessa revisioner.³⁹

3.1.3 Livsmedelsverket kan förelägga kommunen att genomföra åtgärder

Om en kommun inte fullgör sin kontrollskyldighet kan Livsmedelsverket sedan 2006 enligt 18 § livsmedelslagen förelägga kommunen att genomföra åtgärder för att rätta till bristerna. Livsmedelsverket hämtar underlag för att bedöma om det finns grund för föreläggande från revisioner och myndighetsrapportering. Beslutet om föreläggande gäller till dess att Livsmedelsverket anser att kommunen har kommit till rätta med bristerna på ett tillfredsställande sätt.

Livsmedelsverket har sedan 2014 riktat förelägganden mot sex kommuner. Verket anser att det resulterat i förbättrad planering och uppföljning samt ökad kontrollfrekvens i de berörda kommunerna, men påpekar samtidigt att små kommuner som förbättrat sig i enlighet med ett föreläggande kan hamna i svårigheter igen när kommunens ende inspektör slutar.⁴⁰

3.1.4 Livsmedelsverkets vägledningar och rådgivning

Livsmedelsverkets stöd och vägledning till kommunerna och länsstyrelserna består bland annat av skriftliga vägledningar, kontrollhandböcker, kurser, seminarier och direkt rådgivning. Myndigheten driver även webbplatsen Livstecknet som innehåller information om exempelvis ny lagstiftning, samt blanketter och mallar. Stödet och vägledningen gäller dels planering och uppföljning av själva kontrollverksamheten, dels de bedömningar som länsstyrelsernas kontrollanter och kommunernas livsmedelsinspektörer gör av om livsmedelsföretagen lever upp till kraven i livsmedelslagstiftningen.⁴¹

Länsstyrelsernas vägledning och rådgivning har i stor utsträckning bestått av att anordna länsmöten där de kommunala kontrollmyndigheterna kan diskutera frågor med varandra. Vissa länsstyrelser ordnar även utbildningar och studiebesök.

³⁸ SOU 2011:23, *Revision av livsmedelskedjans kontrollmyndigheter*, s. 24.

³⁹ SOU 2011:23, *Revision av livsmedelskedjans kontrollmyndigheter*, s. 27.

⁴⁰ Livsmedelsverket, *Livsmedelskontrollen – Utveckling, brister och åtgärdsförslag*, dnr 2016/03103, 2016-09-30, s. 9.

⁴¹ Se Riksrevisionen, *Livsmedelskontroll – tar staten sitt ansvar?* RIR 2014:12, s. 56–57.

3.2 Livsmedelsverket har successivt skärpt styrningen

Problemen med att vissa kommuner inte utför kontroll i tillräcklig omfattning eller inte utför kontroll på ett riskbaserat sätt har varit kända under en längre tid. Livsmedelsverket har vid flera tillfällen skärpt sin styrning, men trots detta har problemen inte kunnat avhjälpas.

3.2.1 Små kontrollmyndigheter har svårt att uppfylla lagstiftningens krav

Vi nämnde i kapitel 1 att lagstiftningen som reglerar livsmedelskontrollen i stor utsträckning består av EU-lagstiftning. Enligt EU:s kontrollförordning ska medlemsstaterna se till att en riskbaserad offentlig kontroll genomförs regelbundet och så ofta som det är lämpligt för att uppnå målen i förordningen. Förordningen säger också att de behöriga myndigheterna ska se till att all personal får utbildning som gör att de med tillräcklig kompetens kan utföra sina uppgifter och utföra den offentliga kontrollen.

Den nuvarande EU-lagstiftningen är i större utsträckning än den tidigare målstyrd. Det betyder att den inte i detalj beskriver hur exempelvis restaurangkök ska vara utformade. I stället säger lagstiftningen att lokalerna ska vara inredda på ett sådant sätt att de är lätta att hålla rena. EU-förordningen ger ett större utrymme för livsmedelsföretagen att hitta flexibla lösningar. Detta kräver att livsmedelsinspektörerna bedömer från fall till fall, vilket i sin tur ställer högre krav på inspektörernas kompetens än vad som var fallet tidigare.⁴²

Vi bedömer att de samlade kraven i lagstiftningen är svåra att uppfylla för de minsta kommunerna, särskilt för de drygt 30-talet kommuner vars inspektörsresurser motsvarar mindre än en halv årsarbetskraft.

3.2.2 Tidigare genomförda åtgärder har inte haft påtagligt förändrat problembilden

Flera utredningar runt millennieskiftet pekar på problem liknande de som finns i dag i den kommunala livsmedelskontrollen. Därför beslutade riksdagen 2005 om ett antal åtgärder.⁴³ Bland annat infördes en möjlighet för Livsmedelsverket att ta över ansvaret för enskilda livsmedelsanläggningar (se även 4.3.1). Regeringen ansåg också att Livsmedelsverket i större utsträckning borde använda det mandat myndigheten har att utfärda bindande föreskrifter.⁴⁴ Vi kan konstatera att problemen inom den kommunala livsmedelskontrollen till stor del finns kvar, trots de genomförda åtgärderna.

Ytterligare förändringar har genomförts under senare år, bland annat på grund av Riksrevisionens granskning från 2014. Som nämndes tidigare har nya föreskrifter införts från och med den 1 januari 2017. Regeringen har även förtydligat Livsmedelsverkets ansvar för att samordna och följa upp genom att ändra sina instruktioner till myndigheten. Mot bakgrund av att dessa förändringar har genomförts relativt nyligen är det svårt att säga hur de kommer att påverka livsmedelskontrollen.

⁴² Uppdrag om översyn av kontrollansvaret för vissa typer av livsmedelsverksamheter, regeringsbeslut, Jo2010/3600, 2010-12-09.

⁴³ Prop. 2004/05:72, bet. 2004/05:MJU10, rskr. 2004/05:200.

⁴⁴ Prop. 2004/05:72, Förbättrad djurskydds- och livsmedelstillsyn.

Livsmedelsverket anser att myndigheten inte har tillräckliga befogenheter att ingripa mot kommuner som inte klarar sitt kontrolluppdrag. Myndigheten har därför begärt hos regeringen dels att kunna kombinera förelägganden med vite, dels att få möjlighet att kunna ta över kontrollansvaret för samtliga anläggningar i en kommun. När det gäller den sistnämnda punkten drar Livsmedelsverket paralleller till bestämmelserna i 19 § miljötillsynsförordningen (2011:13) som ger möjlighet att överlåta så väl enskilda kontrollobjekt som en viss *typ* av kontrollobjekt.⁴⁵

3.2.3 Problemen beror inte på bristfällig vägledning

En bra statlig vägledning kan underlätta kommunernas livsmedelskontroll. I de intervjuer vi genomfört med tjänstemän i kommuner som haft problem med sin livsmedelskontroll är det ingen som sagt att bristande vägledning skulle vara ett skäl till att kommunen inte genomfört kontroller. Tvärtom tycks den allmänna uppfattningen vara att Livsmedelsverkets vägledning håller hög kvalitet.

3.3 Statskontorets sammanfattande bedömning

Statskontoret bedömer att det finns möjligheter att utveckla Livsmedelsverkets styrning av livsmedelskontrollen för att på så sätt åtgärda en del av de brister som finns i den kommunala kontrollverksamheten. Statskontoret har tidigare föreslagit att Livsmedelsverket bland annat skulle kunna agera mer aktivt mot kommuner som missköter sitt kontrolluppdrag.⁴⁶ Livsmedelsverket har inlett ett arbete med att i högre grad besluta om förelägganden för kommuner där kontrollen brister. Detta är också något som SKL frågat efter.⁴⁷

Vår bedömning är att detta kan lösa en del av problemen, särskilt i de fall där problemen beror på att kommunerna inte prioriterar kontrollverksamheten. Om orsakerna till problemen beror på strukturella faktorer som kommunernas storlek och läge, bedömer vi att denna typ av åtgärder har mindre effekt, åtminstone på längre sikt. Den sårbarhet som är förknippad med de många små kontrollmyndigheterna försvinner inte av att Livsmedelsverket i större utsträckning beslutar om förelägganden för dessa kommuner.

Vi bedömer mot den bakgrunden att det inte går att lösa problemen bara genom en bättre styrning och vägledning från Livsmedelsverkets och länsstyrelsernas sida, även om det kan vara en del av lösningen. Vi bedömer därför att det krävs förändringar av mer organisatorisk art. Det innebär antingen att staten tar över ansvaret för livsmedelskontrollen, eller att kommuner i ökad utsträckning samverkar när det gäller livsmedelskontrollen.

⁴⁵ Livsmedelsverket, *Redovisning av regeringsuppdrag om Livsmedelsverkets utnyttjande av föreskrifsrätt vad gäller föreskrifter om offentlig kontroll*, dnr 2014/42416, 2015-09-07, s. 24.

⁴⁶ Statskontoret, *Avgifter i livsmedelskontrollen*, 2015:17, s. 87.

⁴⁷ SKL, *Avgifter i livsmedelskontrollen. Förslag på en mer effektiv avgiftsfinansiering – Statskontorets rapport 2015:17*, dnr 15/4648, 2015-12-18.

4 Ökad samverkan eller ett statligt övertagande?

I detta kapitel analyserar vi om en ökad kommunal samverkan respektive ett statligt övertagande av livsmedelskontrollen skulle kunna lösa de problem med sårbarhet, bristande effektivitet och bristande politisk prioritering som identifierades i kapitel 2. I kapitlet analyserar vi även hur ökad samverkan eller statligt övertagande skulle påverka likvärdigheten i livsmedelskontrollen och om de har andra konsekvenser.

Ökad kommunal samverkan respektive ett statligt övertagande kan ta sig olika uttryck. För att bedöma konsekvenserna har vi därför analyserat olika former av kommunal samverkan respektive statligt övertagande.

4.1 Olika former av kommunal samverkan

Utifrån en juridisk synvinkel går det att urskilja tre typer av kommunal samverkan: samverkan utan rättslig reglering, kommunalrättslig samverkan respektive civilrättslig samverkan. Om vi ser till syftet med samverkan går det grovt sett att urskilja tre olika typer eller ambitionsnivåer i kommunal samverkan, nämligen:⁴⁸

- samverkan genom samrådsgrupper, professionella nätverk och liknande
- samverkan om specifika uppgifter, tjänster eller resurser
- samverkan genom att bilda en gemensam organisation.

4.1.1 Samverkan genom samrådsgrupper, professionella nätverk och liknande

Syftet med att samverka genom samrådsgrupper, professionella nätverk eller liknande är vanligtvis att utbyta erfarenheter. Sådan samverkan är normalt inte rättsligt reglerad, det vill säga att samverkan sker utan att parterna skriver formella avtal om hur samarbetet ska regleras. Riksrevisionen bedömde 2014 att den vanligaste formen av samverkan mellan kommuner när det gäller livsmedelskontrollen var informations- och erfarenhetsbyte mellan inspektörer, i första hand för att få råd och stöd.⁴⁹

Ett uttryck för denna typ av samverkan är den regionala miljösamverkan som finns i två tredjedelar av länen. Den drivs vanligtvis av ansvariga kommunala nämnder tillsammans med andra aktörer i länet, till exempel länsstyrelsen och regionförbund eller kommunförbund. Samverkan kan bestå i gemensamma tillsynskampanjer,

⁴⁸ Denna indelning är inspirerad av Anell, Anders & Mattisson, Ola, 2009, *Samverkan i kommuner och landsting – En kunskapsöversikt*, s. 36

⁴⁹ Riksrevisionen, Livsmedelskontroll – tar staten sitt ansvar? RIR 2014:12 s. 83.

handläggargröd och seminarier.⁵⁰ Livsmedelskontrollen ingår i 7 av de 15 samarbeten som finns i dag.

4.1.2 Samverkan om specifika uppgifter, tjänster och resurser

Samverkan om specifika uppgifter eller tjänster innebär att kommunerna genom att dela på arbetet försöker att utnyttja gemensamma resurser på ett bättre sätt. I en skrift om samverkan på bygg- och miljöområdet utvecklar SKL två olika varianter av denna typ av samverkan. En variant är att gemensamma specialistfunktioner inrättas i en kommun. Det innebär att en kommun blir anställningskommun för specialister, och att fördelningen av resurser och kostnader mellan kommunerna regleras i ett avtal. En annan variant är att kommunerna tecknar samarbetsavtal inom olika specialistområden. Det innebär att kommunerna hjälper varandra med exempelvis spetskompetens eller i samband med resursbrist.

Det saknas uppgifter hur vanligt det är med denna typ av samverkan. Men Riksrevisionen bedömde att det var ganska ovanligt med samverkan som innebär att kommuner anlitar personal från en annan kommun.⁵¹

Samverkan om specifika uppgifter, tjänster och resurser regleras vanligen i avtal. Livsmedelslagen ger sedan 2005 stöd för avtalssamverkan, vilket innebär att ett kontrolluppdrag som en kommun har kan fullgöras av en annan kommun, och att en person som är anställd av en kommun kan fatta beslut på en annan kommuns vägnar. Möjligheten till avtalssamverkan innebär att kommunen behåller ansvaret för sin verksamhet, och att anställda i andra kommuner får rätt att handlägga vissa ärenden eller ärendetyper och fatta beslut i ärendena.

4.1.3 Samverkan genom gemensam organisation

Samverkan genom att bilda en gemensam organisation innebär att kommunerna skapar helt gemensamma resurser. Sådan samverkan regleras vanligen i form av ett kommunalförbund eller en gemensam nämnd.

Enligt 11 § livsmedelslagen ska ansvaret för livsmedelskontrollen ligga hos den nämnd som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet. Detta innebär att kommuner inte kan bilda gemensamma kontrollmyndigheter för enbart livsmedelskontroll.

Ett kommunalförbund är en offentligrättslig juridisk person som är fristående i förhållande till sina medlemskommuner. En gemensam nämnd däremot är en nämnd som tillsätts i någon av de samverkande kommunerna. Till skillnad från ett kommunalförbund är en gemensam nämnd alltså inte någon egen juridisk person. Den kan därmed inte fatta beslut, ingå avtal eller anställa personal i sitt eget namn.

Samverkan i kommunalförbund eller genom en gemensam nämnd innebär att de ingående kommunerna bildar en enda kontrollmyndighet. År 2007 utgjorde varje kommun en kontrollmyndighet.⁵² Genom att kommuner bildat gemensamma

⁵⁰ Statskontoret, *Vägledning till en bättre tillsyn – En utvärdering av tillsynsvägledning på miljöområdet*, 2014:17, s. 44

⁵¹ Riksrevisionen, *Livsmedelskontroll – tar staten sitt ansvar?* RIR 2014:12, s. 83.

⁵² Livsmedelsverket, *Rapport om Sveriges kontroll i livsmedelskedjan 2007*, dnr 3519/2007, 2008-06-24, s. 24

kontrollmyndigheter har antalet kommunala kontrollmyndigheter minskat till 249 år 2016.⁵³

Det går även att reglera samverkan i en gemensam organisation genom avtal. SKL har utvecklat en variant av samverkan på miljö- och byggområdet som innebär att kommunerna bildar en gemensam förvaltningsorganisation men behåller sina respektive nämnder. Samverkan regleras här genom avtal och delegationer mellan kommunerna.⁵⁴

Samverkan i en gemensam organisation innebär oftast att personalresurser rent fysiskt samlas i en kommun. Men det förekommer att exempelvis en gemensam nämnd kombineras med att alla samverkande kommuner behåller personalresurser.

Vilka kommuner samverkar i en gemensam organisation?

SKL har till Statskontoret lämnat en förteckning över kommuner som bildat gemensamma organisationer inom bygg- och miljöområdet. Livsmedelskontrollen ingår i alla dessa samarbeten. I denna förteckning samverkar 73 kommuner i 27 samarbeten (tabell 4.1). Det är alltså i genomsnitt 2,7 kommuner per samarbete.

Tabell 4.1 Totalt samverkar 27 kommuner inom livsmedelskontrollen.

Gemensamma organisationer	
Gemensam nämnd	16
Kommunalförbund	7
Gemensam förvaltning, separata kontrollmyndigheter	4
Summa	27

Anm: Antalet gemensamma organisationer är 27, men antalet kontrollmyndigheter är 32 eftersom de 9 kommuner som har gemensamma förvaltningar är separata kontrollmyndigheter.

De flesta samarbeten bedrivs i form av gemensam nämnd (16 stycken) eller kommunalförbund (7 stycken). Fyra av samarbetena med sammanlagt 9 kommuner bedrivs i form av en gemensam förvaltning, men med separata nämnder. Det innebär att dessa kommuner är separata kontrollmyndigheter. I de samarbeten som organiseras i form av kommunalförbund ingår i genomsnitt fler kommuner än i de samarbeten som organiseras i form av en gemensam nämnd eller en gemensam förvaltning med separata nämnder.

Mediankommunen bland de 73 kommuner som samverkar i gemensamma organisationer är något mindre än den svenska mediankommunen både sett till befolkningsmängd och sett till ytstorlek (tabell 4.2).

⁵³ Livsmedelsverket, *Myndighetsrapporteringen 2016*, opublicerat material, 2017-02-28.

⁵⁴ SKL, *Vägar till samarbete*, 2014, s. 19–20

Tabell 4.2 Kommuner som ingår i samverkansorganisationer skiljer sig något från kommunkollektivet i stort.

	Kommuner som ingår i samverkansorganisationer (73 stycken)	Alla kommuner (290 stycken)
Antal invånare, 2016 (medianvärde)	11 776	15 687
Areal i hektar (medianvärde)	47 068	67 317

De 73 kommuner som samverkar i en gemensam organisation är särskilt vanliga i Västra Götalands län och i Örebro län. I Västra Götalands län är det 20 av 49 kommuner och i Örebro län 10 av 12 kommuner som samverkar på detta sätt. Övriga kommuner som samverkar om en gemensam organisation finns främst i södra Sverige eller i mellersta Sverige. Ingen av de ytmässigt stora kommunerna i norra Sverige har något organiserat samarbete kring miljötillsynen eller livsmedelskontrollen. Det enda samarbetet i en gemensam organisation norr om Gävleborgs län är det mellan Malå och Norsjö i Västerbottens län.

Orsaker till varför kommuner inte samverkar i gemensam organisation

En viktig orsak till att kommuner inte samverkar i större utsträckning är att det kan finnas motstånd både bland förtroendevalda och bland tjänstemän i kommunerna att samverka, det är något som framgår av våra intervjuer. Flera uppger att man i många kommuner inte vill förlora kontrollen över verksamheten.

Av de intervjuer vi gjort framgår det även att avstånden bidrar till att kommuner inte samverkar i gemensamma organisationer i större utsträckning. Det gäller särskilt i glesbygdsområden. Avståndsfaktorn förklarar också varför existerande kommun-samarbeten inte utvidgas till närliggande kommuner. Långa avstånd leder till kostnader i form av restid vid inspektioner, och gör att det blir svårt att driva verksamheten lika effektivt som i ett område med kortare avstånd. Kommuner som samverkar i en gemensam organisation kan hantera stora avstånd genom att sprida personalresurser i de samverkande kommunerna. Men sannolikt går en del av fördelarna med att samverka då förlorade.

Det kan noteras att de till invånarantalet största kommunerna i liten utsträckning samverkar med andra kommuner i dessa former. Ingen av de tre storstäderna och endast en kommun i SKL:s kommungrupp ”större städer” gör det, nämligen Skövde. Men det finns några förortskommuner till Stockholm med relativt många invånare som samverkar i en gemensam organisation.

De kommuner som samverkar är ofta någorlunda jämnstora sett till invånartal. En jämförelse visar att i cirka hälften av samarbetena är invånartalet i den största samverkande kommunen högst 3 gånger större än i den minsta samverkande kommunen (tabell 4.3). Den genomsnittliga skillnaden är ca 3,5 gånger. Men det förekommer samarbeten där skillnaderna mellan kommunernas invånarantal är större än så. Det gäller exempelvis Karlskoga med drygt 30 000 invånare som samverkar med Storfors med knappt 5 000 invånare.

Tabell 4.3 Det är vanligare med samverkansorganisationer när kommunerna inte skiljer så mycket i innevånarantal. Men det förekommer även samverkansorganisationer där innevånarantalet i de kommuner som ingår skiljer mycket.

	Mindre än 3 gånger större	3–5 gånger större	Över 5 gånger större
Antal samverkansorganisationer	13	9	5

4.2 Konsekvenser av ökad samverkan inom livsmedelskontrollen

Genomförda studier och forskning tyder på att mellankommunal samverkan är omfattande och har ökat i omfattning. Miljöområdet är ett av de områden där det förekommer mest samverkan.⁵⁵ Till miljöområdet brukar oftast livsmedelskontrollen räknas.

Samverkan mellan kommuner syftar vanligen till att utnyttja någon form av stor-driftsfördel. I den forskning som bedrivits finns också indikationer på att det finns sådana fördelar inom tillsynsverksamheter.⁵⁶

Samverkan uppfattas ofta som något positivt. Riksrevisionen frågade i sin granskning av livsmedelskontrollen från 2014 kommunerna om deras syn på effekterna av samverkan. En majoritet ansåg att samverkan i ganska stor eller mycket stor utsträckning medför bättre användning av resurser (66 procent), mer samsyn och likvärdighet (85 procent) och möjlighet att diskutera bedömningar (86 procent).⁵⁷ De flesta av de som vi har intervjuat är positiva till ökad kommunal samverkan om livsmedelskontrollen. Nedan redovisar vi i vilken utsträckning som vi bedömer att samverkan kan lösa de problem som vi lyfte fram i kapitel 2.

4.2.1 Samverkan leder till ökad effektivitet

SKL menar att erfarenheten tydligt visar att handläggare inom miljö- och byggområdet kan lägga betydligt fler timmar per år inom sin kärnverksamhet om de arbetar i en större organisation. Samverkan som innebär att större organisationer bildas kan därför öka effektiviteten i verksamheten. Ett skäl till att det är svårt att uppnå hög effektivitet inom miljö- och byggområdet i små kommuner är, enligt SKL, att bland annat miljöbalken och livsmedelslagen ställer höga krav på flera administrativa uppgifter kopplade till kärnverksamheten. Det handlar om att göra tillsynsplaneringar, konsultera vägledande myndigheter med mera.⁵⁸

En analys av de 32 kontrollmyndigheter som samverkar i gemensamma organisationer visar att de i genomsnitt kontrollerade ungefär samma andel anläggningar som övriga kontrollmyndigheter 2016 (tabell 4.4). Men analysen visar även att de i genomsnitt kontrollerade en något större andel av anläggningar i de höga riskklasserna. Det var också betydligt lägre andel av dessa 32 kontrollmyndigheter som

⁵⁵ Anell, Anders & Mattisson, Ola, 2014, *Samverkan i kommuner och landsting – En kunskapsöversikt* s. 10.

⁵⁶ Anell, Anders & Mattisson, Ola, 2014, *Samverkan i kommuner och landsting – En kunskapsöversikt*, s. 49.

⁵⁷ Riksrevisionen, *Livsmedelskontroll – tar staten sitt ansvar?* RIR 2014:12, s. 83.

⁵⁸ SKL, *Vägar till samarbete*, 2014, s. 10 och 18–25.

kontrollerade en låg andel anläggningar jämfört med övriga kontrollmyndigheter. Även om en sådan jämförelse inte tar hänsyn till andra faktorer som kan ha betydelse för resultaten ger det ändå ett visst stöd för att samverkan i en gemensam organisation ökar effektiviteten i verksamheten. Andra faktorer som kan påverka resultaten kan till exempel vara skillnader i kommunernas storlek eller geografiska läge.

Tabell 4.4 Samverkan mellan kommuner verkar kunna leda till en något bättre tillsyn.

	Andel kontrollerade anläggningar (medelvärde i procent)	Andel kontrollerade anläggningar i riskklass 1-4 (medelvärde i procent)	Procentuell andel kommuner som kontrollerade mindre än 40 procent av anläggningarna	Procentuell andel kommuner som kontrollerade mindre än 80 procent av anläggningarna i riskklass 1-4
Kontrollmyndigheter (32) som bygger på samverkande kommuner	55	94	6	6
Övriga kontrollmyndigheter (212-217)	54	91	17	12

Även samverkan om specifika uppgifter, tjänster eller resurser kan tänkas öka effektiviteten, främst genom att öka kvaliteten i kontrollverksamheten. Men möjligheterna att öka effektiviteten är sannolikt mindre än om kommuner samverkar i en gemensam organisation, eftersom samverkansformen inte gör det möjligt att rationalisera kommunernas administration.

En liknande bedömning kan göras av samverkan i exempelvis samrådsgrupper och professionella nätverk. Enligt SKL kan sådan samverkan leda till effektivitetsvinster genom att minska dubbelarbetet. Denna typ av samverkan kan vara viktig för miljöinspektörer i små kommuner, som därigenom får en möjlighet att träffas och utbyta erfarenheter. Våra intervjuer visar dock att små kommuner ofta inte hinner med denna typ av samverkan och saknar tillräckliga resurser för att delta i samrådsgrupper och liknande. "Tidsbrist" angavs även som ett hinder för samverkan i Riksrevisionens enkät till kommunerna 2014.⁵⁹

4.2.2 Samverkan kan minska sårbarheten

SKL lyfter fram minskad sårbarhet som en viktig fördel när kommuner samverkar i en gemensam organisation.⁶⁰ De intervjuer vi genomfört med miljöchefer och inspektörer i kommuner som samverkar i gemensamma organisationer bekräftar denna bild. Större personalgrupper medför bättre kontinuitet i verksamheten, vilket gör att kontrollorganisationen blir mindre sårbar vid sjukdom, ledigheter eller när någon väljer att avsluta sin anställning. En indikation på att detta stämmer är att det var en lägre andel av de kontrollmyndigheter som bygger på samverkande kommuner som kontrollerade en låg andel anläggningar 2016 (tabell 4.4). Det procentuella behovet av personaltillskott är också lägre bland de kontrollmyndigheter som samverkar i en gemensam organisation jämfört med sådana som inte gör det (tabell 4.5).

⁵⁹ Riksrevisionen, *Livsmedelskontroll – tar staten sitt ansvar?* RIR 2014:12, s. 84.

⁶⁰ SKL, *Vägar till samarbete*, 2014, s. 18-25

Tabell 4.5 Kontrollmyndigheter som bygger på samverkande kommuner verkar vara mindre sårbara än andra kontrollmyndigheter.

	Procentuellt behov av personaltillskott (medelvärde)
Kontrollmyndigheter (32) som bygger på samverkande kommuner	5
Övriga kontrollmyndigheter (217)	12

Statskontorets bedömning är att samverkan om specifika uppgifter, tjänster eller resurser kan minska kommunernas sårbarhet. SKL gör en liknande bedömning⁶¹ och minskad sårbarhet var även ett motiv till varför möjligheten till avtalssamverkan infördes i livsmedelslagen. Regeringen bedömde att en sådan möjlighet skulle vara särskilt betydelsefull för mindre och resurssvaga kommuner, eftersom det kunde minska sårbarheten i den enskilda kommunen. Samtidigt skulle det ge inspektörer även i mindre kommuner möjligheter att specialisera sig, i och med att kommunerna skulle kunna sälja deras tjänster till andra kommuner.⁶²

Vi bedömer det som tveksamt om samrådsgrupper eller professionella nätverk minskar problemen med sårbarhet. Sådana grupper och nätverk kan vara till stor nytta för små kommuner – om de har resurser att delta – men är knappast till större hjälp om det av något skäl uppstår vakanser i organisationen.

4.2.3 Samverkan i gemensam organisation kan påverka hur kommunerna prioriterar livsmedelskontrollen

Statskontoret bedömer att samverkan i gemensam organisation i viss utsträckning kan påverka de kommunala prioriteringarna. Sådan samverkan innebär att kommunerna måste ta ett gemensamt ansvar för att finansiera kontrollen. De kommuner som ingår i samarbetet kommer troligen inte att acceptera att någon kommun inte prioriterar kontrollverksamheten. En chef för en gemensam organisation som vi har intervjuat framhöll att samverkan bidragit till ökad prioritering av livsmedelskontrollen i de medverkande kommunerna. Bland annat hade några av kommunerna höjt sin timtaxa. Mer lösliga former av samverkan som samverkan om specifika uppgifter, tjänster eller resurser eller genom samrådsgrupper eller professionella nätverk bedömer vi dock har ingen eller liten påverkan på kommunernas prioriteringar.

4.2.4 Samverkan kan ge förutsättningar för ökad likvärdighet

SKL bedömer att samverkan kan ge förutsättningar för att tillsynen blir mer likvärdig, genom att kommuner i större utsträckning använder exempelvis likartade policyer och bedömningsgrunder för taxesättning. Det är något som SKL lyfter fram som en fördel för nästan alla former av kommunal samverkan.

Statskontoret delar SKL:s bedömning att samverkan är positivt för likvärdigheten. De inspektörer vi intervjuat i kommuner som samverkar i gemensamma organisationer vittnar om betydelsen av att ha kollegor att planera, genomföra och diskutera arbetet med. Flera bedömer att det leder till högre kvalitet i verksamheten och ökad likvärdighet i de bedömningar som inspektörerna gör.

⁶¹ SKL, *Vägar till samarbete*, 2014, s. 24.

⁶² Prop. 2004/05:72, *Förbättrad djurskydds- och livsmedelstillsyn*, s. 19.

Men vi vill poängtera att samverkan på lokal och regional nivå inte automatiskt skapar ökad likvärdighet över landet. Att genom samverkan skapa större kontrollmyndigheter behöver inte heller innebära att likvärdigheten ökar över landet. Livsmedelsverket har visat att det finns stora skillnader mellan de större kommunernas livsmedelskontroll.⁶³ Vår bedömning är ändå att större och färre kontrollmyndigheter kan underlätta för Livsmedelsverket att vägleda och styra kontrollmyndigheterna, och att det därför indirekt ger bättre förutsättningar för en mer likvärdig livsmedelskontroll.

4.2.5 Samverkan kan påverka kommunernas övriga verksamheter negativt

Om samverkan innebär att personalresurser för en uppgift flyttas från en kommun till en annan kan det innebära negativa konsekvenser för andra verksamhetsområden i den kommun som resurserna flyttas ifrån. Kommunens övriga verksamheter kan exempelvis ha nytta av kompetensen hos inspektörerna. SKL menar att en nackdel med samverkan i form av en gemensam nämnd eller kommunalförbund är att miljökompetens och politisk ledning för det miljöarbete som inte är myndighetsutövning ändå måste upprätthållas i respektive kommun.⁶⁴

Vår bedömning är att detta problem är större vid samverkan om miljötillsynen än vid samverkan om livsmedelskontrollen. Det hänger samman med att miljötillsynen har en tydligare koppling till kommunernas övriga uppgifter på miljöområdet och inom plan- och byggområdet. Men eftersom det ofta är samma personal som genomför miljötillsyn och livsmedelskontroll skulle en mellankommunal samverkan om bara livsmedelskontrollen ändå kunna påverka miljötillsynen negativt. Detta gäller särskilt i små kommuner. Det beror på att den kommun som ”blir av” med personalresurserna för livsmedelskontrollen då kan få svårare att genomföra och bemanna övriga tillsynsuppgifter.

Samverkan genom samrådsgrupper och liknande bör inte ha någon påverkan på kommunernas övriga verksamheter.

4.3 Ett statligt övertagande kan se ut på olika sätt

Ett ökat statligt ansvar för livsmedelskontrollen kan ta sig olika uttryck. Vi urskiljer tre olika former av statligt övertagande:

- Den kommunala livsmedelskontrollen förs över i sin helhet till staten.
- Enstaka anläggningar eller samtliga anläggningar i en kommun förs över till staten.
- En viss typ av anläggningar i samtliga kommuner förs över till staten.

⁶³ Livsmedelsverket, *Analys av skillnader i hur myndigheterna noterade avvikelser i livsmedelskontrollen 2012–2014 genomgång av data från myndighetsrapporteringen*, Rapport nr 22, 2016.

⁶⁴ SKL, *Vägar till samarbete*, 2014, s. 19–23.

Kontrollansvaret är redan i dag fördelat mellan staten och kommunerna. Det innebär att alternativen två och tre redan tillämpas. Det vi ska pröva här är om omfattningen av dessa alternativ bör öka.

Vi bedömer att det de främsta statliga kandidaterna till att ta över ansvaret för livsmedelskontrollen från kommunerna är Livsmedelsverket och länsstyrelserna. Livsmedelsverket är den centrala myndigheten för livsmedelskontrollen, och har dessutom operativ kontrollverksamhet på fyra regionala enheter. Länsstyrelserna bedriver kontrollverksamhet inom närliggande sakområden.

4.3.1 Nuvarande regelverk ger möjlighet att överta enskilda anläggningar

Livsmedelslagen ger möjlighet att under vissa förutsättningar föra över ansvaret för kontroller för en viss anläggning från en kommun till Livsmedelsverket, eller tvärt om. Om en verksamhet exempelvis har stor omfattning eller är särskilt komplicerad får Livsmedelsverket i samråd med en kommun besluta att flytta över ansvaret för en viss anläggning till myndigheten. Om en kommun grovt har åsidosatt sin kontrollskyldighet för en viss anläggning, eller har åsidosatt sin kontrollskyldighet under längre tid, kan Livsmedelsverket ansöka hos regeringen att ansvaret för anläggningen ska föras över till myndigheten från kommunen. Det är ovanligt att Livsmedelsverket tar över kontrollen av en anläggning, och när det har hänt har det varit i samråd med kommunen. Även om Livsmedelsverket med nuvarande regelverk skulle kunna ta över ansvaret för samtliga anläggningar i en kommun anläggning för anläggning, finns ändå uppgiften som kontrollmyndighet kvar hos kommunen. Livsmedelsverket har därför i en skrivelse till regeringen begärt att bestämmelserna i stället utformas så att myndigheten får möjlighet att ta över både en viss typ av tillsynsobjekt och enskilda tillsynsobjekt.⁶⁵ Vi återkommer till detta alternativ i avsnitt 4.5 när vi diskuterar konsekvenserna av ett statligt övertagande.

4.3.2 Översyn av kontrollansvar på andra områden

Livsmedelsverket har haft i uppdrag att analysera om det finns vissa typer av livsmedelsanläggningar som på grund av en särskild komplexitet kräver en specialistkompetens som normalt inte kan förväntas finnas hos kommunerna.

När det gäller kosttillskott och livsmedel för särskilda näringsändamål kom Livsmedelsverket fram till att om ansvaret för dessa skulle flyttas från kommunerna skulle det uppstå svårhanterliga gränsdragningsproblem mellan de olika kontrollmyndigheterna. Det beror på att det är komplicerat att avgöra om det är fråga om sådana särskilda livsmedel eller om det är ”vanliga” livsmedel. Livsmedelsverket konstaterade också att det ur livsmedelssynpunkt skulle bli ineffektivt att separera kontrollen av dricksvattenanläggningarna från den tillsyn som följer av miljöbalken.⁶⁶

⁶⁵ Livsmedelsverket, *Redovisning av regeringsuppdrag om Livsmedelsverkets utnyttjande av föreskriftsrätt vad gäller föreskrifter om offentlig kontroll*, dnr2014/42416, 2015-07-07, s. 24.

⁶⁶ Livsmedelsverket, *Redovisning av regeringsuppdrag angående översyn av ansvarsfördelningen inom livsmedelskontrollen Jo2010/3600*, bilaga, dnr 5271/2010, 2011-10-28, s. 3–4 (dricksvattenanläggningar s. 45).

Livsmedelsverkets översyn berörde även mer komplexa anläggningar som, med undantag för dricksvattenanläggningar, förekommer i mindre utsträckning hos kommunerna. Det huvudsakliga problemet i den kommunala livsmedelskontrollen handlar om att vissa kommuner inte i tillräcklig utsträckning genomför kontroller av ”vanliga” anläggningar, som livsmedelsbutiker, restauranger och storkök. Det är därför Statskontorets bedömning att det inte nämnvärt skulle bidra till att lösa de huvudsakliga problemen om kontrollansvaret för enskilda sakområden fördes över, utöver vad som redan genomförts.

4.4 Erfarenheter av statligt övertagande från andra tillsynsområden

För att kunna värdera i vilken utsträckning som ett statligt övertagande av livsmedelskontrollen kan lösa problemen i livsmedelskontrollen har vi undersökt erfarenheterna från tidigare statligt övertagande av kommunal tillsyn. År 2009 tog länsstyrelserna över ansvaret för djurskyddskontroller, och för kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen. År 2014 tog Livsmedelsverket över ansvaret för småskaliga animalieanläggningar, exempelvis mindre charkuterier och mejerier⁶⁷

4.4.1 Länsstyrelsernas övertagande av djurskyddskontrollerna

Regeringen motiverade reformen där länsstyrelserna tog över ansvaret för djurskyddskontroller med att den skulle åtgärda långvariga problem med bristande djurskyddskontroll. Med i bilden fanns också ökade krav inom EU på en god styrning, samordning och uppföljning av djurskyddskontrollen. Enligt regeringen hade Sverige svårt att garantera att EU-regelverket om offentlig kontroll på djurskyddsområdet följdes. Styrningen av de kommunala kontrollmyndigheterna försvårades bland annat av att kommunerna hade rätt att besluta om finansieringen. Eftersom en stor del av djurskyddskontrollen finansierades med skattemedel var det lokala politiska prioriteringar som avgjorde hur mycket resurser som gick till djurskyddet. Regeringen lyfte även fram att djurskyddskontrollen kan vara komplex och ibland kräva att djurskyddsinspektören har specialistinriktning. Små kommuner kunde dessutom ha problem att rekrytera personal, problem som kunde förstärkas av att kommunen tilldelade tillsynen otillräckliga resurser. I små kommuner kunde djurskyddskontrollen dessutom bli sårbar eftersom kunskapen där var koncentrerad till ett fåtal personer.

Regeringen ansåg även att det innebar en stor risk för olikartade bedömningar att djurskyddskontrollen var spridd på över 300 kontrollmyndigheter, vilket i slutändan ledde till bristande rättssäkerhet.⁶⁸ Regeringen resonerade att färre men större kontrollmyndigheter skulle ge en generell kompetensökning och en ökad likvärdighet i kontrollerna.

Men en överföring av kontrollansvaret till länsstyrelserna var också förenad med nackdelar, konstaterade regeringen. De kommunala kontrollmyndigheterna hade vissa förutsättningar för en effektiv kontrollverksamhet som länsstyrelserna delvis

⁶⁷ Anläggningar som ska godkännas enligt artikel 4 i förordning (EG) nr 853/2004.

⁶⁸ Prop. 2007/08:63, *Djurskyddskontroll m.m. i statlig regi*, s. 30.

saknade. Det handlade dels om att känna till lokala förhållanden, dels om att kommunerna kunde samordna djurskyddskontrollerna med miljötillsynen.⁶⁹

Djurskyddskontrollen blev anslagsfinansierad

Djurskyddskontrollerna sysselsatte före reformen cirka 182 årsarbetskrafter i kommunerna, inräknat både handläggare och chefer. En tjänsteman som arbetade med djurskyddsfrågor lade i genomsnitt 35 procent av sin arbetstid på detta sakområde.⁷⁰ Cirka 22 årsarbetskrafter arbetade med djurskyddsfrågor på länsstyrelserna.⁷¹ Djurskyddskontrollerna omfattade cirka 100 000 registrerade verksamheter, utöver privatpersoner med sällskapsdjur.⁷²

I samband med att regeringen överförde kontrollansvaret så avskaffades också avgiftsfinansieringen. I stället tillfördes länsstyrelsernas förvaltningsanslag 118 miljoner kronor baserat på antalet årsarbetskrafter hos kommunerna. Regeringen menade att verksamhetsöverföringen innebar betydande möjligheter till effektivitetsvinster och därmed också utrymme för kvalitetshöjningar. Länsstyrelserna skulle kunna göra besparingar bland annat genom att ta tillvara stordriftsfördelar, utveckla enhetliga arbetsätt och samla specialistkompetens. Anslagstillskottet till länsstyrelserna inkluderade även kostnader för kontroll av livsmedel och foder i primärproduktionen (se avsnitt 4.4.2).⁷³

Reformen försenades eftersom länsstyrelserna inte hade fått tillräckliga resurser för genomförandet. Regeringen gav därför länsstyrelserna ett tillfälligt tillskott både 2010 och 2011 på 11 miljoner kronor respektive 25 miljoner kronor.⁷⁴ Det sistnämnda tillskottet permanentades sedan. Reformen blev sammantaget drygt 20 procent dyrare än beräknat.⁷⁵

Ökad likvärdighet men sjunkande effektivitet i djurskyddskontrollerna

Statskontoret kom 2011 fram till att kvaliteten i djurskyddskontrollerna hade ökat. Statskontoret ansåg även att kontrollerna hade blivit mer likvärdiga, rättssäkra och träffsäkra. Det faktum att antalet kontrollmyndigheter minskat kraftigt hade gett bättre förutsättningar i detta avseende. Samordningen av kontrollen inom länen hade blivit bättre, men samordningen på nationell nivå var fortfarande svagt utvecklad.⁷⁶ Statskontoret menade också att förutsättningarna för en objektiv kontroll ökat, eftersom det inte längre fanns en risk för att ett oberättigat politiskt inflytande skulle kunna påverka beslutsfattandet.⁷⁷

⁶⁹ Prop. 2007/08:63, *Djurskyddskontroll m.m. i statlig regi*, s. 30.

⁷⁰ Prop. 2007/08:63, *Djurskyddskontroll m.m. i statlig regi*, s. 49-50.

⁷¹ Statskontoret, *Djurskyddskontrollens utveckling* (2011:23), s. 7-8.

⁷² Prop. 2007/08:63, *Djurskyddskontroll m.m. i statlig regi*, s. 49-50.

⁷³ Prop. 2007/08:63, *Djurskyddskontroll m.m. i statlig regi*, s. 40. Extra kontroller är fortsatt avgiftsfinansierade.

⁷⁴ Statskontoret, *Djurskyddskontrollens utveckling* (2011:23), s. 32.

⁷⁵ Prop. 2011/12:1, *Budgetpropositionen för 2012 Utgiftsområde 1 Rikets styrelse*, s. 51.

⁷⁶ Statskontoret, *Djurskyddskontrollens utveckling* (2011:23), s. 7-8.

⁷⁷ Statskontoret, *Djurskyddskontrollens utveckling* (2011:23), s. 78.

Länsstyrelserna i södra Sverige fick till största delen sina behov täckta via verksamhetsövergångar av kommunala djurskyddsinspektörer, medan däremot flera norrlandslän behövde rekrytera ny personal.⁷⁸ Sammantaget minskade antalet årsarbetskrafter från totalt 204 (varav 182 i kommunerna) före reformen, till 184 år 2010.⁷⁹ Antalet genomförda kontroller sjönk kraftigt i samband med att länsstyrelserna tog över, vilket resulterade i en försämrad kostnadseffektivitet. Statskontoret pekade i sin rapport hösten 2011 på att reformen var långt ifrån genomförd. Statskontoret såg stora möjligheter att öka både kvalitet och kvantitet med befintliga resurser.⁸⁰

Sedan 2011 har antalet kontroller sjunkit ytterligare. En uppföljning av resursanvändningen 2014 visade att länsstyrelserna använde mer resurser till djurskyddskontrollerna än vad som tillfördes dem när de tog över djurskyddskontrollerna. Variationerna i effektivitet mellan länsstyrelserna var stora, och det saknades tydliga kopplingar mellan utfall och externa faktorer som djurtäthet och länsstorlek.⁸¹

4.4.2 Länsstyrelsernas övertagande av ansvar för kontroll av livsmedel och foder

Motivet för att flytta ansvaret för att kontrollera livsmedel och foder i primärproduktionen var att kontrollfrekvensen inom området var så låg att många kommuner inte hade tillräckligt stort antal kontroller för att kunna upprätthålla sin kompetens inom området. Regeringen ifrågasatte därför om den kommunala kontrollorganisationen kunde hålla en tillräckligt hög och likvärdig kvalitet i kontrollverksamheten.⁸²

Statskontoret noterar att det inte finns någon information om resultaten i kontrollverksamheten före överföringen till länsstyrelserna, vilket försvårar bedömningen av vilken effekt som övertagandet haft på verksamheten. Men en utvärdering från 2016 visade att det fanns problem i kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen. Utvärderingen visade att den inte var riskbaserad och enhetlig, inte genomfördes med tillräcklig regelbundenhet och att den inte hade avsedd effekt. Det berodde bland annat på att registren över primärproducenterna var ofullständiga. Det fanns också kompetensbrister.⁸³ Länsstyrelserna ansåg att bemanningen var för låg och ansvaret var splittrat på för många personer.⁸⁴ Myndigheterna lämnade flera förslag till regeringen för att åtgärda problemen, bland annat om hur samordningen och utnyttjandet av resurser skulle kunna förbättras. De konstaterade samtidigt att genomförandet av dessa förslag skulle kräva ytterligare resurser.⁸⁵

⁷⁸ SOU 2011:75, *Ny djurskyddslag*, s. 367.

⁷⁹ Statskontoret, *Djurskyddskontrollens utveckling* (2011:23), s. 44.

⁸⁰ Statskontoret, *Djurskyddskontrollens utveckling* (2011:23), s. 7–8.

⁸¹ Prop. 2015/16:1 *Budgetpropositionen för 2017 Utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel*, s. 60.

⁸² Prop. 2007/08:63, *Djurskyddskontroll m.m. i statlig regi*, s. 37.

⁸³ Jordbruksverket och Livsmedelsverket, *Rapport för regeringsuppdrag angående den offentliga kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen*, 2016, s. 7–8.

⁸⁴ Jordbruksverket och Livsmedelsverket, *Rapport för regeringsuppdrag angående den offentliga kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen*, 2016, s. 31.

⁸⁵ Jordbruksverket och Livsmedelsverket, *Rapport för regeringsuppdrag angående den offentliga kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen*, 2016, s. 7.

4.4.3 Livsmedelsverket övertagande av ansvar för småskaliga animalieanläggningar

Den 1 januari 2014 tog Livsmedelsverket över ansvaret för att kontrollera småskaliga animalieanläggningar från kommunerna. Det övergripande syftet med beslutet var att öka likvärdigheten i kontrollen. Genom att föra över kontrollen av anläggningarna till Livsmedelsverket bedömde regeringen att kompetensen skulle kunna säkerställas i och med att Livsmedelsverket redan hade ansvar för att kontrollera större anläggningar med animalisk produktion.⁸⁶

Livsmedelsverket fick i uppdrag att se över ansvarsfördelningen och bedömde att kommunerna hade ansvar för att kontrollera för få småskaliga animalieanläggningar för att kunna upprätthålla tillräcklig kompetens. Livsmedelsverket menade att utbildningsinsatser och förstärkt uppföljning tillfälligt skulle kunna förbättra förutsättningarna. Men myndigheten menade också att sådana insatser inte skulle kunna utjämna skillnaderna i strukturella förutsättningar mellan kommunerna som storlek på kommunen och avstånd inom kommunen. Totalt berördes cirka 600 företag och 148 kommunala kontrollmyndigheter.⁸⁷ Stockholm och Göteborg blev undantagna, eftersom Livsmedelsverket bedömde att de hade tillräckligt många anläggningar för att kunna upprätthålla kompetens. De återfick därför kontrollansvaret. Ansvarsfördelningen blev därmed asymmetrisk.

Livsmedelsverkets analyserade även länsstyrelsens möjligheter att ta över ansvaret. Myndigheten avrådde från detta, dels eftersom det skulle innebära relativt få anläggningar per länsstyrelse, dels eftersom kontrollområdet inte låg inom länsstyrelsens befintliga kompetens.

⁸⁶ Livsmedelsverket, *Redovisning av regeringsuppdrag angående översyn av ansvarsfördelningen inom livsmedelskontrollen Jo2010/3600*, bilaga, dnr 5271/2010, 2011-10-28, s. 3.

⁸⁷ Livsmedelsverket, *Överföring av kontrollansvaret för 853-anläggningarna – Redovisning av Livsmedelsverkets arbete med den förändrade ansvarsfördelningen*, 2015, s. 9. 146 kommuner samt Stockholm och Göteborg.

Ännu svårt att säga något om effekterna

Livsmedelsverket gjorde en uppföljning cirka ett år efter att myndigheten tagit över de småskaliga animalieanläggningarna. Den visade att det var svårt att säga något om målet om mer likvärdiga kontroller hade uppnåtts. Företagen var överlag positiva till förändringen, medan en relativt hög andel av de berörda kommunerna var negativa. En majoritet av de ansvariga cheferna i kommunerna menade att de hade haft tillräcklig kompetens för uppgiften. De framförde också att kommunernas attraktivitet som arbetsgivare för livsmedelsinspektörer hade försämrats, eftersom de ansåg att ansvaret för mer komplicerade anläggningar var värdefullt för att skapa utveckling i arbetet.⁸⁸

4.5 Konsekvenser av ett statligt övertagande av livsmedelskontrollen

I detta avsnitt diskuterar vi för- och nackdelar med ett statligt övertagande mot bakgrund av de lärdomar som finns att hämta från tidigare statliga övertaganden. Men vi inleder med att redogöra för de principiella aspekterna på ett kommunalt respektive ett statligt ansvar.

4.5.1 Det finns principiella för- och nackdelar både med kommunalt och med statligt ansvar

Det är några principiella värden som brukar återkomma i diskussionen när det ska göras en avvägning om en uppgift ska vara ett statligt eller ett kommunalt ansvar. Tillsynsutredningen återger fem sådana principer:⁸⁹

- Princip 1: Det är ett riksintresse att garantera landets alla medborgare en viss minimistandard i fråga om trygghet, säkerhet och välfärd.
- Princip 2: En uppgift bör inte ligga på högre beslutsnivå än nödvändigt i förhållande till de som direkt berörs av beslutet.
- Princip 3: Uppgifter som kräver ett stort mått av likformighet eller där det är nödvändigt med en överblick över hela riket bör ligga på central nivå.
- Princip 4: Uppgifter som kräver ett betydande inslag av lokalkännedom och specifik detaljkunskap bör decentraliseras.
- Princip 5: Närliggande uppgifter bör verkställas på samma beslutsnivå och vara samma huvudmans ansvar, om det därigenom går att uppnå effektivitetsvinster.

Tillsynsutredningen konstaterar att argumenten för ett kommunalt ansvar för en uppgift vanligen betonar den andra och den fjärde principen. Argument för ett statligt ansvar brukar betona den första och den tredje principen.

Tydliga krav på en nationellt likvärdig tillsyn talar för ett statligt ansvar.⁹⁰ Men tillsynsutredningen konstaterar att argumenten om närhet mellan beslutsfattare och

⁸⁸ Livsmedelsverket, *Överföring av kontrollansvaret för 853-anläggningarna – Redovisning av Livsmedelsverkets arbete med den förändrade ansvarsfördelningen*, 2015, s. 3.

⁸⁹ SOU 2004:100, *Tillsyn. Förslag om en tydligare och effektivare tillsyn*, s. 132.

⁹⁰ SOU 2004:100 *Tillsyn. Förslag om en tydligare och effektivare tillsyn*, s. 134.

berörda samt lokalkännedom varit betydelsefulla när beslut har fattats om att tillsynsansvaret ska ligga på kommunal nivå.⁹¹

Den femte principen öppnar för en mer pragmatiskt inriktad uppgiftsfördelning, där praktiska – och inte minst kostnadsmässiga – hänsyn kan spela en stor roll.

4.5.2 Effektivitetsrisker med ett statligt övertagande

Ett statligt övertagande av livsmedelskontrollen har både för- och nackdelar när det gäller effektiviteten. Men vår övergripande bedömning är att det på kort och medellång sikt finns betydande effektivitetsmässiga risker med ett statligt övertagande.

Långsiktiga effektivitetsskäl som talar för ett statligt övertagande

Ett statligt övertagande skulle ge färre och större enheter. Om ansvaret förs över till länsstyrelsen skulle det innebära att den minsta länsstyrelsen, Gotlands län, får ungefär sex årsarbetskrafter för livsmedelskontroll. Ett statligt övertagande skulle alltså kunna ge stordriftsfördelar för verksamheten. Det handlar framför allt om att personal och kompetens skulle kunna användas effektivare i kontrollverksamheten. Detta gör det möjligt att planera och följa upp kontrollverksamheten över ett större geografiskt område. En större enhet skulle också få större möjligheter att ha specialkompetens på olika kontrollområden. En förbättrad planering och en mer samlad kompetens bör kunna leda till effektivitetsvinster i form av en ökad träffsäkerhet i kontrollverksamheten, oberoende av om det är Livsmedelsverket eller länsstyrelserna som tar över ansvaret.

Samordningsvinsterna med annan befintlig kontrollverksamhet är större om Livsmedelsverket blir ny huvudman än om länsstyrelsen blir det. Skälet är att Livsmedelsverket redan utför livsmedelskontroll inom samma och närliggande ansvarsområden som kommunerna har i dag. Beröringspunkterna är däremot färre mellan den kommunala livsmedelskontrollen och länsstyrelsens ansvar för kontroll av djurskydd samt livsmedel och foder i primärproduktionen.

Långsiktiga effektivitetsskäl som talar mot ett statligt övertagande

Ett statligt ansvar innebär att kontrollverksamheten ska täcka ett större geografiskt område. Det skulle i sin tur medföra ökade restider och mindre tid att genomföra den operativa kontrollen.

Ett statligt ansvar skulle även göra det svårare att upprätthålla den lokalkännedom och möjlighet till direkta kontakter med livsmedelsföretagare som finns i dag. Det är svårt att uppskatta vilken roll en hög grad av lokalkännedom spelar för en effektiv kontrollverksamhet. Men det är sannolikt att den lokala närvaron ger möjligheter att inhämta information om livsmedelsanläggningarna som till exempel innebär att det går att göra en bättre riskbedömning.

Risk för höga omställningskostnader vid ett statligt övertagande

Statskontoret bedömer att det finns flera effektivitetsmässiga risker med att staten tar över livsmedelskontrollen. Det handlar dels om övergångskostnader för lokaler, it-stöd med mera, dels om svårigheter att rekrytera personal.

⁹¹ SOU 2004:100 *Tillsyn. Förslag om en tydligare och effektivare tillsyn*, s. 135.

Ett statligt övertagande av livsmedelskontrollen skulle kräva investeringar bland annat i kompetensutveckling, lokaler och ett gemensamt it-stöd. Detta är kostnader som inte direkt skulle kunna tas ut i högre avgifter. Det gäller även för omställningskostnaderna, som sannolikt skulle behöva finansieras med anslagsmedel. Erfarenheterna från när länsstyrelserna tog över djurskyddskontrollen visar också att problemen med att bygga upp en ny kontrollorganisation inte bör underskattas. Denna reform blev drygt 20 procent dyrare än beräknat (se avsnitt 4.4.1).

Möjligtvis är dock förutsättningarna något bättre för ett övertagande av livsmedelskontrollen än vad de var för djurskyddskontrollen. Den kommunala livsmedelskontrollen är en större verksamhet än djurskyddsverksamheten, vilket kan ge bättre förutsättningar att ta tillvara stordriftsfördelar. Livsmedelskontrollen är därutöver i huvudsak en planerad verksamhet, medan djurskyddskontrollen i stor utsträckning är händelsestyrd, det vill säga en stor andel av kontrollerna sker efter en anmälan från allmänheten. Avgiftsfinansieringen av livsmedelskontrollerna skapar även andra ekonomiska förutsättningar än vad som gällde för djurskyddskontrollerna.

Rekryteringssvårigheter kan ge risk för nedgång i kontrollverksamheten

Mot bakgrund av att det generellt är svårt att rekrytera livsmedelsinspektörer bedömer Statskontoret att det finns en risk för att ett statligt övertagande skulle innebära en nedgång i kontrollverksamheten under en förhållandevis lång tid. I många mindre kommuner lägger den tjänsteman som utför livsmedelskontrollen en mindre del av sin arbetstid på detta. Exempelvis har trettiosex kommuner 0,5 årsarbetskrafter eller mindre för livsmedelskontroll. Det är därför troligt att ett antal av de kommunala tjänstemän som i dag arbetar med kontrollen inte skulle följa med vid ett statligt övertagande. Det skulle innebära att kompetensen för den operativa kontrollen i viss utsträckning skulle behöva byggas upp på nytt. Det gäller framför allt i de norra delarna av landet. Erfarenheterna från när länsstyrelserna tog över djurskyddskontrollerna talar för att det finns en sådan risk. Då uppstod ett jämförelsevis större rekryteringsbehov av inspektörer i norrlandslänet jämfört med i södra Sverige (se avsnitt 4.4.1).

Vi bedömer att riskerna för en nedgång i effektiviteten är större om Livsmedelsverket tar över livsmedelskontrollen än om länsstyrelserna gör det. Det hänger samman med att länsstyrelserna har en betydligt mer finmaskig regional organisation. Livsmedelsverket skulle troligen behöva bygga upp en sådan för att få kontrollverksamheten att fungera. Det innebär att länsstyrelserna i större utsträckning kan utnyttja exempelvis befintliga lokaler och it-stöd.

Ett asymmetriskt övertagande skulle begränsa möjligheterna till effektiva lösningar

Ett alternativt till ett fullständigt statligt övertagande skulle kunna vara att staten endast tog över verksamheten i de mindre kommunerna, det vill säga ett asymmetriskt övertagande. Men den typen av uppgiftsfördelning medför också problem. Om de kommuner som står för en relativt stor andel av årsarbetskrafterna skulle undantas skulle det sannolikt bli svårare att skapa en effektiv regional organisation i de aktuella länen eller regionerna.

4.5.3 Ett statligt övertagande minskar sårbarheten

Ett statligt övertagande skulle innebära att det skapas större enheter. Det gäller oavsett om det är Livsmedelsverket eller länsstyrelserna som tar över. Vi bedömer därför

att ett statligt övertagande skulle minska problemet med små och sårbara kontrollmyndigheter.

4.5.4 Ett statligt övertagande minskar risken för felaktiga prioriteringar

Statskontoret bedömer att problemen i livsmedelskontrollen delvis beror på att vissa kommuner inte prioriterar kontrollen i tillräcklig utsträckning (se även avsnitt 2.3.5). Vi bedömer att ett statligt övertagande skulle innebära en att riskerna minskar för att besluten ska påverkas av hänsyn som inte har med livsmedelskontrollen att göra. Det gäller särskilt om Livsmedelsverket skulle överta kontrollen, eftersom myndigheten inte behöver ta hänsyn till andra frågor.

4.5.5 Ett statligt övertagande ger bättre förutsättningar för en likvärdig kontrollverksamhet

Ett statligt övertagande skulle innebära färre kontrollmyndigheter, vilket ger bättre förutsättningar för likvärdighet i bedömningarna. Ett statligt övertagande av livsmedelskontrollen skulle dessutom ge färre beslutsnivåer. Om Livsmedelsverket tog över ansvaret skulle det underlätta styrningen av livsmedelskontrollerna genom att all operativ verksamhet samlas inom en myndighet. Men även om länsstyrelsen fick ansvaret skulle styrningskedjan kortas. Därmed skulle förutsättningarna bli bättre för att den centrala myndighetens styrning faktiskt får genomslag på den operativa nivån. Sammantaget skulle risken minska för att olika enheter på olika nivåer i kontrollkedjan gör olika bedömningar.

Större enheter med en mer samlad kompetens borde även ge förutsättningar för en högre och jämnare kvalitet i besluten. Enheterna skulle också få bättre förutsättningar för att ha tillgång till specialistkompetens, framför allt inom det juridiska området.

En nackdel med ett statligt övertagande utifrån ett likvärdighetsperspektiv är att enheterna skulle behöva täcka större geografiska områden, vilket kan minska möjligheterna till oanmälda kontroller i vissa områden.

Bättre förutsättningar för likvärdighet med Livsmedelsverket

Förutsättningarna för att skapa en likvärdig och kvalitativ livsmedelskontroll är antagligen bättre om Livsmedelsverket tar över ansvaret än om länsstyrelserna gör det. Dels har Livsmedelsverket till skillnad från länsstyrelserna en operativ kompetens på området. Dels har länsstyrelsen en rad olika uppgifter inom skilda sakområden, vilket innebär en risk för att verksamheten med livsmedelskontroller inte prioriteras på samma sätt som inom en mer renodlad myndighet.

Svårare att uppnå likvärdighet om både staten och kommuner har ansvar

Ett skäl som talar mot att staten bara skulle ta över ansvaret för delar av kontrollverksamheten, exempelvis i alla utom de största kommunerna, är att styrningen av den operativa kontrollverksamheten skulle försvåras om ansvaret fanns både hos en statlig myndighet och hos ett antal kommunala myndigheter. Detta skulle begränsa möjligheterna att uppnå en ökad likvärdighet.

4.5.6 Konsekvenser för kommunerna

Kontrollverksamheten är hårt reglerad, och det saknas i stor utsträckning utrymme för lokala prioriteringar. Därför skulle vissa kommuner kunna uppfatta ett statligt

övertagande som en fördel. Genom att kommunerna slipper ansvaret för livsmedelskontrollen kan de koncentrera sig på övriga kommunala uppgifter.

En nackdel om ansvaret för livsmedelskontrollen överförs till staten är att det kan drabba andra kommunala verksamheter negativt. Det handlar särskilt om miljötillsynen, som i många små kommuner är organisatoriskt integrerad med livsmedelskontrollen. Om livsmedelskontrollen försvinner kan det därför bli svårare för kommunerna att bemanna miljötillsynen.

Det skulle också innebära att kommunerna fick något färre verksamheter att fördela kommungemensamma kostnader på. Om ansvaret lyftes från kommunerna skulle det även innebära en begränsad minskning av antalet arbetstillfällen i kommunen.

4.6 Statskontoret förordar ökad kommunal samverkan framför ett statligt övertagande av livsmedelskontrollen

Statskontoret bedömer att ökad kommunal samverkan är att föredra framför ett statligt övertagande av livsmedelskontrollen. Vi utvecklar grunderna för vår bedömning nedan och ger en överblick i tabell 4.6.

Tabell 4.6 Konsekvenserna av ökad kommunal samverkan respektive statligt övertagande av livsmedelskontrollen inom olika målområden.

	Effektivitet	Sårbarhet	Felaktig prioritering	Likvärdighet	Övriga konsekvenser
Samverkan genom samrådsgrupper, professionella nätverk m.m.	Något ökad	Liten eller ingen påverkan	Liten eller ingen påverkan	Bättre förutsättningar	Inga tydliga
Samverkan om specifika uppgifter, tjänster och resurser	Något ökad	Minskad	Liten eller ingen påverkan	Bättre förutsättningar lokalt	Kan ha negativa konsekvenser för andra kommunala verksamheter
Samverkan i gemensam organisation	Ökad	Minskad	Mindre risk	Bättre förutsättningar lokalt	Kan ha negativa konsekvenser för andra kommunala verksamheter
Statligt övertagande av hela livsmedelskontrollen	Stor risk för minskad	Minskad	Betydligt mindre risk	Bättre förutsättningar nationellt	Kan ha negativa konsekvenser för andra kommunala verksamheter
Statligt övertagande i enskilda kommuner	Minskad	Minskad	Delvis mindre risk	Delvis bättre förutsättningar nationellt	Försvårat statlig styrning

4.6.1 Effektivitetsskäl talar för kommunal livsmedelskontroll

Även om vi inte förordar att staten tar över livsmedelskontrollen kan vi konstatera att likvärdighets- och rättssäkerhetsskäl talar för att tillsynsuppgifter som livsmedelskontrollen bör vara ett statligt ansvar. Ett statligt övertagande skulle även minska riskerna för att livsmedelskontrollen påverkas av lokala prioriteringar på det sätt som är fallet i dag. Ett statligt ansvar skulle också minska sårbarheten genom att inspektionsenheterna skulle bli större.

Det viktigaste skälet för att vi inte föreslår ett statligt övertagande är att det finns stora effektivitetsrisker med ett statligt övertagande, åtminstone på kort och medellång sikt. Erfarenheterna från länsstyrelsens övertagande av djurskyddskontrollerna visar att kostnaderna för sådant som utveckling av it-stöd och enhetliga handlägningsrutiner samt personalövergångar sannolikt först på längre sikt kan uppvägas av eventuella stordriftsfördelar med ett statligt övertagande.

Det är inte heller av effektivitetsskäl lämpligt att staten tar över ansvaret för hela livsmedelskontrollen i enskilda kommuner, eller omvänt, att enskilda kommuner skulle behålla ansvaret för livsmedelskontrollen vid ett statligt övertagande av den kommunala livsmedelskontrollen. Vi bedömer att en sådan lösning sannolikt skulle göra det svårt för en statlig myndighet att bedriva en effektiv verksamhet.

Ett fortsatt kommunal ansvar för livsmedelskontrollen innebär också en möjlighet att ta tillvara effektivitetsmässiga fördelar som ofta följer av en lokal närvaro som till exempel en bättre kännedom om lokala förhållanden och kortare avstånd.

Vår bedömning är att ökad samverkan skulle medföra effektivitetsvinster jämfört med nuvarande förhållanden, oavsett vilken form denna samverkan sker i. Men samverkan som sker genom att kommunerna bildar gemensamma organisationer gör att det blir möjligt att effektivisera planering, ledning och administration. Därmed ger denna form av samverkan bättre möjligheter till effektivisering än de två andra formerna av kommunal samverkan.

4.6.2 Samverkan behövs för att minska sårbarheten och öka effektiviteten och likvärdigheten

Ett viktigt skäl för att kommuner ska samverka i ökad utsträckning är för att minska sårbarheten och öka likvärdigheten. Men alla former av samverkan leder inte till att sårbarheten minskar. Vi bedömer att det i första hand är när kommuner samverkar om specifika uppgifter, tjänster och resurser eller i gemensamma organisationer som sårbarheten kan minska. Vi bedömer inte att samverkan genom sådant som samrådsgrupper och professionella nätverk kan lösa detta problem.

Samverkan bör även ge positiva effekter på likvärdigheten även om det inte går att lösa alla de problem med likvärdighet som tidigare studier visat genom ökad samverkan. Vi bedömer att samverkan i viss utsträckning kan lösa problemet med att vissa kommuner inte prioriterar livsmedelskontrollen. Det gäller framför allt för samverkan i gemensamma organisationer som vi bedömer leder till att risken för att livsmedelskontrollen inte prioriteras minskar, genom att kommuner som samverkar påverkar varandra.

Livsmedelsverket och länsstyrelserna kommer även i fortsättningen behöva genomföra åtgärder för att stärka likvärdigheten i livsmedelskontrollen och se till att kommuner prioriterar livsmedelskontrollen i tillräcklig utsträckning (se även kapitel 3).

4.6.3 Ett minskat antal kontrollmyndigheter är önskvärt

Vår analys visar att det är samverkan i gemensamma organisationer som har bäst förutsättningar att höja effektiviteten i livsmedelskontrollen bedömer vi att det är viktigt att kontrollmyndigheterna blir större och färre. Vi bedömer att ett minskat antal kontrollmyndigheter även skulle vara positivt för den statliga samordningen och vägledningen av livsmedelskontrollen. Det stora antalet kontrollmyndigheter som finns i dag gör det svårare för Livsmedelsverket att styra och samordna effektivt. De stora skillnaderna gör att Livsmedelsverket i sin styrning måste hantera helt olika problem i stora respektive i små kommuner.

4.6.4 Goda samverkansmöjligheter för kommuner som i dag har en svag kontroll

Som vi konstaterat tidigare var det 41 kontrollmyndigheter som under 2016 genomförde kontroller i otillräcklig omfattning (se avsnitt 2.2). Av dessa var det 2 som redan ingick i gemensamma kontrollorganisationer. Bland de övriga 39 var det 33 kommuner som hade färre än två årsarbetskrafter.

Vi bedömer att cirka 30 av dessa 33 kommuner har goda möjligheter att samverka med andra kommuner, eftersom de ligger i relativt tätbefolkade områden. Dessutom ligger 4 av kommunerna inom pendlingsavstånd till kommuner som redan samverkar i gemensamma kontrollorganisationer.

Men 3 av kommunerna ligger i avlägset belägna landsbygdsregioner. De är också kommuner där det geografiska avståndet mellan tätorterna är stort, mer än tio mil. För dessa kommuner är möjligheten till samverkan med andra kommuner sämre.

5 Förslag på hur samverkan mellan kommuner kan öka

I detta kapitel lämnar Statskontoret ett förslag på hur samverkan mellan kommunerna ska kunna öka. Vi inleder i avsnitt 5.1 med att redogöra för våra utgångspunkter och hur vi resonerat kring det förslag vi lämnar. I avsnitt 5.2 redogör vi för hur kraven på samverkan har utformats tidigare, dels i Finland och dels i svensk lagstiftning. Kapitlet avslutas i avsnitt 5.3 med att vi redovisar våra förslag.

5.1 Utgångspunkter för Statskontorets förslag

Statskontorets förslag bygger på att det krävs både stimulans och krav för att åstadkomma ökad samverkan. De krav som ställs måste vidare anpassas till regeringsformens princip om kommunalt självstyre. Åtgärder för att öka samverkan bör även inkludera fler kommunala verksamhetsområden än bara livsmedelskontrollen. Åtgärderna bör vidare syfta till att alla kommuner deltar i samverkan, även de stora kommunerna. Vi utvecklar detta nedan.

5.1.1 Både stimulans och krav behövs för att åstadkomma fördjupad samverkan

För att öka samverkan och minska antalet kontrollmyndigheter bedömer vi att staten måste vidta fler och kraftfullare åtgärder än staten hittills gjort. Vi gör den bedömningen bland annat mot bakgrund av att det bildats få gemensamma kontrollmyndigheter de senaste åren, trots de åtgärder som genomförts.

Grovt sett kan vi skilja mellan åtgärder som innebär att staten stimulerar frivillig samverkan mellan kommuner och åtgärder som på olika sätt ska tvinga kommunerna att samverka. Det går bland annat att stimulera frivillig samverkan genom informationsinsatser, förenklad lagstiftning och ekonomiska bidrag. Åtgärder som innehåller inslag av tvång kan handla om att genom en tydligare styrning eller krav i författningen göra att kommuner måste eller behöver samverka i ökad utsträckning.

SKL har föreslagit åtgärder för att stimulera frivillig samverkan. SKL föreslår att Livsmedelsverket, Jordbruksverket och länsstyrelserna ska få i uppdrag att verka för att det ska inrättas samverkansnätverk, så kallade regionala noder. Vi har inte närmare analyserat förslaget. Men vi bedömer att samverkan i nätverksform kan bidra till att förbättra livsmedelskontrollen. Men det löser inte problemen med att vissa kommuner inte utför sin livsmedelskontroll i tillräcklig utsträckning (se avsnitt 4.2).

SKL föreslår också att en generell möjlighet till avtalssamverkan för kommunerna ska införas i lagen. En sådan möjlighet skulle underlätta för kommuner att samarbeta om juridisk kompetens, it-stöd och annat som behövs för att effektivisera kontroll-

verksamheten. Som vi nämnde i kapitel 1 har en parlamentarisk kommitté fått i uppdrag att utreda förutsättningarna för en generell möjlighet till avtalssamverkan.⁹² Statskontoret har därför inte analyserat SKL:s förslag närmare.

I övrigt har inte de vi intervjuat och samtalat med i någon större utsträckning lyft fram brister i lagstiftningen som ett hinder för samverkan. Några av de kommunföreträdare som samverkar i kommunalrättsliga former har även sagt att det är ett problem att timtaxor för livsmedelskontrollen måste beslutas i alla de samverkande kommunernas fullmäktige. De säger att denna ordning innebär administrativt merarbete och en risk för att timtaxorna varierar mellan de kommuner som deltar i samverkan. Men vi har inte haft möjlighet att analysera detta inom ramen för det här uppdraget.

Krav på att kommuner ska samverka kan utformas på olika sätt. Vi kommer att närmare beskriva några alternativ i avsnitt 5.2. En allmän svårighet med att ställa krav som gör att kommuner måste samverka är att kommuner då kan tvingas att samverka med parter som de inte har fullt förtroende för. Företagsekonomerna Anders Anell och Ola Mattisson betonar i en kunskapsöversikt om kommunal samverkan hur viktigt det är att parterna har förtroende för varandra, och att framgångsrik samverkan i hög grad är en fråga om att parterna behöver lära sig att hantera motstridiga intressen och mål.⁹³ Vår slutsats är att samverkan har bättre förutsättningar att fungera väl om de parter som ingår i samverkan har förtroende för varandra. Krav från staten på samverkan bör därför utformas på ett sådant sätt att de så långt som möjlighet ger kommunerna frihet att välja samverkansparter och samverkansformer.

5.1.2 Kraven måste anpassas till regeringsformens princip om kommunal självstyrelse

Den kommunala självstyrelsen är reglerad i regeringsformen. Den innebär att det ska finnas en självständig och fri bestämmanderätt för kommuner och landsting, inom vissa ramar. När frågan om huruvida en åtgärd är förenlig med självstyrelsen ska bedömas så finns det en konstitutionell praxis att utgå ifrån. Frågor som är viktiga att ta hänsyn till är exempelvis om en åtgärd påverkar den lokala demokratin, den kommunala beskattningsrätten eller den statliga tillsynen av kommunal verksamhet.⁹⁴

Vi bedömer att en åtgärd som innebär att kommunerna måste samverka främst kommer att påverka kommunernas möjlighet att fritt bestämma hur de ska organisera sin verksamhet. Det kan handla om att kommunen väljer att organisera verksamhet separat eller integrerat med annan verksamhet.

Ett sådant krav kan även påverka kommunernas möjlighet att bestämma hur kontrollverksamheten bedrivs, och i förlängningen de förtroendevaldas och medborgarnas möjlighet att påverka verksamheten. Men mot bakgrund av att formerna för livsmedelskontrollen är starkt reglerad i europeisk och svensk lagstiftning bedömer vi att utrymmet för kommunerna att bestämma hur de ska bedriva kontrollverksam-

⁹² Dir. 2017:13, Stärkt kapacitet i kommunerna för att möta Samhällsutvecklingen.

⁹³ Anell, Anders & Mattisson, Ola, 2009, s. 99.

⁹⁴ Statskontoret, *Kommunal självstyrelse och proportionalitet*, 2011:17, s. 66–68.

heten är begränsat, och att självstyrelsen i detta avseende redan är relativt kring-skuren. Ett krav som innebär att kommunerna måste samverka skulle därför inte ha något stor betydelse för självstyrelsen i detta avseende, oavsett hur ett sådant krav utformas.

Regeringsformen säger att en proportionalitetsbedömning ska göras

Enligt regeringsformen (1974:52) 14 kap. 3§ bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Regeringen har uttryckt att en sådan proportionalitetsbedömning bör innefatta en skyldighet att undersöka om det ändamål som regleringen avser att tillgodose kan uppnås på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt än det som föreslås. Om olika möjligheter finns för att uppnå detta ändamål ansåg regeringen att riksdagen, av hänsyn till principen om den kommunala självstyrelsen, bör välja den reglering som innebär en så liten inskränkning av den kommunala självbestämmanderätten som möjligt. Regeringen menade att detta förutsätter att det i lagstiftningsprocessen görs noggranna analyser av den påverkan som olika förslag har på den kommunala självstyrelsen.⁹⁵

Krav på kommunal samverkan innebär en mer eller mindre stor inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Men vi bedömer att det går att motivera en sådan inskränkning om det går att visa att det är en förutsättning för att minska sårbarheten, öka effektiviteten och ge bättre förutsättningar för en mer likvärdig livsmedelskontroll i landet. Som vi utvecklade i kapitel 3 bedömer vi att de brister som finns inom den kommunala livsmedelskontrollen inte går att lösa enbart genom en bättre styrning och vägledning från Livsmedelsverkets och länsstyrelsernas sida. Eftersom vi bedömer att ett statligt övertagande av livsmedelskontrollen har betydande nackdelar återstår bara en ökad kommunal samverkan. Men om ett krav som innebär att kommuner måste samverka är proportionellt måste bedömas i förhållande till hur stor inskränkningen som görs i självstyrelsen är och det varierar beroende på hur ett sådant krav utformas. Vi återkommer till detta längre fram.

5.1.3 Åtgärder bör samordnas med miljötillsynen och eventuellt även andra kommunala verksamhetsområden

Statskontoret lämnar nedan ett antal förslag för att öka samverkan om livsmedelskontrollen. Vissa av åtgärderna bedömer vi bör samordnas med andra verksamhetsområden, främst miljötillsynen. Som vi nämnt i kapitel 1 är livsmedelskontrollen och miljötillsynen ofta organisatoriskt integrerade med varandra, särskilt i små kommuner. Även om antalet årsarbetskrafter igenomsnitt är större inom miljötillsynen finns det även här en problematik med små och sårbara tillsynsmyndigheter. Undersökningar visar att det finns stora skillnader mellan de kommunala organisationerna på miljöområdet.⁹⁶

Vi bedömer att det är särskilt viktigt att samordna åtgärder som syftar till att kommuner ska bilda gemensamma kontrollmyndigheter. Det verkar inte vara ändamålsenligt att kommuner bildar gemensamma kontrollmyndigheter endast för livsmedelskontrollen. Det beror dels på att livsmedelskontrollen är en så liten verksamhet i många kommuner och dels på att det skulle kunna drabba andra tillsynsområden

⁹⁵ Prop. 2009/10:80, *En reformerad grundlag*, s. 212 f.

⁹⁶ Naturvårdsverket, *Effektiv miljötillsyn*, 2013, rapport 6558.

negativt, främst miljötillsynen, (se kapitel 4). Det finns i 11 § livsmedelslagen även en bestämmelse om att en kommuns uppgift när det gäller den offentliga kontrollen ska genomföras av den eller de kommunala nämnder som genomför uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet. Om kommuner ska kunna bilda gemensamma kontrollmyndigheter endast för livsmedelskontrollen behöver denna bestämmelse ses över.

Statskontoret anser att det finns ett värde i att det utvecklas en sammanhållen struktur för samverkan mellan kommunerna, det vill säga att kommuner samverkar med samma parter inom olika områden. Därför bör insatser som syftar till ökad samverkan samordnas mellan olika verksamhetsområden. En sådan ordning innebär troligen fördelar utifrån administrativ synvinkel, eftersom det ger kommunerna bättre möjligheter att samordna liknande typer av verksamhet i större enheter. Därmed ger det kommunerna möjligheter att uppnå stordriftsfördelar. En mer sammanhållen struktur ger sannolikt även bättre förutsättningar för medborgarna att få insyn i verksamheterna. Både den Kommunala kompetensutredningen och Ansvarskommittén har bedömt att den snabba utvecklingen mot allt fler överlappande samverkanskonstellationer är en stor brist utifrån en demokratisk synvinkel.⁹⁷

5.1.4 Angeläget att de stora kommunerna deltar i samverkan

Av naturliga skäl är det framför allt de små kommunerna som har mest att tjäna på samverkan, särskilt samverkan som sker i form av gemensamma kontrollmyndigheter eller genom avtal. Som vi redovisade i kapitel 4 är det relativt ovanligt att större kommuner ingår i gemensamma nämnder eller kommunalförbund. Men större kommuner verkar vara mer aktiva i samverkan som innebär utbyte av information och kunskap.

Vi bedömer är att det är viktigt att få med även de större kommunerna i mer fördjupad samverkan. Ett skäl är att stora kommuner sannolikt både kan bidra med specialistkunskap och administrativ kapacitet i ett samarbete med mindre kommuner. Ett annat skäl är att stora kommuner ofta är funktionella nav i regioner, och att det därför är lättare att skapa rationella och effektiva lösningar om de inkluderas.

5.2 Krav på samverkan som finns i olika författningar

Krav på kommunal samverkan kan utformas på olika sätt. Nedan redovisar vi dels den modell för lagstyrd samverkan som tillämpas i Finland, dels krav på kommunal samverkan som förekommer i annan svensk lagstiftning.

5.2.1 Lagen om samarbetsområden i Finland⁹⁸

Lagen om samarbetsområden för miljö- och hälsoskyddet i Finland trädde i kraft 2009. Lagen innebär att en kommun ska ha personalresurser som motsvarar minst 10 årsarbetskrafter för tjänsterna inom miljö- och hälsoskyddet. Om en kommun inte

⁹⁷ SOU 2007:72, *Kommunal kompetens i utveckling*, s. 332.

⁹⁸ Uppgifter i detta avsnitt bygger, om inte annat framgår, på regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om samarbetsområden för miljö- och hälsoskyddet samt till en lag om ändring av 32 § i livsmedelslagen, RP 51/2009 rd.

har sådana personalresurser ska den tillsammans med en eller flera kommuner bilda ett samarbetsområde.

Lagen ska tillämpas för hälsoskyddsuppgifter enligt ett antal lagar. Förutom livsmedelslagen handlar det om hälsoskyddslagen, tobakslagen och veterinärvårdslagen. Enligt uppgift från den finländska motsvarigheten till Livsmedelsverket, Evira, utgör livsmedelskontrollen cirka en tredjedel av personalresurserna i samarbetsområdena. Det innebär att samarbetsområdena som minst har omkring 3 årsarbetskrafter för livsmedelskontrollen.

Idag samverkar kommunerna i 62 samarbetsområden. Alla dessa uppfyller kraven på 10 årsarbetskrafter.⁹⁹ Men lagen tillåter undantag från kravet på personalresurser bland annat om det inte är möjligt att bilda en funktionell enhet på grund av skärgård eller långa avstånd. Lagen tillåter även undantag om kommunen själv kan ordna miljö- och hälsoskyddsuppgifterna med tillräcklig kvalitet, eller om samarbetsområdet kan säkerställas på annat sätt.

I varje samarbetsområde ska det finnas ett organ som ansvarar för uppgifterna. Det kan vara ett gemensamt organ eller en samkommun. De närmaste motsvarigheterna till dessa organ är i Sverige den gemensamma nämnden respektive kommunalförbundet.

Om en kommun inte uppfyller kraven på personalresurser och inte tillhör ett samarbetsområde ska regeringen besluta om att kommunen ska tillhöra ett sådant område. Regeringen beslutar då även om bland annat kostnadsfördelning, förvaltningsmodell, grunderna för hur tjänster och uppgifter ska ordnas. Beslutet gäller fram till dess att de berörda kommunerna avtalar om något annat.

Det bör nämnas att Finland planerar att införa 18 direktvalda regionala organ, som bland annat ska överta ansvaret för livsmedelskontrollen. När detta genomförts kommer lagen om samarbetsområden att avvecklas.

Reformen genomfördes i flera steg

Samarbetsområdena bildades under en tioårsperiod. Reformen drevs från det finska regeringskansliet och involverade många aktörer, enligt uppgift från Evira. Regeringen i Finland fattade 2003 ett så kallat principbeslut, som innebar att kommunerna genom frivilliga arrangemang fram till 2006 skulle bilda 50–85 regionala enheter inom miljö- och hälsoskyddet. Statsmakterna genomförde informationsinsatser och lämnade statsbidrag för att kommunerna frivilligt skulle samverka. Mellan 2003 och 2006 minskade antalet enheter inom miljö- och hälsoskyddet från 277 till 224.

I en utvärdering 2006 bedömdes det inte som sannolikt att målen med reformen skulle uppnås enbart med frivilliga lösningar. År 2007 beslutade regeringen att kommunerna fick fram till 2009 att höra till ett samarbetsområde. Om kommunen vid den tidpunkten inte fattat beslut om att tillhöra ett samarbetsområde skulle regeringen fatta beslut om detta. Enligt uppgift behövde regeringen endast i ett fåtal fall

⁹⁹ Enligt uppgift från det finska Livsmedelssäkerhetsverket (Evira).

använda sig av sin beslutanderätt och tvinga kommuner att ingå i gemensamma samarbetsområden.¹⁰⁰

Erfarenheter av lagen om samarbetsområden i Finland

Införandet av samarbetsområden har inte utvärderats. Men de tjänstemän som Statskontoret varit i kontakt med vid Evira och det finska kommunförbundet säger att reformen gjort livsmedelskontrollen mer effektiv och likvärdig. De uppfattar även att samarbetsområdena har underlättat Eviras arbete, eftersom områdena har inneburit att myndigheten inte behövt ha lika många kontaktpunkter på lokal nivå. En annan fördel som lyfts fram är att inspektörer i mindre kommuner fått kollegor, vilket underlättat diskussioner om hur de ska bedriva kontrollverksamheten. Men enligt Evira är det svårt att säga exakt vilka konsekvenser lagen haft, eftersom det genomförts flera andra förändringar av livsmedelskontrollen under den tidsperiod då reformen genomfördes.

Enligt uppgift från Evira minskade antalet kommunala livsmedelsinspektioner kraftigt under samma tidsperiod som reformen genomfördes, från cirka 84 000 kontroller 2005 till knappt 30 000 kontroller 2013.¹⁰¹ Men det är svårt att bedöma vad den förändringen beror på, eftersom rapporterings- och kontrollsystemen förändrats under tidsperioden, enligt Evira. Det gör det svårt att jämföra antalet kontroller över tid.

5.2.2 Krav på samverkan i svensk lagstiftning

Allmänt formulerade krav på kommunal samverkan eller krav på att tillvarata samverkansmöjligheter finns inom några kommunala verksamhetsområden även i Sverige. Nedan redovisar vi några exempel på hur kraven på respektive område är formulerade, och vilka motiv som ligger bakom kraven.

Krav inom den kommunala räddningstjänsten

Den kommunala räddningstjänsten är ett av de områden där det förekommer mest samverkan. 174 kommuner samverkar antingen i kommunalförbund eller i gemensamma nämnder. De flesta av de övriga kommunerna har ett avtalsreglerat räddningstjänstsamarbete med andra kommuner.¹⁰²

Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, LSO, säger att kommunerna och de statliga myndigheter som ansvarar för verksamhet ska samordna verksamheten samt samarbeta med varandra och med andra som berörs. Kommunerna ska även ta till vara möjligheterna att utnyttja varandras resurser för förebyggande verksamhet. Av propositionen framgår att kommunerna ska samarbeta och samordna såväl i planering och förberedelser som operativt.¹⁰³ Resurserna i den kommunala och den statliga räddningstjänsten ska också utnyttjas gemensamt. I propositionen framgår att

¹⁰⁰ Uppgifterna från Evira och finska kommunförbundet varierar något men pekar inte på att möjligheten behövs användas i någon större utsträckning.

¹⁰¹ Motsvarande antal i Sverige var 2016 i cirka 83 000 kontroller, Livsmedelsverket 2016, Statistik, Bilaga 1. Andel kontroller på livsmedelsanläggningar fördelade på planerad (oanmäld/föranmäld), offentlig respektive händelsestyrd kontroll, per län och kontrollmyndighet, 2016, i procent.

¹⁰² Dir. 2017:15, *En effektivare kommunal räddningstjänst*.

¹⁰³ Prop. 2002/03:119, *Reformerad räddningstjänstlagstiftning*, s. 103.

formerna för samarbetet bestäms av kommunerna själva, och att samarbetet kan regleras genom särskilda avtal, men också i kommunalförbund eller en gemensam nämnd. Lagen påpekar att särskilt för mindre kommuner kan det vara en fördel att söka samarbete för att utveckla verksamheten. Det kan till exempel vara svårt för mindre kommuner att anställa personal med särskild kompetens.¹⁰⁴ I detta sammanhang kan nämnas att regeringen i februari 2017 beslutade om en utredning som bland annat ska utarbeta förslag om hur kommunernas samverkan på räddningstjänstområdet kan förstärkas, utvecklas och bli mer enhetlig.¹⁰⁵

Krav på samverkan i biblioteksväsendet

För att ge alla tillgång till landets samlade biblioteksresurser anger bibliotekslagen (2013:801) att bibliotek och bibliotekshuvudmän inom det allmänna biblioteksväsendet ska samverka. I förarbetena motiverade regeringen kravet med att samordnade insatser skulle kunna bidra till en bättre tillgång till bibliotekstjänster för medborgarna och en mer rationell användning av det allmännas resurser. Regeringen pekade även på skillnader i förutsättningar att bedriva biblioteksverksamhet mellan små och stora kommuner.¹⁰⁶

Samverkan betyder enligt förarbetena ”en eller flera åtgärder som vidtas eller verksamheter som sker i samverkan med annan part eller andra parter inom det allmänna biblioteksväsendet och som befördrar god tillgång för medborgarna och effektivt utnyttjande av det allmänna biblioteksväsendets resurser”.¹⁰⁷

Förslag om krav på samverkan inom dricksvattenområdet

Dricksvattenutredningen (SOU 2016:32) har föreslagit att införa ett krav i lagen (2016:412) om allmänna vattentjänster på kommuner att ta tillvara möjligheter att samverka med andra kommuner när det gäller vattenförsörjningen. Syftet är att kommunerna ska samverka i de fall där det är möjligt för att till exempel öka kvaliteten och förmågan att leverera vatten, möta utmaningar och öka kostnadseffektiviteten. Förslaget innebär att kommunerna kan välja i vilka former som de samverkar och vad de samverkar om. Samverkan kan exempelvis gälla att gemensamt utnyttja vatten- och reservtäckter, men även samverka kring exempelvis kompetens och krisberedskap.¹⁰⁸

5.2.3 Lagstyrd samverkan enligt den finska modellen innebär ett relativt stort ingrepp i den kommunala självstyrelsen

Den modell för lagstyrd samverkan som tillämpas i Finland är en ändamålsenlig åtgärd som kan vidtas om staten vill att kommuner i ökad utsträckning ska bilda gemensamma kontrollmyndigheter. De krav på samverkan som finns i svensk lagstiftning ger stor frihet för kommunerna, och behöver inte leda till att kommunerna bildar gemensamma organisationer. Den finska modellen innebär ett relativt stort

¹⁰⁴ Prop. 2002/03:119, *Reformerad räddningstjänstlagstiftning*, s. 103 och 107.

¹⁰⁵ Dir. 2017:15, *En effektivare kommunal räddningstjänst*.

¹⁰⁶ Prop. 2004/05:1, *Budgetpropositionen för 2005 Utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid*, s. 64.

¹⁰⁷ Ds 2003:66, *Om biblioteksverksamheterna*, s. 111–112. Krav på samverkan infördes i den tidigare bibliotekslagen (1996:1596) år 2004.

¹⁰⁸ SOU 2016:32, *En trygg dricksvattenförsörjning*, s. 809–814 och 1002.

ingrepp i den kommunala självstyrelsen, i första hand genom att det minskar kommunernas organisationsfrihet. Vi bedömer att de krav på samverkan som ställs i dag i den svenska lagstiftningen utgör små ingrepp i självstyrelsen, eftersom de inte påverkar kommunernas frihet att organisera sin egen verksamhet.

I detta sammanhang kan nämnas att den finska regeringen bedömde att förslaget om lagstiftad samarbetskyldighet inte var problematiskt i förhållande till det grundlagsfästa skyddet för den kommunala självstyrelsen som finns i Finland. Den finska regeringen gjorde den bedömningen mot bakgrund av att det i Finland i decennier hade lagstiftats om tvångsbildade samkommuner (kommunalförbund) eller motsvarande.

Förhållandena i Sverige och Finland skiljer sig åt i väsentliga avseenden. I Sverige finns inte samma tradition med tvingande krav på kommunal samverkan, och om vi införde ett sådant krav skulle det därför innebära en principiell nyhet i den svenska förvaltningen. Värt att notera är även att regeringen i Finland försökte få kommunerna att samverka på frivillig väg, både genom informationsinsatser och ekonomiska bidrag, innan lagen infördes.

Andra åtgärder behöver vidtas innan det går att besluta om att införa lagstyrd samverkan enligt den finska modellen. För att motivera den inskränkning som ett krav på att kommuner ska bilda gemensamma kontrollmyndigheter innebär, bedömer vi att staten måste kunna visa att mindre ingripande åtgärder inte är tillräckliga för att åstadkomma den avsedda effekten, i enlighet med proportionalitetsprincipen. Statskontorets bedömning är att det i dag är svårt att visa det. Vi kommer senare i rapporten presentera ett antal åtgärder som staten kan genomföra för att öka den kommunala samverkan och som i mindre grad inskränker den kommunala självstyrelsen.

Om det i en framtid skulle visa sig att de åtgärder som vi föreslår inte får den effekt de är tänkta att få så kan ett krav på att kommuner ska bilda gemensamma kontrollmyndigheter bedömas på ett annat sätt. Vi anser därför att det krävs att andra steg tas innan regeringen fattar beslut om ett krav på att kommuner ska bilda gemensamma kontrollmyndigheter.

5.3 Statskontorets förslag till färdplan och åtgärder för ökad samverkan

Statskontorets förslag för att öka den kommunala samverkan består av följande delar:

- Regeringen formulerar ett mål om att ingen kontrollmyndighet ska ha mindre än 3 årsarbetskrafter inom livsmedelskontrollen 2025. (se avsnitt 5.3.1)
- Regeringen och ansvariga myndigheter vidtar åtgärder för att nå målet:
 - Regeringen föreslår riksdagen att besluta om att införa ett krav i livsmedelslagen på att kommuner ska ta tillvara samverkansmöjligheter (se avsnitt 5.3.2).
 - Uppföljningen av kommunerna skärps för att öka samverkan (se avsnitt 5.3.3).
 - Ett ekonomiskt bidrag lämnas till kommunerna för att bilda gemensamma kontrollmyndigheter (se avsnitt 5.3.4).

- Länsstyrelserna får ett tydligare uppdrag att verka för kommunal samverkan (se avsnitt 5.3.5).
- Om dessa åtgärder 2021 skulle bedömas otillräckliga för att uppnå den avsedda effekten anser vi att regeringen bör överväga ytterligare åtgärder (se avsnitt 5.3.6).

5.3.1 Regeringen formulerar ett mål om kommunal samverkan

Ett första steg för att åstadkomma en ökad kommunal samverkan är att regeringen formulerar ett mål om att kommunal samverkan ska öka och en tidpunkt för när målet ska vara uppnått. Statskontorets förslag kan ses som en färdplan mot en ökad kommunal samverkan.

Kontrollmyndigheterna bör ha minst 3 årsarbetskrafter inom livsmedelskontroll 2025

Vårt förslag är att regeringen formulerar ett mål som innebär att de minsta kontrollmyndigheterna ska vara av en sådan storlek att livsmedelskontrollverksamheten blir mindre sårbar och kan bedrivas på ett effektivare sätt. Ett sådant mål förutsätter att kommuner i ökad utsträckning bildar gemensamma kontrollmyndigheter.

Det finns inget tydligt svar på hur stor en kontrollmyndighet bör vara. I Statskontorets tidigare rapport om livsmedelskontroll framförde de som vi intervjuade varierande uppfattningar om detta. Vad gäller befolkningsunderlaget varierade bedömningarna från 40 000 till 100 000 kommuninvånare, och förslagen på minsta antal årsarbetskrafter varierade från 2 till 6.¹⁰⁹ Enligt uppgifter från Livsmedelsverket har man inom myndigheten diskuterat denna fråga, och bedömningarna inom Livsmedelsverket har varierat mellan 3 och 5 årsarbetskrafter.

Vi bedömer att ett mål som innebär att kontrollmyndigheter bör ha minst 3 årsarbetskrafter är en rimlig gräns, särskilt för att minska sårbarheten i kontrollorganisationerna. Om ingen kontrollmyndighet skulle ha mindre än 3 årsarbetskrafter bedömer vi att antalet kontrollmyndigheter i landet skulle bli cirka 100 stycken, vilket skulle innebära mer än en halvering jämfört med nuläget. Denna bedömning baserar vi på följande antaganden. Enligt Livsmedelsverkets statistik har 56 av landets 249 kontrollmyndigheter över 3 årsarbetskrafter eller mer. De genomsnittliga årsarbetskrifterna för övriga 193 kontrollmyndigheter är 1,2. Det pekar på att det i genomsnitt skulle krävas minst 2,5 kommuner för att bilda en gemensam kontrollmyndighet som är tillräckligt stor. Vi bedömer därför att 100 stycken är ett rimligt antagande för hur många kontrollmyndigheter som det kommer att finnas när målet är uppnått 2025.¹¹⁰

¹⁰⁹ Statskontoret, *Avgifter i livsmedelskontrollen – förslag på en mer effektiv avgiftsfinansiering* 2015:17, s. 58.

¹¹⁰ En beräkning visar att det, givet det antal årsarbetskrafter som fanns 2016 i den kommunala livsmedelskontrollen, maximalt skulle kunna finnas 133 kontrollmyndigheter om ett med ett krav på 3 årsarbetskrafter infördes ($56 + 193/2,5 = 133$). Det är dock osannolikt att det skulle bli så många eftersom beräkningen bygger på att ingen kommun med mer än 3 årsarbetskrafter blir del av en gemensam kontrollmyndighet och att alla samarbeten i övrigt hamnar exakt på minimigränsen om 3 årsarbetskrafter.

Detta innebär att det genom kommunal samverkan kommer att behöva bildas omkring 50–80 nya kontrollmyndigheter fram till 2025 för att nå målet om att ingen myndighet ska ha färre än 3 årsarbetskrafter. Uppskattningen är osäker eftersom antalet dels beror på hur stora kontrollmyndigheter kommunerna väljer att bilda, dels på i vilken utsträckning som de kommuner som redan uppfyller kraven väljer bilda gemensamma kontrollmyndigheter med andra kommuner.¹¹¹

Kontrollmyndigheterna skulle med ett mål om 3 årsarbetskrafter bli ungefär lika stora som de finska samarbetsområdena. Ett högre mål för antalet årsarbetskrafter skulle innebära att det i delar av landet skulle krävas ett stort antal kommuner för att bilda gemensamma kontrollmyndigheter. Vi kan även konstatera att av de 27 samverkansorganisationer som finns i dag (se avsnitt 4.1.3) så uppfyller bara 12 kravet på minst 3 årsarbetskrafter.

Vår bedömning är därför att ett mål för kontrollmyndigheternas storlek som överstiger 3 årsarbetskrafter skulle vara både opraktiskt och svårt att genomföra. Vi bedömer också att det troligen behöver finnas möjligheter att göra undantag från målet i glesbygdsområden. I dessa fall bedömer vi att andra samverkansformer kan erbjuda mer ändamålsenliga lösningar för att ta tillvara behov av att samverka om resurser. Det gäller särskilt samverkansformen avtalsamverkan. Vi återkommer till detta nedan.

Räknar vi in miljötillsynen, vilket vi förespråkar, så innebär det att betydligt större tillsyns- eller kontrollmyndigheter kan bildas. Antalet årsarbetskrafter inom den kommunala miljötillsynen är cirka 3 gånger fler än inom livsmedelskontrollen. Vi gör därför bedömningen att ett mål för livsmedelskontrollen på 3 årsarbetskrafter i de flesta fall kommer att innebära att de nya kontrollmyndigheterna får tillräckliga resurser även för miljötillsynen. Det skulle innebära att det totala antalet årsarbetskrafter i de minsta kontrollmyndigheterna skulle hamna omkring 12 årsarbetskrafter i genomsnitt för både miljötillsyn och livsmedelskontroll.

SKL har framfört att begreppet årsarbetskraft inte har någon given definition, och att det tillämpas olika i Sveriges kommuner. Statskontorets bedömning är att det bör gå att hantera det problemet genom att Livsmedelsverket talar om hur begreppet årsarbetskrafter ska tillämpas.

En kontrollstation inrättas 2021 för att säkerställa att målet kan nås 2025

År 2021 bör regeringen göra en utvärdering för att avgöra om de vidtagna åtgärderna är tillräckliga för att uppnå målet fram till 2025. Om de åtgärder som Statskontoret föreslår, och som vi preciserar i de följande avsnitten, inte bedöms ge avsedd effekt bör regeringen överväga att införa tydligare krav på samverkan. Vi återkommer till detta i avsnitt 5.3.6.

¹¹¹ Om ingen av de kommuner som idag uppfyller kravet på minst 3 årsarbetskrafter inom livsmedelskontrollen väljer att ingå i en gemensam kontrollmyndighet behöver det bildas ca 50 nya kontrollmyndigheter för att det totala antalet ska bli runt 100 kontrollmyndigheter.

5.3.2 Inför krav på att ta tillvara samverkansmöjligheter i livsmedelslagen

Statskontoret föreslår att regeringen föreslår riksdagen att besluta om en förändring i livsmedelslagen som innebär att kommuner ska ta vara på samverkansmöjligheter. Vi föreslår att kravet får följande lydelse i livsmedelslagen:

”Kommunen ska ta tillvara möjligheter att samverka när det gäller livsmedelskontrollen”

Syftet med ett sådant krav är att understryka för kommunerna att de bör samverka, framför allt i de fall när det minskar sårbarheten och ökar effektiviteten och likvärdigheten i livsmedelskontrollen. Kravet riktar sig till alla kommuner. Det riktar sig alltså inte bara till de kommuner som har ett omedelbart behov av samverkan på grund av att organisationen är sårbar eller att det finns brister i kontrollverksamheten. Som vi tidigare har framfört är det angeläget att även de stora kommunerna i större utsträckning deltar i samverkan som innebär att kommuner bildar gemensamma kontrollmyndigheter.

Förslaget innebär att kommunerna kan välja i vilka former de samverkar och vad de samverkar om. Det kan handla om att kommuner bildar gemensamma kontrollmyndigheter, samverkar om specifika tjänster och resurser eller samverkar genom att utbyta information och kunskap.

Vi bedömer att kravet kan användas av Livsmedelsverket och länsstyrelserna i den dialog som myndigheterna för med kommunerna i samband med uppföljning och revision av den kommunala livsmedelskontrollen. En kommun med återkommande brister eller som har ett stort personalbehov bör exempelvis då få redogöra för hur kommunen har tagit tillvara samverkansmöjligheter.

Mot bakgrund av att kravet inte påverkar kommunernas frihet att själva organisera sin egen verksamhet bedömer vi att åtgärden inte inskränker det kommunala självstyret.

Dricksvattenutredningen har föreslagit att ett krav med liknande lydelse införs i lagen (2016:412) om allmänna vattentjänster, se avsnitt 5.2.2. Vi bedömer att ett krav med liknande utformning bör kunna införas i miljöbalken när det gäller den kommunala miljötillsynen. Men detta är inget som vi har analyserat närmare och det är heller inte någon förutsättning för att införa kravet i livsmedelslagen.

5.3.3 Öka samverkan genom en skärpt uppföljning

Flera av dem som vi har intervjuat anser att ett sätt att åstadkomma mer samverkan är att Livsmedelsverket i samband med sin uppföljning agerar aktivt mot de kommuner som har brister i sin livsmedelskontroll. Myndigheten kan göra det genom att i ökad utsträckning besluta om föreläggande för sådana kommuner. Det skulle ge en signal till kommunledningarna om att de bör samverka mer. Som vi beskrivit i kapitel 3 har Livsmedelsverket också under de senaste åren i ökad utsträckning beslutat om förelägganden.

Statskontoret har tidigare bedömt att Livsmedelsverket bör kunna agera mer aktivt mot kommuner som missköter sitt kontrolluppdrag. Vi har också föreslagit att myndigheten bör vara tydligare med vilka kommuner som inte lever upp till kraven, genom att exempelvis publicera informationen på Livsmedelsverkets webbplats.

Statskontoret har också föreslagit att revisionsrapporter inte enbart bör skickas till den ansvariga kommunala nämnden, utan även skickas för kännedom till kommunstyrelsen. Detta kan vara ett sätt att tydligare markera för kommunledningarna att problemen i livsmedelskontrollen ska tas på allvar.¹¹²

Vi bedömer att Livsmedelsverket har tagit steg i riktning mot en skärpt styrning, och att myndigheten bör fortsätta på den inslagna vägen. Vi menar också att ett fortsatt mer aktivt agerande från Livsmedelsverkets sida kan bidra till att kommuner i ökad utsträckning väljer att söka samverkan med andra kommuner.

Om Livsmedelsverket får möjlighet att förena förelägganden med sanktioner i någon form kan dessa signaler till kommunerna förstärkas ytterligare. Det är också en uppfattning som framkommit i några av de intervjuer som vi har genomfört. Statskontoret föreslår därför att regeringen överväger att ge Livsmedelsverket ytterligare sanktionsmöjligheter. Livsmedelsverket har föreslagit till regeringen att de bör få möjlighet att förena förelägganden med vite.¹¹³

5.3.4 Ekonomiskt bidrag för att bilda en gemensam kontrollmyndighet

Vi föreslår att staten ger ett ekonomiskt bidrag till den grupp av kommuner som bildar en gemensam kontrollmyndighet. Syftet med ett sådant bidrag är att täcka de kostnader som uppkommer i samband med att planera och bilda en gemensam kontrollmyndighet. Vi bedömer att bidraget bör vara så stort att det täcker kostnaden för en årsarbetskraft och vara begränsat till ett år. Ett sådant bidrag skulle även ge incitament för större kommuner att ingå i gemensamma kontrollmyndigheter.

Ett bidrag bör förenas med villkor. Det bör exempelvis gälla samarbeten av en viss storlek. För att berättiga till bidrag måste samarbetet också vara så stort att det uppfyller målet om att kontrollmyndigheten bör ha minst tre årsarbetskrafter inom livsmedelskontrollen. Bidraget skulle betalas ut efter att en gemensam kontrollmyndighet har bildats. En sådan bidragskonstruktion skulle ge upphov till relativt små administrationskostnader för staten.

Bidraget bör lämnas till kommuner som bildar gemensamma myndigheter för både livsmedelskontroll och miljötillsyn. Skälet till det är att vi bedömer att det inte är ändamålsenligt att bilda gemensamma myndigheter bara för livsmedelskontrollen. Detta gör även att medel för bidraget bör hämtas både från utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård och utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel. Bidraget kan finansieras genom att disponera om från anslagen till de myndigheter som har tillsyns- och kontrollansvar enligt miljö- och livsmedelslagstiftningen.

Som vi bedömde tidigare skulle det behöva bildas 50–80 nya kontrollmyndigheter för att uppnå målet. Med en uppskattad genomsnittlig kostnad för en årsarbetskraft på 900 000 kronor skulle det innebära en total kostnad på uppskattningsvis 45–72

¹¹² Statskontoret, *Avgifter i livsmedelskontrollen – förslag på en mer effektiv avgiftsfinansiering*, 2015:17, s. 86–87.

¹¹³ Livsmedelsverket, *Redovisning av regeringsuppdrag om Livsmedelsverkets utnyttjande av föreskriftsrätt vad gäller föreskrifter om offentlig kontroll*, dnr2014/42416, 2015-07-07, s. 24.

miljoner kronor för bidraget.¹¹⁴ Mot bakgrund av att miljötillsynen sett till antalet årsarbetskrafter är omkring 3 gånger större än livsmedelskontrollen anser vi det rimligt att ca 3/4-delar av kostnaderna hämtas inom ramen för utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård och 1/4-del hämtas inom ramen för utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel.

Statsmakterna använder ofta ekonomiska bidrag för att påverka de insatser och prioriteringar som kommuner och landsting gör. Det är inte ovanligt att använda statsbidrag för att förbättra samverkan mellan huvudmän, eller att samverkan skrivs in som ett villkor för att få ett visst bidrag.¹¹⁵ Ett exempel är de statsbidrag till regionaliserad yrkesutbildning för vuxna som regeringen införde 2017. Ett villkor för att få bidraget är att minst tre kommuner samverkar och söker bidraget gemensamt.¹¹⁶ Under åren 2002–2004 avsatte regeringen sammanlagt 125 miljoner kronor till projekt för att främja samverkan mellan kommuner och landsting där befolkningen minskade kraftigt.¹¹⁷ Men statsbidrag har inte tidigare använts specifikt för att få kommuner att samverka om livsmedelskontrollen.

5.3.5 Ge länsstyrelserna tydligare uppdrag att verka för kommunal samverkan

Under senare år har både länsstyrelserna och Livsmedelsverket genomfört informationsinsatser för att öka samverkan mellan kommunerna. Det handlar främst om att länsstyrelserna och Livsmedelsverket lyft frågan om samverkan i samband med sammankomster där i första hand inspektörer och miljöchefer från kommunerna deltar. Länsstyrelserna hade både i regleringsbrevet för 2015 och 2016 i uppdrag att redovisa på vilket sätt och i vilken utsträckning länsstyrelserna har verkat för samverkan mellan kommunerna när det gäller livsmedelskontrollen. Enligt uppgift från Livsmedelsverket försöker myndigheten stimulera samverkan inom särskilda sakområden och genom att lyfta behovet av att kommuner hjälper varandra i samband med semester och liknande. Men myndigheten driver inte på för att kommunerna ska bilda gemensamma kontrollmyndigheter.

Statskontoret föreslog 2015 att regeringen ger länsstyrelserna i uppdrag att i ett första steg inventera och bedöma vilka kommuner som skulle ha mest nytta av att samverka inom kontrollen. I ett andra steg föreslog Statskontoret regeringen att ge landshövdingarna i uppdrag att fungera som regionala förhandlingspersoner med uppgift att åstadkomma en organiserad samverkan mellan de kommuner som länsstyrelserna har funnit ha mest nytta av samverkan.¹¹⁸

Vi anser att grunderna för Statskontorets tidigare förslag fortfarande är giltiga. Men vi föreslår att förslaget justeras och preciseras i vissa avseenden. För det första anser

¹¹⁴ Kostnaden för en årsarbetskraft är hämtad från SKL:s utbildningsmaterial handläggningskostnad per timme, daterad 2016-11-04, s. 12.

¹¹⁵ Statskontoret, *Tänk efter före. Om viss styrning av kommuner och landsting*, 2011:22, s. 75.

¹¹⁶ Förordning (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

¹¹⁷ Statskontoret, *Statsbidrag till kommunala samverkansprojekt – En uppföljning*, 2005:23, s. 7.

¹¹⁸ Statskontoret, *Avgifter i livsmedelskontrollen – förslag på en mer effektiv avgiftsfinansiering*, 2015:17, s. 84–85.

vi att uppdraget bör inkludera även miljötillsynen. Det ligger i linje med målet att hålla ihop dessa verksamhetsområden. Detta skulle troligen även underlätta uppdraget för länsstyrelserna, eftersom de har en stor kompetens och verksamhet inom miljöområdet.

Regeringen bör även precisera uppdraget till att i första hand handla om att verka för att kommunerna ska bilda gemensamma kontrollmyndigheter. I andra hand kan det även handla om att verka för att kommunerna tar till vara andra samverkansmöjligheter för att minska sårbarheten i tillsyns- och kontrollverksamheten, exempelvis avtalslösningar. Det sistnämnda kan särskilt vara aktuellt i områden där det av någon anledning inte är lämpligt att bilda gemensamma myndigheter, som i områden med stora avstånd.

Uppdraget innebär att analysera hur kommunerna kan bilda gemensamma kontrollmyndigheter, även över länsgränserna, och att finna lösningar som gör att alla kommuner hittar samverkanspartners. Denna inriktning gör att länsstyrelsernas aktiviteter måste rikta sig mot kommunledningarna. Det gör att vi bedömer att uppdraget bör ligga på högsta ledningsnivå i länsstyrelserna. Därför är förslaget om att ge uppdrag till landshövdingarna att fungera som regionala förhandlingspersoner rimligt.

Länsstyrelsernas uppdrag bör av naturliga skäl avgränsas till kommunerna i respektive län. Men det är viktigt att tänka på att samverkan även kan ske över länsgränserna. Därför är det viktigt att länsstyrelserna även samråder med varandra.

Statskontoret förutsätter att de berörda statliga myndigheterna stödjer länsstyrelserna, och att arbetet sker i samverkan med SKL.

5.3.6 Ytterligare åtgärder regeringen bör övervägas om nämnda åtgärder inte ger avsedd effekt

Om de åtgärder som redovisats ovan inte får avsedd effekt anser Statskontoret att regeringen bör vidta ytterligare åtgärder. Vi föreslår därför att regeringen överväger detta vid den utvärdering som görs 2021.

Regeringen bör överväga lagstyrd samverkan

Statskontoret bedömer att regeringen då bör överväga är att införa ett krav på att kommuner som inte uppfyller vissa villkor måste bilda gemensamma kontrollmyndigheter. Ett sådant krav skulle innebära ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Men vi bedömer att det skulle kunna motiveras om det visat sig att andra åtgärder inte haft tillräcklig effekt.

Om ett sådant krav införs i Sverige bedömer vi att kravet förutom livsmedelskontrollen bör innefatta den kommunala miljötillsynen enligt miljöbalken. I detta inkluderar vi frågor kopplade till dricksvattenförsörjningen. Som vi beskrivit tidigare är dessa verksamhetsområden organisatoriskt integrerade med varandra, särskilt i små kommuner. Mot denna bakgrund bedömer vi att regeringen behöver göra en närmare analys om exakt vilka verksamhetsområden som ska ingå i de gemensamma tillsyns- och kontrollmyndigheterna. I en sådan analys bör det också ingå att bedöma i vilka fall som undantag ska kunna göras från kravet på att bilda gemensamma kontrollmyndigheter. Det handlar framför allt om kommuner där stora geografiska avstånd begränsar möjligheterna till samverkan. För dessa kommuner bör regeringen

utreda vilka alternativa krav som kan ställas för att de ska kunna minska sin sårbarhet.

Ett krav på att kommuner ska samverka i gemensamma kontrollmyndigheter innebär att staten i betydligt större utsträckning kommer att behöva ta ett ansvar för hur tillsynsverksamheten organiseras. Det kommer inte att räcka att bara ställa ett krav på ett minsta antal årsarbetskrafter för att bilda en kontrollmyndighet. Det behövs även en reglering av vad som händer om kommunerna inte uppfyller kravet. Det går att hämta inspiration från det finländska exemplet. Finland har valt en modell som innebär att regeringen kan besluta om att kommunen ska höra till ett samarbetsområde, i de fall kommunerna inte kommer överens. Regeringen kan i de fallen också besluta om kostnadsfördelning, förvaltningsmodell och annat som är nödvändigt för att samarbetet ska fungera. Vi bedömer att en liknande eller alternativ reglering skulle behövas i Sverige om regeringen inför ett krav på att alla kontrollmyndigheter ska ha ett minsta antal årsarbetskrafter.

Referenser

- Anell, Anders och Mattisson Ola (2009) *Samverkan i kommuner och landsting – En kunskapsöversikt*.
- Ds 2003:66 *Om biblioteksverksamheterna*.
- Kommittédirektiv 2016:32 *Enhetliga och effektiva system för miljötillsyn och sanktioner*.
- Kommittédirektiv 2017:13 *Stärkt kapacitet i kommunerna för att möta samhällsutvecklingen*.
- Kommittédirektiv 2017:15 *En effektivare kommunal räddningstjänst*.
- Livsmedelsverket *Nationell plan för kontrollen i livsmedelskedjan 2017–2020 del 4*.
- Livsmedelsverket 2008-06-24 *Rapport om Sveriges kontroll i livsmedelskedjan 2007* (Dnr 3519/2007).
- Livsmedelsverket 2011-10-28 *Redovisning av regeringsuppdrag angående översyn av ansvarsfördelningen inom livsmedelskontrollen Jo2010/3600* (Dnr 5271/2010).
- Livsmedelsverket (2015) *Överföring av kontrollansvaret för 853-anläggningarna – Redovisning av Livsmedelsverkets arbete med den förändrade ansvarsfördelningen*.
- Livsmedelsverket 2015-09-07 *Redovisning av regeringsuppdrag om Livsmedelsverkets utnyttjande av föreskriftsrätt vad gäller föreskrifter om offentlig kontroll* (Dnr 2014/42416).
- Livsmedelsverket 2016-09-26 *Livsmedelskontrollen – Utveckling, brister och förbättringsförslag* (Dnr 2016/03103).
- Livsmedelsverket Rapport 18 – 2016 *Rapport om Sveriges livsmedelskontroll 2015 bilaga 20*.
- Livsmedelsverket Rapport 22-2016 *Analys av skillnader i hur myndigheterna noterade avvikelser i livsmedelskontrollen 2012–2014 genomgång av data från myndighetsrapporteringen*.
- Livsmedelsverket Opublicerat material *Myndighetsrapporteringen 2016*,
- Livsmedelsverket 2016 *Årsredovisning*.
- Jordbruksverket och Livsmedelsverket (2016) *Rapport för regeringsuppdrag angående den offentliga kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen*.
- Naturvårdsverket Rapport 6558 (2013) *Effektiv miljötillsyn*.
- Näringsdepartementet PM 2017-04-06 *Remissammanställning – Statskontorets rapport om avgifter i livsmedelskontrollen, förslag för en mer effektiv avgiftsfinansiering* (Dnr N2015/05104).

Näringslivets regelrådet Oktober 2016 *Livsmedelskontroll Tillämpning, klassning, avgifter och samverkan.*

Proposition 2004/05:72 *Förbättrad djurskydds- och livsmedelstillsyn.*

Proposition 2004/05:1 *Budgetpropositionen för 2005 Utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.*

Proposition 2002/03:119 *Reformerad räddningstjänstlagstiftning.*

Proposition 2007/08:63 *Djurskyddskontroll m.m. i statlig regi.*

Proposition 2009/10:80 *En reformerad grundlag.*

Proposition 2011/12:1 *Budgetpropositionen för 2012 Utgiftsområde 1 Rikets styrelse.*

Proposition 2016/17:1 *Budgetpropositionen för 2017 Utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel.*

Regeringsbeslut 2010-12-09 *Uppdrag om översyn av kontrollansvaret för vissa typer av livsmedelsverksamheter (Dnr Jo2010/3600).*

Riksrevisionen 2014:12 *Livsmedelskontroll – tar staten sitt ansvar?*

SKL (2014) *Vägar till samarbete.*

SKL 2015-12-18 *Avgifter i livsmedelskontrollen. Förslag på en mer effektiv avgiftsfinansiering – Statskontorets rapport 2015:17 (Dnr 15/4648).*

SOU 2004:100 *Tillsyn. Förslag om en tydligare och effektivare tillsyn.*

SOU 2007:72 *Kommunal kompetens i utveckling.*

SOU 2011:23 *Revision av livsmedelskedjans kontrollmyndigheter.*

SOU 2011:75 *Ny djurskyddslag.*

SOU 2016:32 *En trygg dricksvattenförsörjning.*

Statskontoret 2005:23 *Statsbidrag till kommunala samverkansprojekt - En uppföljning.*

Statskontoret 2011:17 *Kommunal självstyrelse och proportionalitet.*

Statskontoret 2011:22 *Tänk efter före. Om viss styrning av kommuner och lands-ting.*

Statskontoret 2011:23 *Djurskyddskontrollens utveckling.*

Statskontoret 2014:17 *Vägledning till en bättre tillsyn – En utvärdering av tillsynsvägledning på miljöområdet.*

Statskontoret 2015:17 *Avgifter i livsmedelskontrollen – förslag på en mer effektiv avgiftsfinansiering.*

Statskontoret 2016:24 *Statens styrning av kommunerna.*

Regeringsuppdraget



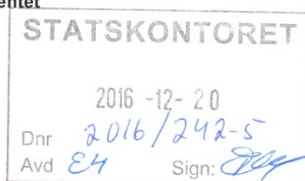
Regeringsbeslut

IV 1

2016-12-08
N2016/07646/DL

Näringsdepartementet

Statskontoret
Box 8110
104 20 Stockholm



Uppdrag att föreslå åtgärder som säkerställer att nödvändiga livsmedelskontroller genomförs av alla kommunala kontrollmyndigheter

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att utreda hur livsmedelskontrollen kan stärkas i kommuner som utför kontroll i otillräcklig omfattning eller inte utför kontroll på ett riskbaserat sätt. Statskontoret ska inom ramen för uppdraget kartlägga vilka problem och behov som påverkar genomförandet av livsmedelskontrollen som finns i dessa kommuner. Statskontoret ska analysera och lämna förslag på hur problemen kan lösas på ett kostnadseffektivt sätt. Inom ramen för denna analys ska Statskontoret överväga bl.a. om den statliga styrningen behöver förändras och vilka alternativa organisatoriska lösningar som står till buds, inklusive att ansvaret för att utföra kontrollen flyttas till en annan kontrollmyndighet. Även möjligheterna till en ökad samverkan kommuner emellan ska analyseras och övervägas av Statskontoret. När det gäller möjligheter till samverkan kan dessa avse bl.a. frivillig samverkan, avtalssamverkan eller lagstyrd samverkan med utgångspunkt i den modell som inrättats i Finland.

Statskontoret ska, vid genomförandet av uppdraget, samråda med Livsmedelsverket, länsstyrelser och Sveriges Kommuner och Landsting.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 15 juni 2017.

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-411 36 16
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Mäster Samuelsgatan 70
E-post: n.registrator@regeringskansliet.se

Bakgrund

Den offentliga livsmedelskontrollen ska skydda människors hälsa och värna om konsumenternas intressen. Livsmedelskontrollen ska säkerställa att företag och andra som hanterar livsmedel följer lagstiftningen.

Enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd ska den offentliga kontrollen vara ändamålsenlig, effektiv och likvärdig. Viktiga principer är även att offentlig kontroll ska utföras regelbundet och vara riskbaserad. Medlemsstaterna är skyldiga att säkerställa att det finns tillräckliga resurser tillgängliga för den offentliga kontrollen.

Den offentliga kontrollen av livsmedel utförs av kommunerna, länsstyrelserna och Livsmedelsverket. Kommunerna utför offentlig kontroll av exempelvis butiker, restauranger, skolkök och organisationer. Länsstyrelserna utför offentlig kontroll av primärproducenter. Livsmedelsverket är central myndighet som leder och samordnar landets livsmedelskontroll. Verket utför även offentlig kontroll av livsmedelsanläggningar som slakterier, äggpackerier, fiskanläggningar, mejerier m.m.

Skälen för regeringens beslut

Flera rapporter har påtalat att livsmedelskontroller inte utförs i tillräcklig utsträckning.

Riksrevisionen har i rapporten *Livsmedelskontrollen – tar staten sitt ansvar?* (RiR 2014:12) konstaterat att många kommunala kontrollmyndigheter är små och har svårt att leva upp till de omfattande krav som ställs på dem. Av rapporten framgår att i en tredjedel av kommunerna arbetar mindre än en årsarbetskraft med livsmedelskontroll. Riksrevisionen rekommenderade bl.a. att Livsmedelsverket bör utveckla sin uppföljning och i högre grad använda sin föreskriftsrätt för att förtydliga kraven på kontrollmyndigheterna. Enligt Riksrevisionen borde Livsmedelsverket även verka för en ökad samverkan mellan kommunerna.

Statskontoret konstaterade i rapporten 2015:17 *Avgifter i livsmedelskontrollen – förslag på en mer effektiv avgiftsfinansiering* att de kommunala kontrollmyndigheterna inte alltid utför de kontroller som de borde göra enligt lagstiftningen

och de egna riskbedömningarna. Den främsta förklaringen är resursbrist. Analysen visade att små kommuner generellt sett har större problem än stora kommuner, bland annat med att rekrytera och behålla personal. Statskontoret betonade därför vikten av kommunal samverkan i livsmedelskontrollen. Statskontoret bedömde även att Livsmedelsverket bör agera mer aktivt mot kommuner som missköter sitt kontrolluppdrag.

Livsmedelsverkets senaste revisionsrapport, baserad på 2014 års revisioner, visar att det finns stora variationer mellan de kommunala kontrollmyndigheterna. Vissa myndigheter uppfyllde i allt väsentligt de krav som ställs, medan andra myndigheter hade allvarliga brister eller utförde inte någon kontroll alls. Bemanningsproblem eller resursbrist angavs ofta av dessa kontrollmyndigheter vara orsaken till bristerna. Livsmedelsverket har därför lyft fram behovet av att öka samverkan, till exempel genom att uppmuntra frivillig samverkan eller genom att, i likhet med vad som gäller i Finland, ställa krav på att kontrollmyndigheterna måste ha ett visst antal kontrollobjekt eller årsarbetskrafter. I Finland anges i livsmedelslagen att tillsynsmyndigheterna ska ha ”tillräckligt stor och kvalificerad personal med tillräcklig erfarenhet” för att framgångsrikt bedriva livsmedelskontroll. Livsmedelsverket har till regeringen även lämnat förslag på utvidgade möjligheter till att förelägga kontrollmyndigheter och ta över kontrollansvar.

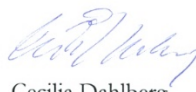
Statskontoret har i rapporten *Statlig styrning av kommuner – en kartläggning* (2016:24) redovisat att det behövs mer samverkan mellan kommunerna för en mer likvärdig livsmedelskontroll samt att kommunerna efterfrågar tydligare statlig styrning inom livsmedelskontrollen. I rapporten *Kommunal avtalsamverkan - Behövs ökade möjligheter?* (2016:23) konstaterar Statskontoret också att 14 § livsmedelslagen (2006:804) ger en kommun möjlighet att träffa avtal med en annan kommun om att kontrolluppgifter som kommunen har, kan skötas helt eller delvis av den andra kommunen.

Förutom att människors hälsa riskeras när inte livsmedelskontrollen utförs som den ska, finns det också konkurrens-, likvärdighets- och rättssäkerhetsproblem när kontrollen utförs på olika sätt i olika kommuner. Regeringen anser därför att det är angeläget att utreda möjliga åtgärder för att säkerställa att nödvändiga livsmedelskontroller utförs i landets samtliga kommuner.

På regeringens vägnar



Sven-Erik Bucht



Cecilia Dahlberg

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM
Finansdepartementet/BA, K och SFÖ
Näringsdepartementet/FF, JM, KSR, RS och SUN
Livsmedelsverket
Länsstyrelserna
Sveriges Kommuner och Landsting

4 (4)