



2015:17



STATSKONTORET

Avgifter i livsmedelskontrollen

Förslag på en mer effektiv
avgiftsfinansiering





STATSKONTORET

MISSIV

DATUM

2015-06-17

ERT DATUM

2014-09-11

DIARIENR

2014/158-5

ER BETECKNING

L2014/2278/DL

Regeringen
Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att utvärdera avgiftsfinansieringen av den offentliga livsmedelskontrollen

Regeringen gav den 11 november 2014 Statskontoret i uppdrag att utvärdera Livsmedelsverkets och kommunernas avgiftsfinansiering av den offentliga livsmedelskontrollen.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Avgifter i livsmedelskontrollen. Förslag på en mer effektiv avgiftsfinansiering* (2015:17).

Generaldirektör Ingvar Mattson har beslutat i detta ärende. Tf. utredningschef Annika Gustafsson och utredare Peter Ehn, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Ingvar Mattson

Peter Ehn

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Uppdraget till Statskontoret	11
1.1	Bakgrunden till uppdraget	11
1.2	Uppdragets innehåll	14
1.3	Hur vi har genomfört uppdraget	15
1.4	Rapportens disposition	18
2	Reglering och ansvarsfördelning inom livsmedelskontrollen	19
2.1	EU:s reglering av livsmedelskontrollen	19
2.2	Den nationella regleringen av livsmedelskontrollen	21
2.3	Den nationella regleringen av livsmedelskontrollens finansiering	22
2.4	Ansvarsfördelningen	24
2.5	Revision	28
3	Utformningen av avgiftsfinansieringen	33
3.1	Hur kommunerna utför kontroller	33
3.2	Utformningen av den kommunala avgiftsfinansieringen	34
3.3	Efterhandsbetalning – en del i Rättviks modell	38
3.4	Utformningen av Livsmedelsverkets avgiftsfinansiering	39
3.5	Uppnås full kostnadstäckning?	40
3.6	Det förekommer att avgifter sätts ned	42
3.7	Möjligt att föra överskott eller underskott mellan kalenderåren	45
4	Nödvändig kontroll utförs inte	49
4.1	Kontroller utförs inte i den utsträckning de borde	49
4.2	Brister i kontrollen sammanhänger med bristande resurser	51
4.3	Små kommuner har större problem	53
4.4	Ett tydligare och kraftfullare Livsmedelsverk efterlyses	59

5	Kontrollavgifterna varierar	61
5.1	Stora variationer i timtaxans storlek	61
5.2	Variationer i riskklassningen leder till stora skillnader i avgifter	63
5.3	Risk för ökade kostnader med ändrad ansvarsfördelning	64
6	Avgiftsmodellen brister i legitimitet och begriplighet	65
6.1	Riskklassningen brister i tydlighet	65
6.2	Förhandsbetalningen brister i legitimitet	67
6.3	Kommunerna debiterar inte alltid för extra kontroller	69
7	Statskontorets förslag	73
7.1	Inriktningen på våra förslag	73
7.2	En förenklad riskklassningsmodell	74
7.3	Efterhandsbetalning av kontrollavgifter bör bli möjligt	79
7.4	Förslag för att åstadkomma ökad kommunal samverkan	83
7.5	Ett mer aktivt Livsmedelsverk	86
7.6	Statskontorets samlade förslag	88
	Referenser	89
Bilaga	Regeringsuppdraget	91

Sammanfattning

Den offentliga livsmedelskontrollen ska skydda människors hälsa och värna om konsumenternas intressen. Ett övergripande mål är att företagen inom livsmedelsbranschen ska ha tilltro till kontrollen. Andra mål är bland annat att kontrollen ska vara baserad på risker, vara rättssäker samt att kontrollmyndigheterna ska samverka. Livsmedelsverket och kommunerna tar ut avgifter från företagen för sin kontroll.

Statskontoret har på uppdrag av regeringen utvärderat avgiftsfinansieringen av livsmedelskontrollen. Vi konstaterar att avgiftsmodellen brister både i begriplighet och legitimitet. För att förbättra systemet för avgiftsfinansiering och för att öka antalet kontroller lämnar Statskontoret ett antal förslag.

Kommunerna utför inte nödvändiga kontroller

Tidigare erfarenheter visar att problemen i både livsmedelskontrollen och avgiftsfinansieringen främst rör kommunerna. Det kanske största problemet är att de kommunala kontrollmyndigheterna (enskilda kommuner eller kommuner i samverkan) inte alltid utför de kontroller som de borde göra enligt lagstiftningen och de egna riskbedömningarna.

Bristerna i kontrollen medför en ökad risk för människors hälsa. De innebär också att livsmedelsföretagen inte behandlas på ett likartat sätt av kommunerna.

Resursbrist är den främsta förklaringen till utebliven kontroll

Den främsta förklaringen till att livsmedelskontroller inte utförs i tillräcklig omfattning tycks vara resursbrist. Problemen beror till en del på hur avgifterna tas ut och används, men också på personalbrist. Vissa kommuner tar inte ut en tillräckligt hög avgift av företagen för att täcka sin kostnader för kontrollen. Andra kommuner tar visserligen ut en

tillräcklig avgift, men finansierar kanske annan verksamhet med intäkterna.

Statskontorets analys visar att små kommuner generellt sett har större problem inom livsmedelskontrollen än stora kommuner. Små kommuner har bland annat svårare att rekrytera och behålla personal.

Stora variationer mellan timtaxor och riskklassning

Statskontorets utvärdering visar att det finns stora variationer mellan de kommunala kontrollmyndigheterna när det gäller nivån på timtaxan för kontrollen. Det finns också variationer i hur kommunerna arbetar med riskklassningen av livsmedelsföretag. Riskklassningen ligger till grund för hur man bedömer behovet av kontroller och styr hur många kontrolltimmar ett livsmedelsföretag ska debiteras.

Om kontrollavgifterna för företag med likartad verksamhet skiljer sig mycket åt mellan olika kommunerna påverkas deras möjligheter att konkurrera på lika villkor.

Avgiftsmodellen brister i legitimitet och begriplighet

Statskontoret konstaterar att livsmedelskontrollens avgiftsmodell brister i både begriplighet och legitimitet. Bristerna gäller framför allt tre saker: riskklassningsmodellen, förhandsbetalningen och avgifter för extra kontroller.

Otydlig koppling mellan riskklass och antal kontrolltimmar

Livsmedelsverkets riskklassningsmodell är ett viktigt hjälpmedel för att fastställa avgifterna för livsmedelskontrollen. Med modellens hjälp kan kommunerna beräkna hur många timmar de ska ägna åt enskilda kontroller. Timantalet multipliceras med den timtaxa kommunen har beräknat för livsmedelskontrollen. Resultatet blir den årliga avgift som livsmedelsföretagaren ska betala för kontrollen.

Den kritik som aktörer inom livsmedelskontrollen framför mot riskklassningsmodellen gäller bland annat det faktum att kopplingen mellan riskklass och antal timmar utgör en grogrund för missförstånd och missnöje. Den enskilde företagaren som i förväg har betalat för ett visst antal kontrolltimmar fokuserar lätt på att dessa timmar faktiskt levereras. Om företaget inte får något kontrollbesök under året skapar det missnöje och

misstro till kontrollen. Detsamma gäller om företag uppfattar att kontrollen utfördes på en betydligt kortare tid än vad de har betalat för.

Förhandsbetalning innebär pedagogiska problem

Avgifterna inom livsmedelskontrollen tas i normalfallet ut vid årets början. Detta är i enlighet med hur Livsmedelsverket tolkar reglerna. Modellen med förhandsbetalning skapar dock pedagogiska problem eftersom kontrollen utförs först efter det att avgiften har betalats. I vissa fall utför kommunen kontrollen året efter, ibland ännu senare. Att betala för en kontroll som utförs långt senare riskerar att undergräva legitimiteten för avgifterna, men också för livsmedelskontrollen som sådan.

Kontrollmyndigheterna debiterar inte alltid för extra kontroller

Ibland måste kontrollmyndigheten följa upp tidigare anmärkningar eller utföra en särskild kontroll av ett företag efter klagomål eller tips. Trots att regelverket säger att företagen ska betala för samtliga kostnader i samband med den extra kontrollen debiteras de inte alltid för dessa kostnader. Ett skäl är att kontrollmyndigheterna i vissa fall anser att kontrollavgifterna blir orimligt höga. Exempelvis kan reskostnaden vid kontroller av anläggningar som ligger avlägset bli mycket hög.

En förenklad riskklassningsmodell bör införas

Livsmedelsverkets nuvarande riskklassningsmodell leder enligt Statskontorets bedömning till att antalet kontrolltimmar ägnas alltför mycket uppmärksamhet. I Statskontorets förslag till en förenklad riskklassningsmodell tonas betydelsen av kontrolltimmarna ned. I stället fokuserar modellen på antalet kontrollbesök. På så sätt får inspektörerna större möjlighet att anpassa arbetstiden efter behovet av kontroll. Den modell vi föreslår ger också en mer överskådlig bild av på vilka grunder avgifterna sätts.

Efterhandsbetalning bör möjliggöras

Kontrollavgifterna betalas enligt nuvarande modell i förskott. Modellen brister dock i legitimitet hos livsmedelsföretagarna. I det avseendet bedömer Statskontoret att en modell med efterhandsbetalning är att föredra.

Statskontoret föreslår därför att regeringen genom en förordningsändring gör det möjligt för kontrollmyndigheter att ta ut avgiften efter genomförd kontroll.

Kommunala kontrollmyndigheter som avser att använda sig av efterhandsbetalning ska anmäla detta till Livsmedelsverket. Livsmedelsverket bör också följa utvecklingen och några år efter förordningsändringen ansvara för att en utvärdering görs av hur efterhandsbetalningen har utfallit ur både företagens och kontrollmyndigheternas perspektiv.

Det behövs mer kommunal samverkan i kontrollen

Kommunal samverkan kan vara ett viktigt instrument för att minska omotiverade variationer mellan kommunerna, både när det gäller kontrollavgifternas storlek och antalet utförda kontroller. Statskontoret föreslår därför att regeringen ger länsstyrelserna i uppdrag att mer aktivt arbeta för kommunal samverkan inom livsmedelskontrollen. I ett första steg bör länsstyrelserna få i uppdrag att inventera och bedöma vilka kommuner som skulle ha mest nytta av att samverka inom kontrollen. I ett andra steg bör regeringen ge landshövdingarna i uppdrag att fungera som regionala förhandlingsmän. Deras uppdrag bör vara att åstadkomma en organiserad samverkan mellan de kommuner som länsstyrelserna har funnit vara i behov av sådan samverkan.

Livsmedelsverket bör agera mer aktivt mot kommunerna

Statskontoret bedömer att Livsmedelsverket skulle kunna agera mer aktivt mot kommuner som missköter sitt kontrolluppdrag. Utöver att utnyttja möjligheten till förelägganden bör myndigheten vara tydligare med vilka kommuner som inte lever upp till kraven och som är föremål för förelägganden. Till exempel skulle Livsmedelsverket kunna skicka den rapport som sammanställs efter utförd revision för kännedom till kommunstyrelsen i de reviderade kommunerna.

1 Uppdraget till Statskontoret

Statskontoret har haft regeringens uppdrag att utvärdera Livsmedelsverkets och kommunernas avgiftsfinansiering av den offentliga livsmedelskontrollen. I det här kapitlet ger vi inledningsvis en kort bakgrund till uppdraget och problemen på området. Vi beskriver också uppdragets innehåll och genomförande samt rapportens disposition.

1.1 Bakgrunden till uppdraget

Målet för den offentliga kontrollen i livsmedelskedjan är att skydda människors och djurs hälsa och värna om konsumenternas intressen. I den nationella kontrollplanen för livsmedelskedjan beskrivs de viktigaste målen och prioriteringarna för den offentliga kontrollen för de närmaste åren. Planen uppdateras årligen. Den nuvarande planen avser perioden 2015–2018.

De övergripande målen i planen är inriktade på de tre målgrupperna konsumenter, företag och kontrollmyndigheter. Dessa mål är att:

- *Konsumenterna* ska ha trygga livsmedel, förtroende för kontrollverksamheten och en god grund för val av produkt. Med trygga livsmedel menas säkra livsmedel och att konsumenterna inte blir lurade.
- *Företagen* ska ha tilltro till kontrollen och uppleva den som meningsfull.
- *Kontrollmyndigheterna* ska ha en optimal samverkan och förtroende för varandras sätt att ta ansvar för sin del i livsmedelskedjan. Kontrollverksamheten ska vara riskbaserad, rättssäker, effektiv och ändamålsenlig.¹

¹ Livsmedelsverket 2015b (i samarbete med Jordbruksverket, Statens veterinärmedicinska anstalt, länsstyrelserna, SKL och Generalläkaren) *Nationell plan för kontrollen i livsmedelskedjan 2015-2018*, del 2 s.16.

1.1.1 Ansvarsfördelningen inom livsmedelskontrollen

Livsmedelsföretagen har ansvar för att deras verksamheter lever upp till kraven i livsmedelslagstiftningen. Företagen ska se till att livsmedlen uppfyller de krav som är tillämpliga för deras verksamhet och kontrollera att kraven uppfylls.²

Ansvaret för offentlig övervakning och kontroll av livsmedelsföretagens regelefterlevnad är fördelat på tre andra aktörer:

- *Livsmedelsverket* leder och samordnar landets livsmedelskontroll. Myndigheten kontrollerar vissa huvudsakligen större livsmedelsanläggningar, såsom slakterier, samt samtliga anläggningar som tillverkar livsmedel av animaliskt ursprung.
- *Länsstyrelserna* samordnar kommunernas livsmedelskontroller och lämnar råd och stöd i kontrollverksamheten. Länsstyrelserna har ansvar för kontrollen av primärproducenter av livsmedel, vilka till största delen utgörs av lantbruk.
- *Kommunerna* har det största kontrollområdet och ansvarar för kontrollen av bland annat butiker, restauranger och storkök.

1.1.2 Regleringen av livsmedelskontrollen

Livsmedelskontrollen regleras genom EU-lagstiftning och genom svensk lagstiftning som kompletterar och preciserar EU-lagstiftningen.

I EU:s så kallade kontrollförordning finns den grundläggande lagstiftningen för livsmedelskontrollen.³ Av förordningen framgår att medlemsstaterna är skyldiga att tillhandahålla tillräckliga finansiella resurser för att kunna genomföra livsmedelskontrollen. De kan dock själva välja om den ordinarie kontrollen ska vara avgifts- eller anslagsfinansierad.

För den svenska livsmedelskontrollen finns den övergripande lagstiftningen i livsmedelslagen (2006:804). Den innehåller bland annat

² Artikel 17 EG-förordning nr 178/2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfarande i frågor som gäller livsmedelssäkerhet.

³ EG-förordning nr 882/2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd.

bestämmelser om vilka myndigheter som är kontrollmyndigheter och deras respektive uppgifter samt om avgifter för kontroll.

Förordningen (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter reglerar hur kontrollmyndigheterna ska ta ut avgifter från verksamhetsutövare. Enligt förordningen ska kommunerna och Livsmedelsverket ta ut en årlig avgift av verksamhetsutövare för att täcka kostnaderna för den offentliga kontrollen.⁴

Avgiften fastställs av kontrollmyndigheten. Om kontrollmyndigheten är en kommun ska den kommunala nämnd som utför kontrollen fastställa avgiften utifrån en taxa som kommunfullmäktige bestämmer. Detta innebär att avgifterna kan variera mellan kommunerna.

1.1.3 Tidigare kända problem

De problem som har uppmärksammats i tidigare granskningar gäller huvudsakligen den livsmedelskontroll som kommunerna ansvarar för. Ett allvarligt problem inom den kommunala kontrollverksamheten är att anläggningar som bedöms ha en hög risk i livsmedelshanteringen inte kontrolleras varje år. Om kontroller inte genomförs i tillräcklig utsträckning kan det leda till att människors hälsa riskeras.

De revisioner som Livsmedelsverket och länsstyrelserna har genomfört visar att det finns ett samband mellan bristerna i kontrollen och finansieringen av kontrollverksamheten. Om inte tillräckliga resurser avsätts för kontrollen finns det en uppenbar risk att den kontroll som ska utföras inte kommer att bli utförd.

Av tidigare granskningar framgår också att det finns stora variationer i avgifternas storlek mellan kommunerna. Om avgifterna skiljer sig betydligt innebär det att liknande företag i olika kommuner inte kommer att konkurrera på lika villkor. Ytterst är detta en fråga om likvärdig och rättssäker behandling och om avgiftssystemets legitimitet.

⁴ 3 § förordningen (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter.

1.2 Uppdragets innehåll

I det här avsnittet beskriver vi regeringens uppdrag till Statskontoret och hur vi har tolkat detta.

1.2.1 Regeringens uppdrag till Statskontoret

Statskontoret ska enligt regeringens uppdrag utvärdera Livsmedelsverkets och kommunernas avgiftsfinansiering av den offentliga livsmedelskontrollen.

I uppdraget ingår att utreda på vilket sätt utformningen av avgiftsfinansieringen och beräkningen av avgifterna varierar mellan kontrollmyndigheterna.

Som ett led i utvärderingen ska vi kartlägga vilken betydelse utformningen av avgiftsfinansieringen har för till exempel:

- Hur kontrollmyndigheten utför den offentliga livsmedelskontrollen.
- Om kontrollen uppfyller kraven i relevant lagstiftning.
- Relationen mellan den kontroll som utförs och de avgifter livsmedelsföretagen betalar.
- Om livsmedelsföretagen känner tilltro till kontrollen och upplever den som meningsfull.

Vi ska också kartlägga om utformningen av avgiftsfinansieringen har betydelse för:

- Vilka kostnader som finansieras av avgifterna.
- Om full kostnadstäckning uppnås.
- Om, och i sådana fall hur, avgifter sätts ned.
- Om kontrollmyndigheten har möjlighet att föra finansiella underskott respektive överskott för kontrollverksamheten mellan kalenderåren.

I uppdraget ingår att lämna förslag på hur en mer effektiv avgiftsfinansiering kan uppnås med bibehållen ansvarsfördelning.

I våra förslag ska vi beakta kommunallagens krav på att kommuner inte får ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaden för de tjänster eller nyttigheter som de tillhandahåller. Förslagen får inte heller inskränka det kommunala självstyret.

I uppdraget ingår inte att utvärdera dricksvattenkontrollen.

1.2.2 Vår tolkning av uppdraget

Som vi redovisar i avsnitt 1.1.3 gäller de flesta problemen inom livsmedelskontrollen de kommunala kontrollmyndigheterna. Vi har därför valt att i utvärderingen lägga tyngdpunkten på dessa myndigheter. Eftersom problemen i huvudsak är väl kända har vi också valt att ägna förhållandevis mer tid åt att föreslå lösningar på problemen än att kartlägga dem.

Enligt vår tolkning av uppdraget utgör punkterna 1–5 i uppdragstexten (se avsnitt 1.2.1) uppdragets kärna. Punkterna är delvis överlappande, samtidigt som deras samband med avgiftsfinansieringens utformning har olika styrka. Vi beskriver och analyserar därför dessa punkter på ett flertal ställen i rapporten. Punkterna 6–8 utgör mer specifika frågor. Dessa behandlar vi i separata avsnitt i kapitel 3.

1.3 Hur vi har genomfört uppdraget

I det här avsnittet beskriver vi vårt empiriska underlag. Vi redogör också för vissa termer som vi använder i rapporten och hur vi har kvalitets-säkrat vårt arbete.

1.3.1 Vårt empiriska underlag

Utgångspunkten för utvärderingen är relevanta författningar och de vägledningar som är till hjälp för kontrollmyndigheterna.

För vår analys har vi använt data från Livsmedelsverket och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Livsmedelsverket presenterar årliga

rapporter om livsmedelskontrollen som baseras på uppgifter från samtliga kommuner och från Livsmedelsverket.⁵ Delar av detta material har vi använt för att göra egna statistiska analyser.

Vidare har vi använt oss av den årliga rapport som Livsmedelsverket sammanställer och som bygger på Livsmedelsverkets och länsstyrelsernas revisioner av kontrollmyndigheterna.⁶ SKL skickade 2014 ut en enkät till kommunerna om miljö- och livsmedelsområdets taxor.⁷ Vissa frågor i enkäten berör avgiftsfinansieringen inom livsmedelskontrollen. Svaren på dessa har vi i delar använt oss av i rapporten. Vi har även använt oss av tidigare granskningar och rapporter inom området, främst Riksrevisionens granskning av livsmedelskontrollen.⁸

Materialet för vår analys bygger också på samtal med aktörer inom livsmedelskontrollen. På kommunal nivå har vi samtalat med tjänstemän i ett urval kommuner och kommuner i samverkan: Göteborg, Lycksele, Rättvik, Stockholm och Örebro samt Miljösamverkan Östra Skaraborg (Falköping, Hjo, Karlsborg, Skövde och Tibro) och Södra Roslagens miljö- och hälsoskyddsnämnd (Täby och Vaxholm).

Urvalet av kommuner och kommuner i samverkan har vi gjort utifrån ambitionen att få en bred kunskap om hur kommuner av olika storlek och i olika konstellationer arbetar med livsmedelskontrollen. Utifrån vår förkunskap valde vi kommuner som kunde ge oss idéer om hur avgiftsfinansieringen av livsmedelskontrollen skulle kunna utvecklas.

Vårt uppdrag har också omfattat att utvärdera Livsmedelsverkets avgiftsfinansiering av livsmedelskontrollen. För den delen av uppdraget har vi studerat författningar och olika dokument samt samtalat med företrädare för Livsmedelsverket.

⁵ Den senaste är Livsmedelsverket 2014:14 *Kommuners och Livsmedelsverkets rapportering av livsmedelskontrollen 2013*.

⁶ Den senaste är Livsmedelsverket 2014:10 *Revision av Sveriges livsmedelskontroll 2013 – resultat av länsstyrelsernas och Livsmedelsverkets revisioner av kontrollmyndigheter*.

⁷ Enkätresultaten finns sammanställda i SKL 2014a *Tillsyn och kontroll. Enkät om miljö- och livsmedelsområdets taxor i kommunerna 2014*.

⁸ Riksrevisionen (RiR) 2014:12 *Livsmedelskontrollen – tar staten sitt ansvar?*

För att få livsmedelsföretagarnas syn på avgiftsfinansieringen av livsmedelskontrollen och för att besvara uppdragsfrågan om livsmedelsföretagen känner tilltro till kontrollen och upplever den som meningsfull har vi samtalat med företrädare för Svensk Dagligvaruhandel, Livsmedelsföretagen, Visita, Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) och Eldrimner.⁹

Vi har också samtalat med företrädare för SKL, länsstyrelserna och Riksrevisionen samt med en företrädare för Centrum för rättvisa.¹⁰ Därutöver har vi inom ramen för Livssamverkan deltagit i en sammankomst med företrädare för ett antal stora och mellanstora kommuner, SKL samt Länsstyrelsen i Stockholms län.¹¹ För att få kunskap om avgiftsfinansieringen i andra länder har vi varit i kontakt med företrädare för livsmedelskontrollen i Finland och Norge.

1.3.2 Om vissa termer i rapporten

I rapporten använder vi termen kontroll och inte termen tillsyn. Skälet är att termen offentlig kontroll numera används i livsmedelslagstiftningen. Offentlig kontroll är en snävare term än offentlig tillsyn och rymmer inte rådgivning, information och liknande åtgärder. I princip kan offentlig kontroll likställas med operativ tillsyn.¹²

Vidare använder vi i rapporten vanligtvis termen kontrollmyndighet i stället för kommun. Skälet till detta är att det finns ett antal kommuner

⁹ Svensk Dagligvaruhandel är branschorganisation för dagligvaruhandeln. Livsmedelsföretagen är arbetsgivar- och branschorganisation för livsmedelsföretagen och Visita är detsamma för besöksnäringen (bl.a. hotell, restauranger, caféer). LRF är intresse- och företagarorganisation inom de gröna näringarna. Eldrimner är ett nationellt centrum för mathantverk.

¹⁰ Centrum för rättvisa är en oberoende stiftelse med uppdrag att värna enskildas fri- och rättigheter.

¹¹ Livssamverkan är en samverkansgrupp mellan SKL, Livsmedelsverket och länsstyrelserna. Vid sammankomsten deltog företrädare för SKL och Länsstyrelsen i Stockholms län samt för livsmedelskontrollen i Stockholms, Norrköpings, Uppsala respektive Örebro kommun.

¹² Prop. 2005/06:128 *Anpassning till nya EG-bestämmelser om livsmedel, foder, djurhälsa, djurskydd och växtskydd m.m.*, s.367 f.

som samverkar i form av gemensamma nämnder eller kommunalförbund. Kommun används dock i de fall det är uppenbart att det är den kommunala kontrollmyndigheten som avses.

1.3.3 Projektgrupp och kvalitetssäkring

Uppdraget har genomförts av en projektgrupp bestående av Peter Ehn (projektledare) och Herman Rask (praktikant). Hanna André, Rebecca Hort och Hedvig Tängdén har medverkat under olika perioder av projektarbetet. En intern referensgrupp har varit knuten till projektet. Livsmedelsverket, SKL, Rättviks kommun och branschorganisationerna har getts möjlighet att faktagranska delar av rapporten.

1.4 Rapportens disposition

Rapporten är uppdelad i sju kapitel. Kapitel 2 behandlar regleringen, ansvarsfördelningen och revisionen av avgiftsfinansieringen. I kapitel 3 beskriver vi hur avgiftsfinansieringen är utformad. I kapitel 4–6 redovisar och analyserar vi vårt empiriska material. I det avslutande kapitel 7 redovisar vi våra förslag.

2 Reglering och ansvarsfördelning inom livsmedelskontrollen

I detta kapitel beskriver vi den reglering som styr finansieringen av livsmedelskontrollen. Vi redogör också för ansvarsfördelningen inom livsmedelskontrollen samt den revision som bedrivs.

2.1 EU:s reglering av livsmedelskontrollen

EU:s reglering av livsmedelskontrollen finns i det så kallade hygienpaketet. Hur livsmedelskontrollen ska bedrivas preciseras i den så kallade kontrollförfordningen.

2.1.1 Hygienpaketet

Den grundläggande regleringen av livsmedelshanteringen utgörs av hygienpaketet. Det trädde i kraft 2006 och består av tre EU-förordningar som berör hygien och kontroll.¹³ Lagstiftningen utmärks av att den är målstyrd, vilket betyder att målen är förutbestämda men att det lämnas utrymme för hur de ska uppnås. För livsmedelskontrollen betyder det att inspektören som utför kontrollen ges stort utrymme att göra egna bedömningar.

¹³ EG-förordning nr 852/2004 om livsmedelshygien, förordning nr 853/2004 om särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung, förordning nr 854/2004 om offentlig kontroll av produkter av animaliskt ursprung avsedda att användas som livsmedel. Hygienpaketet kompletteras bland annat av EG-förordning nr 178/2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfarande i frågor som gäller livsmedelssäkerhet.

Lagstiftningen ställer tydliga krav på företagen att kontrollera sina egna verksamheter. Företagen har bland annat ansvar för att deras verksamheter motsvarar lagens krav på att livsmedlen är säkra och korrekt märkta.

I hygienpaketet finns det också krav på prövning av godkännande och registrering av anläggningar. I dag krävs endast registrering för flertalet anläggningar som står under kommunernas kontroll.

2.1.2 Kontrollförordningen

Hur livsmedelskontrollen ska bedrivas preciseras i den så kallade kontrollförordningen, vilken innehåller de grundläggande bestämmelserna om kontrollens finansiering, organisering och genomförande.¹⁴ Genom kontrollförordningen tydliggörs att kontrollen ska vara riskbaserad. Medlemsstaterna ska också se till att involverade myndigheter samverkar effektivt och ändamålsenligt. Myndigheterna ska även säkerställa att den personal som utför den offentliga kontrollen har tillräckligt god kompetens för uppgiften. Vad gäller finansieringen ska den enligt kontrollförordningen vara utformad så att det finns tillräckliga finansiella resurser för offentlig kontroll. Detta kan ske genom allmän beskattning, med avgifter eller med pålagor. Vilken finansieringsform som väljs lämnas i allt väsentligt till medlemsstaterna att själva bestämma.

Om en medlemsstat väljer att avgiftsfinansiera kontrollen lägger kontrollförordningen fast ett antal principer som grund för det nationella avgiftssystemet.¹⁵ Avgifterna får inte överstiga den ansvariga myndighetens kostnader för löner, utrymmen, verktyg, utrustning, utbildning, resor och andra tillhörande kostnader samt kostnader för provtagning och laboratorieanalyser. Avgiftsbeloppen får fastställas som schablonbelopp på grundval av kontrollmyndigheternas kostnader under en bestämd tid.

¹⁴ EG-förordning nr 882/2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd.

¹⁵ ibid, kap. VI, artikel 26-29.

Kontrollavgiften ska vara riskbaserad och när den fastställs ska ett antal faktorer beaktas, bland annat typ av företag och metod för produktion.

Utöver den ordinarie kontrollverksamheten kan så kallad extra kontroll bli aktuell om den verksamhet som kontrolleras uppvisar brister. Vid en sådan kontroll ska som huvudregel samtliga kostnader för kontrollen debiteras det berörda företaget.

Enligt kontrollförordningen får kontrollavgifter inte återbetalas, utom i de fall de har uttagits felaktigt.

2.2 Den nationella regleringen av livsmedelskontrollen

Den nationella regleringen av livsmedelskontrollen finns i livsmedelslagen, livsmedelsförordningen och i den kontrollplan som Livsmedelsverket ansvarar för att ta fram.

2.2.1 Livsmedelslagen och livsmedelsförordningen

I livsmedelslagen (2006:804) anges bland annat vilka myndigheter som är kontrollmyndigheter och deras respektive uppgifter. Kontrollen ska utövas av Livsmedelsverket, länsstyrelserna, andra statliga myndigheter samt kommunerna. För kommunernas del är det den eller de nämnder som ansvarar för miljö- och hälsoskyddsområdet som ska utföra den offentliga kontrollen. Ansvarsfördelningen och respektive kontrollmyndighets uppgifter preciseras i livsmedelsförordningen (2006:813).

Skulle en kommun i sin kontroll uppvisa brister får Livsmedelsverket förelägga kommunen att rätta till bristen. Om kommunen grovt eller under en längre tid har misskött den offentliga kontrollen av en viss anläggning har Livsmedelsverket befogenheten att ta över kontrollen av verksamheten vid den anläggningen. Regeringen får sedan besluta om kontrollen ska återlämnas till kommunen.¹⁶

¹⁶ 17 § livsmedelslagen (2006:804).

Livsmedelslagen ger regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer rätt att meddela föreskrifter om livsmedelskontrollen. Genom livsmedelsförordningen har Livsmedelsverket getts denna föreskriftsrätt.

2.2.2 Den nationella kontrollplanen

Enligt artikel 41 i kontrollförordningen ska varje medlemsstat utarbeta en samlad flerårig nationell kontrollplan. I Sverige ansvarar Livsmedelsverket för att utarbeta den nationella kontrollplanen efter samråd med Jordbruksverket.¹⁷ I praktiken tas planen fram gemensamt av Livsmedelsverket, Jordbruksverket, Statens veterinärmedicinska anstalt, länsstyrelserna, SKL och Generalläkaren.¹⁸

Syftet med planen är att den ska bidra till ökad effektivitet, likvärdighet och samordning av livsmedelskontrollen.¹⁹ Planen är uppdelad i fyra delar och innehåller vägledning för kontrollmyndigheterna om exempelvis den offentliga kontrollens genomförande, organisation och revision. Kontrollplanen utgör även ett underlag för EU:s revision av Sveriges livsmedelskontroll.²⁰

2.3 Den nationella regleringen av livsmedelskontrollens finansiering

Finansieringen av livsmedelskontrollen regleras i livsmedelslagen, i en särskild förordning och i Livsmedelsverkets föreskrifter.

2.3.1 Förarbetena

En utgångspunkt för den reglering av livsmedelskontrollen som gäller i dag är att kontrollavgiftens storlek ska svara mot den kostnad som den offentliga kontrollen över ett företag medför. För att i möjligaste mån ge kontrollmyndigheten full kostnadstäckning för sitt kontrollarbete har regeringen uttalat att avgiftssystemet till viss del bör utgå från de lokala förutsättningarna hos respektive kontrollmyndighet. Tillräckliga resurser till kontrollen bör säkerställas dels genom att kontrollmyndigheterna

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

¹⁸ Livsmedelsverket 2015b del 1, s. 3.

¹⁹ ibid del 4 s. 99.

²⁰ ibid, del 1 s. 4.

åläggs en skyldighet att ta ut en avgift för kontrollen, dels genom att staten i viss utsträckning styr storleken på avgiftsuttaget.²¹

I förarbetena till livsmedelslagstiftningen framhöll regeringen vikten av att företag lokaliserade i angränsande kommuner har rättvisa konkurrensvillkor. En obligatorisk tillsynsavgift skulle säkerställa finansieringen av kontrollen och därmed bidra till en likvärdig kontroll och konkurrensneutralitet mellan företagen.²²

För regeringen var det också viktigt att skapa ett avgiftssystem som inte innebar ett omotiverat ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Genom skyldigheten att ta ut en avgift och basera denna på principen om full kostnadstäckning bedömde regeringen att det gick att åstadkomma en tillfredsställande styrning av avgiften, utan att det innebar ett sådant omotiverat ingrepp i självstyrelsen. Vid den tidpunkten såg därför regeringen inte heller något behov av att komplettera skyldigheten att ta ut en avgift med bindande föreskrifter om hur avgiften ska beräknas.²³

2.3.2 Regleringen

I livsmedelslagens 28 § finns delar av den svenska kompletterande regleringen av finansieringen. Där bestäms att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer har rätt att meddela föreskrifter om skyldighet att betala avgift för offentlig kontroll, prövning av tillstånd och registrering. Genom denna paragraf görs också kommunerna skyldiga att ta ut avgift för dessa uppgifter.

Förordningen (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter reglerar hur statliga myndigheter och kommuner ska ta ut avgifter från verksamhetsutövare. Enligt förordningen ska en årlig avgift tas ut för kontrollen.²⁴ Avgiften betalas genom ett helt avgiftsbelopp från och med det kalenderår då verksamheten påbörjas. Därefter ska avgiften betalas varje påbörjat kalenderår.

²¹ Prop. 2005/06:128, s.167.

²² *ibid*, s.168.

²³ *ibid*, s.168.

²⁴ 3 § förordning (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter. Särskilda regler gäller dock för slakterier, vilthanteringsanläggningar och styckningsanläggningar.

Om det finns särskilda skäl får kontrollmyndigheten sätta ned eller efterskänka avgiften. Av förordningen framgår också att en avgift ska tas ut för extra offentlig kontroll på grund av bristande efterlevnad av regelverket. För avgiften för extra kontroll hänvisar förordningen till artikel 28 i EU:s kontrollförordning. Avgift ska dock inte betalas för kontroll som föranletts av klagomål som visat sig obefogade.²⁵

Liksom för kontrollen ska prövning av godkännande, eller ansökan om registrering av livsmedelsanläggning, avgiftsfinansieras.²⁶ Samma regler för hur avgiften ska fastställas gäller för kontroll, prövning av godkännande och registrering. Det är kontrollmyndigheten som fastställer avgiften. Om det är en kommun som utgör kontrollmyndighet är det den nämnd som utför kontrollen som fastställer avgiften, utifrån en timtaxa som kommunfullmäktige bestämmer.²⁷ Till hjälp att beräkna den årliga avgiften har Livsmedelsverket tagit fram en vägledning.²⁸

Hur Livsmedelsverket ska ta ut avgifter för den kontroll som myndigheten själv utför regleras, utöver den generella regleringen, i Livsmedelsverkets föreskrifter.²⁹ Där finns bland annat bestämmelser om tillvägagångssätt för att ta ut avgifter samt specifika avgiftsbelopp. I likhet med de kommunala kontrollmyndigheterna utgår Livsmedelsverket för sin beräkning av livsmedelsföretagens årliga avgift från den vägledning som myndigheten har utarbetat.

2.4 Ansvarsfördelningen

Huvudansvaret för livsmedelskontrollen ligger på Livsmedelsverket, länsstyrelserna och kommunerna, men även andra aktörer har ansvar inom området. I 23 § livsmedelsförordningen (2006:813) regleras vilka

²⁵ 9–12 §§ förordning (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter.

²⁶ Detta gäller dock inte primärproducenter av livsmedel.

²⁷ 13–14 §§ förordning (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter.

²⁸ Livsmedelsverket 2013b, *Risiklassning av livsmedelsanläggningar och beräkning av kontrolltid*.

²⁹ Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2006:21) om avgifter för offentlig kontroll, prövning och registrering.

typer av anläggningar respektive kontrollmyndighet ska kontrollera. Ansvaret inom livsmedelskontrollen består dock inte enbart i att kontrollera anläggningar, utan även i att ge vägledning till myndigheter och företag och att revidera kontrollen.

2.4.1 Aktörerna och deras ansvar inom livsmedelskontrollen

Nedan följer en kortfattad beskrivning av aktörerna inom livsmedelskontrollen och deras respektive ansvarsområden.

Företagen

Enligt EU:s kontrollförordning är en utgångspunkt för medlemsländernas livsmedelskontroll att livsmedelsföretagen ansvarar för att kontrollera sin egen verksamhet. Till sin hjälp har företagen bland annat branschriktlinjer. Riktlinjerna syftar till att ge vägledning för hur företagen kan gå till väga för att deras verksamheter ska motsvara livsmedelslagstiftningens krav.³⁰ För att få status som branschriktlinjer ska Livsmedelsverket bedöma om riktlinjerna uppfyller lagens krav.³¹ Exempel på riktlinjer som har blivit bedömda och publicerade på Livsmedelsverkets hemsida är Svensk Dagligvaruhandels branschriktlinjer för butiker och Visitas branschriktlinjer för restauranger.³²

Livsmedelsverket

Livsmedelsverket leder och samordnar den svenska livsmedelskontrollen och kontrollerar vissa livsmedelsanläggningar, bland annat äggpackerier och mejerier. Myndigheten har också ständig kontroll på alla slakterier. Totalt kontrollerar Livsmedelsverket mellan 1 300 och 1 400 anläggningar.

³⁰ Livsmedelsverket 2015b, del 3 s.19.

³¹ Livsmedelsverket 2014c *Information om nationella branschriktlinjer*.

³² En lista på samtliga branschriktlinjer som uppfyller lagens krav finns på Livsmedelsverkets webbplats, <http://www.livsmedelsverket.se/produktion-handel--kontroll/branschriktlinjer2/>, 2015-05-04.

Från 1 januari 2014 har kontrollansvaret för samtliga anläggningar som tillverkar livsmedel av animaliskt ursprung flyttats över från kommunerna till Livsmedelsverket.³³ Livsmedelsverket utvärderar på uppdrag av regeringen effekterna och konsekvenserna för kommunerna, Livsmedelsverket och de berörda företagen av den förändrade ansvarsfördelningen.³⁴

Livsmedelverket granskar också kommunernas livsmedelskontroll samt kontrollerar att länsstyrelsernas kontroll följer lagstiftningen (se vidare avsnitt 2.5).

Länsstyrelserna

Länsstyrelserna utför kontroll av landets cirka 80 000 primärproducenter, vilka främst utgörs av enskilda jordbruk. Till primärproduktionen hör också bland annat uppfödning av slaktdjur och odling av grönsaker och bär. Kontrollen finansieras genom anslag.

Länsstyrelserna ska på regional nivå samordna och ge råd och stöd till kommunerna i deras kontrollverksamhet, men också granska hur de utför sin kontroll.³⁵ Länsstyrelserna har ansvar för att i respektive län sammankalla en särskild samordningsgrupp för samråd med kommunerna inom kontrollverksamheten.³⁶ Länsstyrelserna är också överprövningsinstans för kommunala beslut inom livsmedelskontrollen.³⁷

Generalläkaren

Generalläkaren ansvarar för den offentliga livsmedelskontrollen inom Försvarsmakten. Kontrollen omfattar bland annat restauranger, mässar, mottagningskök och fartygskök.³⁸

³³ Stockholms och Göteborgs kommuner har dock fått behålla ansvaret för dessa anläggningar.

³⁴ Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Livsmedelsverket.

³⁵ 12 § livsmedelslagen.

³⁶ 33 § livsmedelsförordningen.

³⁷ 31 § livsmedelslagen.

³⁸ Organisatoriskt är Generalläkaren placerad inom Försvarsmakten, men i sin tillsyns- och kontrollfunktion är denne inte underställd överbefälhavaren utan lyder direkt under ansvarigt departement (Livsmedelsverket 2015b, del 4 s.33).

Kommunerna

Kommunerna kontrollerar bland annat matbutiker, restauranger och skolkök.³⁹ Totalt rör det sig om cirka 90 000 företag.

Kommunal samverkan om kontrollen

Kommunerna kan inom livsmedelskontrollen samverka i kommunalförbund eller gemensam nämnd.⁴⁰

Ett *kommunalförbund* är en egen offentligrättslig juridisk person. Det innebär att förbundet är fristående från sina medlemskommuner och upprättar sin egen budget och ingår egna avtal.⁴¹ Den politiska styrningen utövas genom en förbundsdirektion eller förbundsfullmäktige. Dessa väljs av medlemskommunernas fullmäktige enligt vad som anges i förbundsordningen.⁴² Det finns även möjlighet att inrätta en nämnd för myndighetsutövning som organisatoriskt ligger under direktionen. Förbundets förvaltning kan antingen vara samlad på ett gemensamt kontor eller vara delegerad till respektive kommun.⁴³

Till skillnad från ett kommunalförbund ingår *en gemensam nämnd* i någon av medlemskommunernas organisation.⁴⁴ För nämnden betyder det att bland annat budget, redovisning och kollektivavtal måste ske inom ramen för värdkommunens system.⁴⁵ Nämnden, som utgörs av politiker från samtliga medverkande kommuner, ingår också i värdkommunens organisation. Antingen kan nämnden ha en gemensam förvaltning eller separata förvaltningar. I en gemensam förvaltning agerar värdkommunen anställningsmyndighet och verksamheten är samlad. Om kommunerna i stället väljer att ha separata förvaltningar fortsätter förvaltningarna att verka inom respektive kommuns organisation.⁴⁶

³⁹ 23 och 25 §§ Livsmedelsförordningen (2006:813). Se även

<http://www.livsmedelsverket.se/produktion-handel--kontroll/livsmedelskontroll/offentlig-kontroll/>.

⁴⁰ 3 kap. kommunallagen (1991:900).

⁴¹ 3 kap. 20–28 §§ kommunallagen, SKL 2014b *Vägar till samarbete. Mellankommunal samverkan inom miljö- och byggområdet*, s.38.

⁴² 3 kap. 23 § kommunallagen.

⁴³ SKL 2014b, s.8.

⁴⁴ 3 kap. 3–6 §§ kommunallagen.

⁴⁵ SKL 2014b, s.38.

⁴⁶ SKL 2014b, s.7 f.

År 2014 fanns det 22 formaliserade samarbeten i form av kommunalförbund eller gemensam nämnd. I dessa ingick 61 kommuner.

Livsmedelslagen ger även särskilda möjligheter till *samverkan genom avtal* inom livsmedelskontrollen. Enligt 14 § i lagen får en kommun träffa avtal med en annan kommun om att kontrolluppgifter helt eller delvis ska skötas av den andra kommunen. En kommun får också efter särskild överenskommelse med en annan kommun uppdra åt anställda i den kommunen att besluta i ett visst kontrollärende, eller grupp av ärenden.⁴⁷ Vi har funnit ett sådant avtal som utgår från livsmedelslagen. Avtalet har tecknats mellan Östersund och Krokom. Det kan dock finnas flera avtal som vi inte har kännedom om.

2.5 Revision

I det här avsnittet beskriver vi kortfattat hur revisionen av livsmedelskontrollen är uppbyggd och hur den går till.

2.5.1 EU-regleringen är styrande

Enligt EU:s kontrollförordning ska den offentliga livsmedelskontrollen i ett medlemsland revideras. För att uppfylla det kravet ska kontrollmyndigheterna utföra interna revisioner eller låta utföra externa sådana. Därutöver ska EU revidera medlemsstaternas livsmedelskontroll.⁴⁸ EU följer upp att medlemsstaterna följer den gemensamma lagstiftningen genom kommissionens livsmedels- och veterinärbyrå, Food and Veterinary Office (FVO). FVO reviderar den livsmedelskontroll som bedrivs och revisionen avser både de statliga och de kommunala kontrollmyndigheterna.⁴⁹ Om en brist skulle identifieras kan FVO ge rekommendationer för att avhjälpa bristen och sedan följa upp utfallet. Skulle

⁴⁷ Enligt 14 § livsmedelslagen (2006:804) får dock inte beslutsbefogenheten överlåtas i de fall som avses i 6 kap. 34 § kommunallagen (1991:900). Kommunallagens stadganden om jäv och anmälan om beslut till nämnd ska också tillämpas om beslutsbefogenheten överförs (6 kap. 24–27 och 35 §§ kommunallagen).

⁴⁸ Artiklarna 4.6 och 45 i kontrollförordningen (882/2004).

⁴⁹ Livsmedelsverkets webbplats, <http://www.livsmedelsverket.se/produktion-handel--kontroll/livsmedelskontroll/revision-av-livsmedelskontrollen/eus-kontroll/>, 2015-05-04.

bristerna vara allvarliga kan kommissionen i samråd med medlemsstaterna vidta rättsliga åtgärder.⁵⁰

2.5.2 Det svenska systemet för revision

Genom en överenskommelse mellan Livsmedelsverket och länsstyrelserna utför de sistnämnda revisioner av kommunernas livsmedelskontroll.⁵¹ Livsmedelsverket kompletterar dessa revisioner med egna revisioner med fokus på ett eller flera kontrollområden och ett sakområde eller en anläggningstyp.

Livsmedelsverket reviderar också länsstyrelsernas och Generalläkarens kontroll. Livsmedelsverkets egen kontrollverksamhet revideras genom myndighetens internrevision.

Vidare ansvarar Livsmedelsverket för att samordna, upprätthålla och utveckla revisionen inom livsmedelsområdet. På uppdrag av regeringen har myndigheten inrättat en nationell samrådsgrupp för revision inom livsmedelskedjan. Samrådsgruppen ska bland annat ge råd och stöd till kontrollmyndigheter som utför revision. Gruppen är sammansatt av representanter för Livsmedelsverket, länsstyrelserna, Jordbruksverket, Generalläkaren och SKL.

2.5.3 Revision av den kommunala kontrollen bygger på frivillighet

Livsmedelsverket stöder sig i sin revision bland annat på 22 § i livsmedelsförordningen. I paragrafen anges att myndigheten ska utföra de inspektioner som behövs för att övervaka att Sverige på livsmedelsområdet fullgör de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i EU.

⁵⁰ FVO:s webbplats, http://ec.europa.eu/food/food_veterinary_office/index_en.htm, 2015-02-19.

⁵¹ *Länsstyrelsernas roll i livsmedelskontrollen*. Överenskommelse mellan Livsmedelsverket och länsstyrelserna 2006-10-27. Livsmedelsverket dnr 2877/06, länsstyrelserna dnr 281-13948-06.

Grundprincipen i svensk rätt är dock att staten inte ska revidera kommuner och att reglering som rör kommuner ska ha stöd i lag. I sin granskning av livsmedelskontrollen gör Riksrevisionen tolkningen att 22 § i livsmedelsförordningen och dess koppling till livsmedelslagen inte ger Livsmedelsverket ett tydligt mandat att revidera den kommunala livsmedelskontrollen.⁵² Detsamma gäller enligt Riksrevisionen för länsstyrelsernas kommunrevision, vilken stöder sig på 28 § livsmedelsförordningen. I den paragrafen anges att länsstyrelserna utövar offentlig kontroll inom länet genom att samordna kommunernas verksamhet och ge dem stöd, råd och vägledning. Riksrevisionen menar dock att det inte är tydligt att samordning skulle kunna inbegripa den typ av uppföljning och kontroll som en revision innebär.

Den statliga revisionen av de kommunala kontrollmyndigheterna kan utifrån Riksrevisionens tolkning anses bygga på frivillighet.⁵³

2.5.4 Hur revisionen genomförs

Som stöd för revisionen har Livsmedelsverket utarbetat en handbok.⁵⁴ Av handboken framgår att revisionsmyndigheten för sin planering bör upprätta ett revisionsprogram. Revisionsprogrammet ska vara riskbaserat och innehålla den övergripande planeringen av revisionen för en period av fem år. Under den perioden ska samtliga kontrollmyndigheter som omfattas av revisionsansvaret revideras. För en länsstyrelse innebär det länets samtliga kommuner. Under 2013 genomfördes revisioner i 77 av landets kommuner.⁵⁵

⁵² RiR 2014:12, s.67 f.

⁵³ För en mer utförlig diskussion om revisionen av livsmedelskontrollen se RiR 2014:12, s.66 ff.

⁵⁴ Livsmedelsverket 2013a, ”Handbok – Revision av lokala kontrollmyndigheters livsmedelskontroll”.

⁵⁵ Livsmedelsverket 2014:10, s.10.

Länsstyrelsernas revisioner av kommuner är ofta så kallade skrivbordsrevisioner, där myndigheten bland annat granskar kommunernas planeringsdokument, hur kommunerna har bedömt resursbehov och hur deras uppföljning går till.⁵⁶

Livsmedelsverket kompletterar länsstyrelsernas revisioner med revisioner som har fokus på ett sakområde eller en anläggningstyp, till exempel information i butik.⁵⁷ Livsmedelsverkets kompletterande revisioner sker även på plats hos livsmedelsföretagen genom att man bland annat granskar planer och följer en inspektör från en kommun eller länsstyrelse (så kallad skuggkontroll).

Efter utförd revision skickas en revisionsrapport till den kontrollmyndighet som har blivit reviderad. Om avvikelser har noterats efterfrågar Livsmedelsverket oftast en plan för när och hur kontrollmyndigheten kommer att vidta åtgärder.⁵⁸

Resultaten av årets utförda revisioner sammanställs av Livsmedelsverket i en årlig rapport som skickas till EU-kommissionen. Myndigheten ger också återkoppling om resultatet till revisionsmyndigheterna.⁵⁹ Vidare publicerar Livsmedelsverket årligen en rapport med resultatet av länsstyrelsernas och Livsmedelsverkets revision av kontrollmyndigheterna.⁶⁰ Vi återkommer i senare kapitel till de iakttagelser som Livsmedelsverket gör i revisionsrapporterna.

⁵⁶ RiR 2014:12, s.70.

⁵⁷ Livsmedelsverket 2013a, s.8, Livsmedelsverket 2014:10, s.8.

⁵⁸ Livsmedelsverket 2014:10, s.8.

⁵⁹ Livsmedelsverket 2015b, del 4, s.94.

⁶⁰ Se Livsmedelsverket 2014:10.

3 Utformningen av avgiftsfinansieringen

I det här kapitlet beskriver vi hur avgiftsfinansieringen är utformad. Tyngdpunkten i kapitlet ligger på de kommunala kontrollmyndigheternas avgiftsfinansiering, men vi behandlar även Livsmedelsverkets finansiering av kontrollen. I kapitlet redogör vi också för kostnadstäckningen inom livsmedelskontrollen, för nedsättning av avgifter och för möjligheten att föra överskott eller underskott mellan kalenderåren. Vi inleder dock kapitlet med att kort beskriva hur livsmedelskontrollen går till i kommunerna.

3.1 Hur kommunerna utför kontroller

Kommunerna har kontrollansvar för cirka 90 000 livsmedelsanläggningar. Varje kommun ansvarar för att hålla register över de anläggningar som står under kommunens kontroll. En livsmedelsanläggning kan exempelvis utgöras av en restaurang, en butik, ett marknadsstånd eller ett förskolekök. Vid kontrollbesöket kontrollerar livsmedelsinspektören att företagaren har kunskap och rutiner för att uppfylla de krav i lagstiftningen som gäller för verksamheten i fråga. Det kan till exempel vara att veta vid vilken temperatur maten ska förvaras och hur märkningen ska utföras.

Hur mycket kontroll som ska utföras vid en anläggning beror på vilken risk som förknippas med verksamheten. Till exempel innebär hantering av rått kött en hög risk, medan försäljning av förpackade livsmedel innebär en låg risk. Värderingen av risken påverkas också av anläggningens storlek och hur känslig målgruppen är. Om målgruppen till exempel består av små barn eller personer med nedsatt immunförsvar bedöms anläggningen ha en högre risk.

Företagarna kan genom sin egen skötsel och kontroll påverka den tid som planeras för kontrollen. Om hygienrutiner fungerar bra och få

avvikelser noteras vid kontrollerna kan kommunen sänka antalet planerade kontrolltimmar. När kontrollen visar att lagstiftningens krav inte uppfylls kan följden i stället bli att kommunerna avsätter mer kontrolltid och därmed fakturerar en högre årlig avgift. Tanken är att det ska löna sig för företagarna att följa livsmedelslagstiftningen. Utöver den normala kontrollen förekommer extra offentlig kontroll. Sådana kontroller utgörs av besök för att följa upp till exempel klagomål eller brister som har uppmärksamats vid ett tidigare besök.

Om kontrollen visar att det finns brister i livsmedelshanteringen har kommunen möjlighet att rikta sanktioner mot företagaren. Sanktionerna kan bestå i till exempel hanteringsförbud, föreläggande om åtgärder eller åtalsanmälan. Enligt Livsmedelsverkets myndighetsrapportering konstaterades avvikelser vid drygt hälften av de totalt drygt 85 000 utförda kontrollerna 2013. Över 2 700 kontroller ledde till sanktion, vilket motsvarar cirka 6 procent av alla kontroller med avvikelser.⁶¹

De kommunala avgiftsintäkterna för livsmedelskontrollen, inklusive dricksvattenkontrollen, uppgick 2013 till drygt 306 miljoner kronor. Drygt 12 miljoner kronor av dessa avsåg extra kontroll.⁶²

3.2 Utformningen av den kommunala avgiftsfinansieringen

De två huvudkomponenterna i avgiftsfinansieringen utgörs av en riskklassningsmodell som ger stöd för att beräkna det antal kontrolltimmar ett visst livsmedelsföretag behöver samt den timtaxa som respektive kontrollmyndighet beslutar om.

3.2.1 Riskklassningsmodellen

Av den vägledning som Livsmedelsverket har utarbetat framgår hur kontrollmyndigheten kan gå till väga för att riskklassa livsmedelsanläggningar och beräkna hur mycket tid som ska ägnas åt kontrollen.⁶³ Riskklassningen utgår från en modell med tre delar: en riskmodul, en informationsmodul och en erfarenhetsmodul. Med hjälp av modellen

⁶¹ Livsmedelsverket 2014:14, s.24.

⁶² Beräknat utifrån bilaga 9 i Livsmedelsverket 2014:14.

⁶³ Livsmedelsverket 2013b.

beräknas hur många kontrolltimmar en viss livsmedelsanläggning ska tilldelas. I modellen används begreppet riskklass. Riskklasserna är åtta till antalet, ju lägre klass desto högre risk. Begreppet fyller emellertid inte någon praktisk funktion i arbetet med att klassificera anläggningarna.

Riskmodulen tar hänsyn till de risker som förknippas med en anläggningens verksamhet. I vägledningen exemplifieras detta med att risken för sjukdom är större om campylobacter förekommer i kycklingsallad jämfört med i en rå kyckling som ska upphettas. Därför bör dessa två olika verksamheter ges olika många *riskpoäng*. I begreppet risk inkluderas både sannolikheten för att något hälsoskadligt inträffar och de konsekvenser det kan få. Av den anledningen grundas tilldelningen av riskpoäng på tre riskfaktorer

- typ av verksamhet och livsmedel
- produktionens storlek (antal portioner eller annat mått på detta)
- konsumentgrupper.

Beroende på verksamhetens art blir den tilldelad ett visst antal poäng som sedan översätts i timmar efter en given modell. Riskmodulen genererar mellan 10 och 110 kontrollpoäng. Dessa omvandlas till mellan 1 och 26 timmar för kontroll av de enskilda anläggningarna.

Utöver dessa timmar kan anläggningen tilldelas ett kontrolltidstillägg utifrån *informationsmodulen*. Den modulen tar hänsyn till spårbarhet och märkning.⁶⁴ Om företaget till exempel utformar sin egen märkning innebär det att inspektören måste lägga ned särskild tid på den typen av kontroll. Som mest kan en anläggning få åtta timmars kontrolltidstillägg och som minst noll timmar.

Genom *erfarenhetsmodulen* utvärderas sedan hur väl företaget tidigare har lyckats ur kontrollsynpunkt. Det innebär att modulen används först

⁶⁴ Med spårbarhet menas att det ska vara möjligt att spåra ett livsmedel genom hela produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan. Artikel 3 förordning EG 178/2002.

när kommunen genom tidigare kontroller ser hur väl livsmedelsföretagaren brukar uppfylla lagens krav. Utifrån denna erfarenhet placeras anläggningarna in i en erfarenhetsklass (A, B eller C).

- A. Minskad kontroll i förhållande till normalläget ($\times 0,5$).
- B. Normalläget ($\times 1,0$).
- C. Förstärkt kontroll i förhållande till normalläget ($\times 1,5$).

Summan av de utifrån risk- och informationsmodulerna tilldelade kontrolltimmarna multipliceras med 0,5, 1,0 eller 1,5 beroende på vilken erfarenhetsklass företaget placeras i. Alla nya anläggningar placeras dock inledningsvis i erfarenhetsklass B.

Det sista steget i processen är att multiplicera kontrolltimmarna med timtaxan. Produkten blir den årliga avgiften.

3.2.2 Hur timtaxan beräknas

Timtaxan för den kommunala livsmedelskontrollen bestäms av kommunfullmäktige. Av EU:s kontrollförordning framgår att livsmedelskontrollen ska ha full kostnadstäckning. Det innebär att alla kostnader som kontrollen medför ska ingå i beräkningen av avgiften. Till hjälp för kommunerna att beräkna timtaxan har SKL tagit fram ett vägledningsdokument.⁶⁵ SKL har också utarbetat en standardiserad modell för att räkna ut nivån på timtaxan.

I bilaga VI till kontrollförordningen anges de typer av kostnader inom tre utgiftsområden som ska beaktas vid beräkningen av timtaxan:

- Löner för den personal som medverkar i offentliga kontroller.
- Övriga kostnader för den personal som medverkar vid offentlig kontroll. Här ingår kostnader för utrymmen, verktyg, utrustning, utbildning, resor och andra tillhörande kostnader.
- Kostnader för provtagning och laboratorieanalyser.

⁶⁵ SKL 2013 *Underlag för taxesättning inom livsmedelskontrollen*.

Resor till och från kontrollobjekten utgör inte en del av kontrollen, men är en förutsättning för densamma och utgör därmed en kostnad när timtaxan beräknas.

Den beräknade totalkostnaden för kommunens livsmedelskontroll används sedan för att beräkna timtaxan. Detta görs genom att totalkostnaden fördelas på det antal arbetstimmar som handläggande tjänstemän planerar att lägga på livsmedelskontrollen.

3.2.3 En årlig kontrollavgift

Enligt 3 § i förordningen (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter ska en kontrollmyndighets kostnader för den offentliga livsmedelskontrollen täckas av en årlig avgift. Enligt 9 § i samma förordning ska den årliga avgiften betalas med helt avgiftsbelopp från och med det kalenderår då verksamheten påbörjas. Avgiften ska därefter betalas med helt avgiftsbelopp för varje påbörjat kalenderår. Den årliga avgiften som debiteras livsmedelsföretagarna beräknas genom att antalet timmar som riskklassningsmodellen genererar multipliceras med kommunens timtaxa.

Livsmedelsverket skriver i sin vägledning att den kontrolltid som räknas fram med hjälp av modellen ska ses som en rekommendation. Med det menas att en anläggning som har tilldelats ett visst antal timmar ett enskilt år, till exempel tio timmar, inte nödvändigtvis ska kontrolleras tio timmar det året. Däremot ska den årliga genomsnittstiden under en treårsperiod motsvara den kontrolltid som har räknats fram.⁶⁶

3.2.4 Avgifter för extra offentlig kontroll

Extra kontroller utförs när det är nödvändigt för kontrollmyndigheten att följa upp eventuella anmärkningar som har konstaterats vid den planerade kontrollen, eller när den får in klagomål, tips eller dylikt. Till skillnad från den planerade kontrollen, där beräkningen av avgiften är schabloniserad, ska berört livsmedelsföretag enligt kontrollförordningens artikel 28 stå för alla kostnader som den extra kontrollen ger upphov till. Det kan till exempel röra sig om kostnaden för provtagning; en kostnad som vid den planerade kontrollen ingår i timtaxan. Kommunerna kan därför ha en särskild taxa för extra kontroll. Den extra

⁶⁶ Livsmedelsverket 2013b, s.9.

kontrollen debiteras också separat. Kostnader för extra kontroll som föranleds av klagomål som visar sig obefogade ska dock inte betalas av livsmedelsföretagaren.⁶⁷

3.3 Efterhandsbetalning – en del i Rättviks modell

Till skillnad från andra kontrollmyndigheter debiterar Rättviks kommun företagen först efter genomförd livsmedelskontroll. Avgiftsmodellen som används i Rättvik ingår som en del i ett större koncept ("Tillväxt och tillsyn") som syftar till att förenkla för småföretagare. Enligt företrädare för Rättviks kommun innebär det bland annat att livsmedelsinspektörer i första hand ska påverka företagarna genom dialog och information och först om det är absolut nödvändigt ta till sanktionsmedel.

Avgiften för livsmedelskontrollen i Rättvik består sedan 2014 av två delar. Den ena delen är en årlig fast avgift riktad till alla företag som omfattas av kommunens kontrollansvar. Den andra delen är en rörlig avgift riktad till företag som har blivit föremål för kontroll under innevarande år.

Rättviks kommun hade 2014 en fast avgift på 1 000 kronor. Den har räknats fram genom att kommunens samlade indirekta kostnader fördelats på samtliga livsmedelsanläggningar som kommunen har ansvar för att kontrollera.⁶⁸ Avgiften är densamma oavsett företagets storlek och avgiften tar heller inte hänsyn till anläggningarnas kontrollbehov. Argumentet för detta är att den verksamhet som de indirekta kostnaderna speglar är densamma oavsett företagets storlek.

Utöver den årliga avgiften debiteras de företag som har blivit föremål för kontroll under året även en avgift för genomförd kontroll, baserad på kommunens timtaxa. Timtaxan beräknas på samma sätt som i andra

⁶⁷ 12 § förordning (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter.

⁶⁸ Indirekta kostnaderna kan exempelvis vara kostnader för lokalhyra och administrativa kostnader. Ibland används begreppet OH-kostnader för att beteckna de indirekta kostnaderna.

kommuner genom att totalkostnaderna för att genomföra kontrollen fördelas på antal planerade arbetstimmar för de handläggande tjänstemännen inom kontrollverksamheten. År 2014 var Rättviks timtaxa 780 kronor.⁶⁹

Rättvik debiterar företagen den fasta och rörliga avgiften samlat i september varje år. Vid den tidpunkten har kommunen utfört närmare 95 procent av årets planerade kontroller och efter sommarsäsongen har företagen förhållandevis god likviditet. Det fåtal kontroller som genomförs under årets resterande månader debiteras separat.

Varken länsstyrelsen eller Livsmedelsverket har genomfört någon revision av Rättviks livsmedelskontroll efter det att kommunen började tillämpa den nya modellen med efterhandsbetalning.

3.4 Utformningen av Livsmedelsverkets avgiftsfinansiering

Livsmedelsverket ska i likhet med de kommunala kontrollmyndigheterna följa förordningen (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter. Det innebär att myndighetens avgiftsfinansiering i sina huvuddrag följer samma principer som gäller för kommunernas avgiftsfinansiering. Avgifterna regleras i Livsmedelsverkets föreskrifter.⁷⁰

Livsmedelsverkets avgiftsfinansiering tar sin utgångspunkt i samma vägledning och riskklassning som myndigheten har tagit fram för de kommunala kontrollmyndigheterna. Det innebär att Livsmedelsverket tar ut en årlig avgift för planerad kontroll och att denna årliga avgift beräknas genom att aktuell timtaxa multipliceras med den beräknade kontrolltiden.⁷¹

⁶⁹ Rättviks timtaxa är inte helt jämförbar med andra kommuners eftersom att Rättvik debiterar de administrativa kostnaderna separat.

⁷⁰ *Livsmedelsverkets föreskrifter om avgifter för offentlig kontroll, prövning och registrering* (LIVSFS 2006:21).

⁷¹ För styckningsanläggningar med salmonellarisk (styckning av nöt, svin och fjäderfä) har Livsmedelsverket ett särskilt tidstillägg för kontrollen. För slakterier finns anslagsmedel för att sätta ned avgiften.

Livsmedelsverket ska också följa anvisningarna i ovan nämnda förordning om att kontrollmyndighetens kostnader för livsmedelskontrollen ska täckas av en årlig avgift och att den ska betalas från och med det kalenderår då verksamheten påbörjas.

Totalt mottog Livsmedelsverket 2014 avgiftsintäkter motsvarande drygt 19,5 miljoner kronor för att täcka kostnaderna för den del av Livsmedelsverkets kontroll som kan jämföras med kommunernas livsmedelskontroll.⁷² Livsmedelsverket utför även annan kontroll som omfattas av särskilda avgiftsbestämmelser, bland annat kontroll av slakterier. Enligt Livsmedelsverkets årsredovisning för 2014 uppgick de totala avgiftsintäkterna för kontroll av livsmedelsanläggningar detta år till drygt 75,4 miljoner kronor.⁷³

3.5 Uppnås full kostnadstäckning?

Enligt EU:s kontrollförordning och förordningen (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter ska en kontrollmyndighet ha full kostnadstäckning för sin kontrollverksamhet. Nedan redogör vi för kostnadstäckningen inom den kommunala kontrollverksamheten och för Livsmedelsverkets kontrollverksamhet.

3.5.1 Svårt att klargöra kommunernas kostnadstäckning

Det är i dag svårt att klargöra om kommunerna har full kostnadstäckning. Det beror i huvudsak på att det saknas ett enhetligt system för hur kostnadstäckningen ska beräknas.

Det finns ett antal problem med att klargöra kostnadstäckningen inom den kommunala kontrollverksamheten.

För det första är det enbart kontrollverksamheten som ska vara kostnadstäckt. Detta ställer krav på att kontrollmyndigheten har ett bra system för att skilja på kontrollverksamheten och närliggande verksamhet. Enligt företrädare för SKL är det inte säkert att sådana system är upprättade i alla kommuner.

⁷² Livsmedelsverkets myndighetsrapportering, opublicerat material.

⁷³ Livsmedelsverkets årsredovisning 2014, s.64.

För det andra finns det skillnader i vad kommunerna räknar som kostnad. Vissa kommuner räknar inte in hyror och vissa administrativa kostnader, medan andra har tydliga krav på att samtliga kostnader som uppstår genom kontrollen ska räknas in. Små kommuner med sammanslagna förvaltningar kan ha särskilt svårt att särredovisa kostnaderna. En konsekvens blir att de redovisade kostnaderna för kontrollen varierar mellan olika kontrollmyndigheter.

För det tredje kan det skilja sig i hur kontrollmyndigheterna tar in avgifter för extra offentlig kontroll. Detta leder till att nivån på intäkterna skiljer sig mellan kommunerna.

För det fjärde skiljer det sig mellan planerad kostnadstäckning, det vill säga när myndigheten jämför budget med kontrollplan, och det faktiska utfallet, det vill säga utförd kontrollverksamhet.⁷⁴ Det finns inte angivet om det är den planerade eller den faktiska kostnadstäckningen som ska anges i redovisningen.

SKL finner i sin enkätundersökning en genomsnittlig kostnadstäckning på 70 procent inom livsmedelsområdet. Enligt SKL är detta en hög nivå av kostnadstäckning. SKL:s tolkning är att 70 procents kostnadstäckning för hela livsmedelsområdet, det vill säga kontrollverksamhet plus närliggande områden, innebär att kostnadstäckningen för enbart kontrollen ligger nära 100 procent. Denna bedömning baserar SKL på att tiden för kontrollverksamhet normalt utgör cirka 70–80 procent av den totala tiden inom livsmedelsområdet.

Ett rimligt antagande är att kostnadstäckningsgraden är högre ju bättre kontrollmyndigheten är på att planera och budgetera. Enligt företrädare för SKL brukar större kommuner vara bättre på detta.

3.5.2 Livsmedelsverket har överskott i kontrollverksamheten

Livsmedelsverket har under de senaste åren haft ett ekonomiskt överskott i sin kontroll av livsmedelsanläggningar. Resultatområdet ”kontroll av livsmedelsanläggningar” inbegriper kontroll av livsmedelsföre-

⁷⁴ Jämförelsen av budget med kontrollplan sker vanligtvis sent på hösten eller tidigt på nya året.

tag och av slakteriverksamhet. Överskottet har uppstått inom slakterikontrollen. Vid ingången av 2014 var det ackumulerade överskottet cirka 19,4 miljoner kronor. Under året minskade detta överskott med 7,7 miljoner kronor och uppgick vid årets utgång till 11,7 miljoner kronor. Enligt budget ska överskottet minska med ytterligare 7 miljoner kronor till utgången av 2015.⁷⁵

Slakterikontrollen är till skillnad från kontrollen av livsmedelsföretag delvis anslagsfinansierad. Livsmedelsverkets totala kostnader för kontrollen av livsmedelsanläggningar var 2014 cirka 187 miljoner kronor. För att täcka delar av kostnaderna vid slakteri- och vilthanteringsanläggningar tillförde regeringen samma år knappt 104 miljoner kronor i anslag.⁷⁶

Livsmedelsverket ger flera möjliga förklaringar till överskotten.⁷⁷ En förklaring är att det är svårt att i förhand bedöma omfattningen av den kontroll som kommer att genomföras. Till exempel förändras branschen snabbt, vilket på kort tid kan få stora effekter på kontrollverksamheten. Förhandsbetalningen i sig bygger med andra ord på osäkerhetsfaktorer som kan vara svåra att eliminera.

Livsmedelsverket har i enlighet med avgiftsförordningen inkommit till regeringen med förslag om hur överskotten ska disponeras. I den skrivelse som myndigheten har bifogat budgetunderlaget för 2016 – 2018 skriver man att de ackumulerade överskotten kan komma att förbrukas snabbt och att de kommer att behövas för att balansera kommande minskade volymer, strukturförändringar i slakteribranschen och variation i kostnadsmassan.⁷⁸

3.6 Det förekommer att avgifter sätts ned

Förordningen (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter ger kontrollmyndigheter möjlighet

⁷⁵ Landsbygdsdepartementet 2014 *Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Livsmedelsverket*, s.6.

⁷⁶ Livsmedelsverkets årsredovisning 2014, s.64.

⁷⁷ Livsmedelsverket 2014b, *Användning av ackumulerat överskott i avgiftsverksamheten*. Dnr 706/2014, s.2 f.

⁷⁸ Livsmedelsverket 2015a, *Budgetunderlag för år 2016 – 2018*. Dnr 2015/06033, s.25.

att sätta ned eller efterskänka avgiften, om det finns särskilda skäl (10 §). I Livsmedelsverkets vägledning beskrivs begreppen nedsättning av avgift och justering av kontrolltid separat. Att sätta ned eller efterskänka avgiften och att justera ned kontrolltiden leder båda till en reducering av avgiften. Därför väljer vi att beskriva båda företeelserna i det här avsnittet.

Enligt Livsmedelsverkets vägledning ska beslutet om *nedsättning av avgift* tas av kontrollmyndigheten.⁷⁹ Med hänvisning till artikel 27.5 i kontrollförfordningen anger Livsmedelsverket att särskilda skäl för att sätta ned eller efterskänka avgiften skulle kunna vara

- a) typ av företag och relevanta riskfaktorer
- b) särskilda omständigheter för företag med liten produktion
- c) de traditionella metoder som används för produktion, bearbetning och distribution
- d) behoven hos de företag som är lokaliserade i regioner med särskilda geografiska begränsningar.

Livsmedelsverket bedömer att inga av de omständigheter som anges i förordningen i någon större omfattning är tillämpliga på svenska förhållanden. Punkterna a och b omhändertas i Livsmedelsverkets riskmodul och relevansen för punkterna c och d anses vara mycket begränsad.⁸⁰ Av vägledningen framgår således att kontrollmyndigheternas möjlighet att sätta ned avgifter är små.

Vanligare än att sätta ned kontrollavgifterna är att *justera kontrolltiden*. En sådan justering är kopplad till tilldelningen av kontrolltimmar. Enligt Livsmedelsverkets vägledning är justering av kontrolltid en del av den riskbaserade bedömningen. Justeringen av kontrolltid bör dock göras avskilt från riskklassningen och anläggningen bör efter en justering vara kvar i samma riskklass som tidigare. De gånger det kan bli aktuellt att justera kontrolltiden är då riskklassningsmodellen inte ger ett rimligt

⁷⁹ Livsmedelsverket 2013b, s.34.

⁸⁰ *ibid*, s.34 f., SKL 2013, s.22 f.

utslag. Justeringen ska kunna motiveras bland annat utifrån artikel 3 i kontrollförordningen.⁸¹

3.6.1 Kommuner justerar kontrolltiden ...

Enligt de kommunala företrädare vi har talat med justeras kontrolltiden ned för anläggningar vars tilldelade kontrolltid anses vara orimligt hög. Ett exempel som nämnts vid våra samtal är kommunala tillagningskök. Den typen av verksamhet anses ibland få för många timmar. I Livsmedelsverkets vägledning nämns också förskolor som ett exempel på ett kontrollobjekt där justering av kontrolltiden kan vara nödvändig.⁸²

3.6.2 ... sätter ned avgiften ...

Det förekommer också att kommunala kontrollmyndigheter sätter ned avgiften då en anläggning startat sin verksamhet sent under året och därför inte har fått den kontrolltid som motsvarar den årliga avgiften. Enligt SKL:s vägledning är det upp till kommunerna att själva bedöma om avgiften ska sättas ned vid dessa tillfällen.⁸³ Flera kommunala företrädare som vi har träffat uppger att de använder sig av denna möjlighet. Ett tillvägagångssätt som då används är att debitera efter antalet nedlagda timmar.

3.6.3 ... och betalar i vissa fall tillbaka avgiften

Vissa kommuner betalar tillbaka delar av avgiften då verksamheter avvecklats innan samtliga kontrolltimmar har förbrukats. En minimiavgift tycks dock alltid tas ut. Motivet är att oavsett om en anläggning har kontrollerats eller inte innebär varje kontrollobjekt ett administrativt arbete för kontrollmyndigheten.

Att återbetala avgifter är dock inget etablerat tillvägagångssätt bland kommunerna. SKL skriver i sin vägledning att inbetald avgift inte ska betalas tillbaka om verksamheten upphör att gälla. Att återbetala avgifter strider också mot lagstiftningen. EU:s kontrollförordning anger att

⁸¹ Livsmedelsverket 2013b, s.29. I artikel 3 i kontrollförordningen anges medlemsstaternas allmänna skyldigheter för genomförandet av offentliga kontroller.

⁸² Livsmedelsverket 2013b, s.31.

⁸³ SKL 2013, s.20.

avgifter inte får återbetalas direkt eller indirekt, utom i de fall de har uttagits felaktigt.⁸⁴

3.6.4 Livsmedelsverket sätter ned avgifter för slakterier

I bilaga IV i kontrollförfordningen anges ett antal områden som upp till en bestämd miniminivå måste finansieras med avgifter. Ett sådant område där Livsmedelsverket sätter ned avgifterna är kontrollen av slakterier. Användningen av minimiavgifter innebär en indirekt nedsättning av avgiften. De kostnader som inte täcks av minimiavgiften finansieras genom ett särskilt anslag för detta ändamål (se avsnitt 3.5.2).

Livsmedelsverket kan i likhet med kommunerna justera ned kontrolltiden för de anläggningar som har tilldelats orimligt många kontrolltimmar.

3.7 Möjligt att föra överskott eller underskott mellan kalenderåren

Möjligheten att föra överskott eller underskott mellan kalenderåren skiljer sig något mellan kommunala kontrollmyndigheter och Livsmedelsverket.

3.7.1 Kommunala kontrollmyndigheters möjlighet att föra överskott eller underskott mellan kalenderåren

I kommunallagen finns översiktliga bestämmelser om bland annat räkenskapsföring och redovisning. Den närmare regleringen av kommuners och landstings bokföring och redovisning (externredovisning) finns i lagen (1997:614) om kommunal redovisning.⁸⁵

Det finns ingen generell regel som säger att kommuner kan föra med sig medel från ett år till ett annat. Förhållandet är dock delvis reglerat genom

⁸⁴ Artikel 27.9 EG-förordning 882/2004.

⁸⁵ En särskild utredare har fått i uppdrag att se över lagen om kommunal redovisning. Uppdraget ska redovisas senast den 30 mars 2016 (Dir. 2014:125).

en så kallad rekommendation från Rådet för kommunal redovisning (RKR).⁸⁶

Genom att den årliga avgiften för livsmedelskontrollen i normalfallet tas ut i förskott vid årets början kan det förekomma att kontrollen helt eller till viss del kommer att utföras kommande år. I så fall ska intäkten från avgiften periodiseras så att den matchas mot de kostnader för kontrollen som kommunen har respektive år.

Enligt företrädare för SKL är kunskapen om att intäkter från avgifter i vissa fall ska periodiseras inte känd hos alla företrädare för kommunerna. När intäkter periodiseras på ett korrekt sätt påverkas det ekonomiska resultatet för den kommunala enheten. Det kan i vissa fall innebära att eventuella problem med att ta med sig över- eller underskott vid årsskiftet minskar.

3.7.2 Livsmedelsverket följer avgiftsförordningen

Enligt avgiftsförordningen som gäller för myndigheter under regeringen ska en "myndighet som får disponera avgiftsinkomster /---/ balansera räkenskapsårets resultat i ny räkning".⁸⁷ En förutsättning för att få balansera resultaten är att avgifterna helt, eller till en bestämd del, ska täcka kostnaderna i verksamheten. Det skulle innebära att Livsmedelsverket kan föra över- respektive underskott i kontrollverksamheten mellan kalenderåren under förutsättning att avgifterna är kostnadstäckta.

Om ett ackumulerat överskott uppgår till mer än 10 procent av den avgiftsbelagda verksamhetens omsättning under räkenskapsåret ska myndigheten enligt avgiftsförordningen (25 a §) inkomma till regeringen med ett förslag på hur överskottet ska disponeras. På motsvarande sätt ska myndigheten, om det har uppkommit ett underskott i den avgiftsbelagda verksamheten som inte täcks av ett balanserat överskott från tidigare räkenskapsår, lämna ett förslag till regeringen om hur underskottet ska täckas.

⁸⁶ Rådet för kommunal redovisning 2009. Rekommendation 18.1. *Intäkter från avgifter, bidrag och försäljningar*. RKR är normgivande organ för redovisning på det kommunala området. Normerande text publiceras under rubriken "Rekommendationer".

⁸⁷ 25 a § avgiftsförordningen (1992:191).

Som vi nämner i avsnitt 3.5 har Livsmedelsverket under senare år haft överskott i sin kontrollverksamhet. Myndigheten har därför i enlighet med avgiftsförordningen inkommit till regeringen med förslag på hur överskotten ska disponeras.

3.7.3 För Livsmedelsverket skapar blandningen av avgifts- och anslagsfinansiering problem

En komplikation i Livsmedelsverkets hantering av sitt överskott inom livsmedelskontrollen är att regeringen i Livsmedelsverkets regleringsbrev anslår medel till nedsättning av kontrollavgifterna vid slakteri- och vilthanteringsanläggningar.⁸⁸

Livsmedelsverket bedömer att kontrollavgiften för slakteri- och vilt-hanteringsanläggningarna sätts ned och tas ut enligt EU:s lagstiftning. Avgifterna understiger således inte den minimiavgift som anges i kontrollförordningen.⁸⁹ Trots att regeringen har valt att finansiera betydande delar av slakterikontrollen med anslag bedömer Livsmedelsverket att myndighetens kontrollverksamhet är avgiftsfinansierad och att det därmed är avgiftsförordningens regler om hur överskottet ska hanteras som gäller (se avsnitt 3.5.3).

Ekonomistyrningsverket (ESV) delar inte denna bedömning utan anser att Livsmedelsverkets kontrollverksamhet, genom att en viss del anslagsfinansieras, inte bedrivs med det ekonomiska målet full kostnads-täckning. Det skulle i så fall innebära att myndigheten inte får balansera avgiftsmedel mellan åren och att 25 a § i avgiftsförordningen inte är tillämplig. Enligt ESV bör de överskott som har uppstått hänföras till anslaget och inte till den avgiftsbelagda verksamheten. Det blir därmed frågan om ett anslagssparande och inte ett ”överskott”.

⁸⁸ I Livsmedelsverkets regleringsbrev för 2015 anslås drygt 104 miljoner till nedsättningen (ap.2).

⁸⁹ Förordning 882/2004, bilaga IV.

4 **Nödvändig kontroll utförs inte**

I detta och i de två följande kapitlen redovisar och analyserar vi de iakttagelser vi har gjort utifrån våra samtal med aktörer inom livsmedelskontrollen och utifrån de granskningar, rapporter och studier som vi har tagit del av. I kapitlen koncentrerar vi redovisningen och analysen till de huvudsakliga problem som vi utifrån vårt empiriska material bedömer sammanhänger med avgiftsfinansieringen av livsmedelskontrollen. Ett första sådant problem är att nödvändig kontroll inte utförs. Det är åt det problemet vi ägnar detta kapitel.

Vår bedömning att kontroller inte utförs i tillräcklig utsträckning innebär inte att vi anser att samtliga kontrollmyndigheter brister i detta avseende. Så är inte fallet. Det är dock en inte försumbar andel av de kommunala kontrollmyndigheterna som brister i sin kontroll. Därmed får vi, förutom att människors hälsa riskeras, ett likvärdighets- och rättssäkerhetsproblem som är generellt. Företag i livsmedelsbranschen kommer att konkurrera på olika villkor. Vissa får en noggrann kontroll, andra inte. Samtliga får dock betala för kontrollen.

4.1 Kontroller utförs inte i den utsträckning de borde

Livsmedelsverkets rapporter och Riksrevisionens granskning från 2014 visar att kontroller inte utförs i den utsträckning de borde.

4.1.1 Problemet är knappast okänt

Livsmedelsverkets senaste revisionsrapport, baserad på 2013 års revisioner, visar att det finns stora variationer mellan de kommunala kontrollmyndigheterna.⁹⁰ Vissa myndigheter uppfyllde i allt väsentligt de

⁹⁰ Livsmedelsverket 2014:10, s.3. Rapporten bygger på revision av 72 kommuner eller samverkande kommuner. Revision genomfördes i 77 kommuner, men 5 av dessa revisioner hade inte inrapporterats i tid för att kunna ingå i rapporten.

krav som ställs på kontrollen, medan andra hade allvarliga brister eller inte utförde någon kontroll alls. Resultaten var i huvudsak desamma som vid 2012 års revisioner.

Också av den årliga rapport där Livsmedelsverket redovisar resultat från kommunernas och Livsmedelsverkets kontroller (myndighetsrapporteringen) framgår att kontroller inte utförs i den utsträckning som de borde.⁹¹ Livsmedelsanläggningar i de högsta riskklasserna (1–4) och som tilldelats fler än fem kontrolltimmar ska enligt de nationella målen för livsmedelskontrollen kontrolleras minst en gång per år. Myndighetsrapporteringen visar att 55 procent av kommunerna inte nådde detta mål 2014. Drygt 4 procent av kontrollmyndigheterna hade kontrollerat högst hälften av anläggningarna. Under året kontrollerades i genomsnitt 90 procent av livsmedelsanläggningarna i riskklass 1–4.⁹²

4.1.2 Konsekvenser av att kontroller inte utförs

Att anläggningar som bedöms ha hög risk i livsmedelshanteringen inte kontrolleras varje år gör att Livsmedelsverket i sin årsredovisning anser att Sverige inte tillämpar en riskbaserad offentlig kontroll.

Om anläggningar som borde bli kontrollerade inte blir det uppstår en kontrollskuld. Med det menas att företagen har betalat för kontrolltimmar som sedan inte har genomförts under året. Detta problem uppmärksammade Riksrevisionen i sin granskning 2014 av livsmedelskontrollen.⁹³ I en enkät som Riksrevisionen sände ut till kommunerna ombads dessa att bland annat ange antalet planerade och genomförda kontrolltimmar under 2012 och 2013. Enligt enkätsvaren var det under 2012 cirka 65 procent och under 2013 cirka 58 procent av kommunerna som inte genomförde alla planerade kontrolltimmar. Totalt genomfördes cirka 87 procent av de planerade kontrolltimmarna 2012 och cirka 91 procent 2013.⁹⁴

Även i våra samtal med företrädare för Livsmedelsverket, kommuner och branschorganisationer framförs synpunkten att det största problemet inom livsmedelskontrollen är att kontroller inte utförs i den utsträckning

⁹¹ Livsmedelsverket 2014:14, s.3 f.

⁹² Livsmedelsverkets myndighetsrapportering, opublicerat material.

⁹³ Riksrevisionen 2014:12.

⁹⁴ *ibid*, s.43.

de borde. Branschorganisationerna är här särskilt kritiska. Företagare uppfattar att de betalar för en tjänst som inte levereras i den utsträckning man har betalat för, eller som helt uteblir. Förutom att detta kan uppfattas som orättfärdigt och konkurrenssnedvridande, kan utebliven kontroll också innebära problem för företag som ska exportera sina produkter. Ett mottagarland utanför EU kan nämligen ställa särskilda kontrollkrav på Sverige och på exportföretaget.⁹⁵

4.2 Brister i kontrollen sammanhänger med bristande resurser

I revisioner, granskningar och i våra samtal med aktörer inom livsmedelskontrollen framstår resursbrist som den viktigaste förklaringen till att kontroller inte utförs.

I teorin ska finansieringsmodellen säkerställa att ingen resursbrist uppstår. Den årliga avgift som en kommun tar ut för livsmedelskontrollen ska täcka alla kostnader som följer av kontrollen, varav personalkostnader utgör huvuddelen. Om kommunen har gjort en riktig beräkning ska det alltså finnas tillräckliga resurser för att genomföra den kontroll det finns behov av och som har planerats. I praktiken ser vi att detta långt ifrån alltid är fallet. Varför det förhåller sig på det viset kan ha flera förklaringar. Enligt vår bedömning finns det dock tre huvudsakliga orsaker till resursbristen:

- Kontrollmyndigheten tar inte ut tillräckligt hög avgift för att täcka kostnaderna för att genomföra all kontroll.
- Kontrollmyndigheten tar ut tillräckligt hög avgift, men finansierar också annan verksamhet med kontrollavgifterna.
- Kontrollmyndigheten har svårt att rekrytera och/eller behålla personal för livsmedelskontrollen.

4.2.1 För låg eller felanvänd avgift

Huruvida en kontrollmyndighet använder kontrollavgifterna till annat än kontroll kan vara svårt att belägga. Länsstyrelserna och Livsmedels-

⁹⁵ Förordning (2011:1060) om kontroll vid export av livsmedel.

verket finner i sina senaste revisioner bara ett fåtal fall där kontrollavgifterna har finansierat annan kommunal verksamhet än livsmedelskontroll.

I Livsmedelsverkets myndighetsrapportering anges medelvärdet för kommunernas timtaxor för 2014 till 936 kronor.⁹⁶ I en rapport från SKL om finansieringen inom miljö- och livsmedelsområdet, baserad på en enkät till samtliga kommuner, anges medelvärdet för kommunernas timtaxor inom livsmedelskontrollen till 931 kronor för 2014.⁹⁷ Samma år var det enligt Livsmedelsverkets myndighetsrapportering 53 kommunala kontrollmyndigheter som angav att de hade en timtaxa på 800 kronor eller lägre.⁹⁸

Enligt SKL räcker en lägre timtaxa än cirka 800 kronor troligen inte till för att kunna täcka alla kostnader för kontrollen.⁹⁹ Det innebär i så fall att antingen kommer livsmedelskontrollen att sakna resurser, eller så kommer kommunen att med skattemedel bidra till att säkra tillräckliga resurser. Vi återkommer till en diskussion om timtaxans storlek i avsnitt 5.1.

4.2.2 Permanent brist på personal

I Livsmedelsverkets senaste revisionsrapport anges att otillräcklig finansiering kan vara en orsak till att det saknas personal, vilket är en förutsättning för att kontroll ska kunna utföras.¹⁰⁰ Enligt rapporten saknades det i ”påfallande många kommuner” personal, eller kunskap om hur stort personalbehovet var.¹⁰¹ I våra samtal med aktörer inom livsmedelskontrollen råder det en stor enighet om att orsaken till att kontroller inte utförs är att det saknas resurser i form av personal till kontrollverksamheten.

⁹⁶ Livsmedelsverkets myndighetsrapportering, opublicerat material.

⁹⁷ SKL 2014a, s.8 f.

⁹⁸ Livsmedelsverkets myndighetsrapportering, opublicerade uppgifter.

⁹⁹ SKL 2014a, s.10. Beräkningen grundas på schabloner för hur mycket en inspektör kostar.

¹⁰⁰ Livsmedelsverket 2014:10, s.70.

¹⁰¹ *ibid*, s.23, 90. I 14 av 72 kommuner visste man inte om personalstyrkan var tillräckligt stor i förhållande till kontrolluppdraget och i 9 kommuner saknades det personal.

Den utredning som låg till grund för den livsmedelslagstiftning som infördes för snart tio år sedan såg som ett, åtminstone initialt, problem med den avgiftsmodell man föreslog att den byggde på kontrollbehov och inte på kontrollresurser. Enligt utredningen kräver modellen att kommunerna förstärker sin personalstyrka betydligt för att inte avgifterna ska överstiga kommunernas kostnader, i strid med EU-lagstiftningen. Redan vid utredningstillfället 2005, innan den nya lagstiftningen trädde i kraft, bedömde kommunerna att de behövde förstärka personalresurserna med 75 procent för livsmedelsinspektörerna.¹⁰² Av Livsmedelsverkets myndighetsrapportering avseende 2013 framgår att lite drygt hälften (52 procent) av kontrollmyndigheterna anger att de behöver mer personal. Andelen var densamma även 2012.¹⁰³ Resursproblemen tycks således kvarstå.

4.3 Små kommuner har större problem

Genom Riksrevisionens granskning, liksom de samtal vi har haft med olika aktörer inom livsmedelskontrollen, framträder en bild av att befolkningsmässigt små kommuner generellt sett har större problem inom livsmedelskontrollen än vad större kommuner har. Bilden är också att dessa problem sammanhänger med resursbrist. Små kommuner har ofta svårare att rekrytera och behålla personal. De är också mer sårbara vad gäller bemanning och har därmed svårare att täcka upp för oförutsedd frånvaro. Vidare framförs synpunkten att det administrativa stödet inom livsmedelskontrollen är sämre i mindre kommuner, vilket gör att dessa har svårt att bedriva en tidseffektiv kontroll.

Vissa företrädare för branschorganisationerna gör också en koppling mellan små kommuners personalresurser och personalens kompetens. En synpunkt är att om en kommun har svårt att rekrytera och behålla personal får den också svårt att upprätthålla kompetensen i organisationen. I många mindre kommuner är det också en ensam inspektör som

¹⁰² SOU 2005:52 *Avgiftsfinansierad livsmedels-, djurskydds- och foderkontroll – för en högre och jämnare kvalitet*, s.84.

¹⁰³ Livsmedelsverket 2014:14, s.3.

utövar kontrollen. Detta försvårar eller omöjliggör den kompetensutveckling som sker i en organisation där erfarenheter och kunskap kan utväxlas mellan flera (i det här fallet) inspektörer.

Det bör dock framhållas att det finns stora variationer inom gruppen små kommuner. En liten storstadsnära kommun i Sydsverige har förstås i många avseenden andra förutsättningar än en till ytan stor kommun med liten befolkning i Norrlands inland. Samtidigt finns en likhet just i att de är små och att de därmed har begränsade resurser att avsätta för livsmedelskontrollen.

Nedan analyserar vi närmare den speciella problematiken med små kommuner.

4.3.1 Små kommuner brister mer i sin kontroll

Som vi nämnt råder det stor samstämmighet bland de aktörer vi har samtalat med om att små kommuner generellt har större problem att genomföra sina planerade kontroller än vad medelstora och stora kommuner har. För att pröva om denna upplevda skillnad också går att belägga har vi bearbetat uppgifter i Livsmedelsverkets myndighetsrapportering. Vi har undersökt om andelen kontrollerade anläggningar kan förklaras av kontrollmyndighetens storlek i termer av kommuninvånare. I Livsmedelsverkets statistik för andelen utförda kontroller anges de anläggningar som ligger inom riskklass 1–4 och som har blivit tilldelade fler än fem kontrolltimmar.¹⁰⁴ Sådana anläggningar ska enligt de nationella målen för livsmedelskontrollen få minst ett kontrollbesök per år.

Vår analys visar att kontrollmyndigheter med ett befolkningsunderlag på färre än 10 000 invånare 2014 har ett medelvärde på 83,8 procent för andelen kontrollerade anläggningar.¹⁰⁵ Det kan jämföras med kontrollmyndigheter med ett befolkningsunderlag på fler än 10 000 invånare, vilkas medelvärde är 91,5 procent. Skillnaden bli ännu större om vi

¹⁰⁴ Materialet om andelen utförda kontroller är hämtat från Livsmedelsverkets myndighetsrapportering. Kommunernas invånarantal 2013 är hämtat från kommun- och landstingsdatabasen Kolada.

¹⁰⁵ Att använda en befolkning som understiger 10 000 invånare som en definition på en liten kommun har också använts i andra analyser, se Sundström, B. & Tingvall, L. 2006. *Färre kommuner? Om små kommuners problem och utmaningar*, s.34. År 2014 var det 78 kommuner som hade färre än 10 000 invånare.

jämför de minsta kontrollmyndigheterna med kontrollmyndigheter med ett befolkningsunderlag på över 50 000 invånare. De sistnämnda medelvärde för andelen kontrollerade anläggningar är 93,9 procent. Skillnaden mellan de två gruppernas medelvärden är således drygt 10 procentenheter.

Tabell 1 Medelvärden för andel kontrollerade anläggningar 2014 i riskklass 1–4 med fler än 5 tilldelade kontrolltimmar utifrån befolkningsunderlag

Kontrollmyndigheters befolkningsunderlag	Andel kontrollerade anläggningar (%)	Antal kontrollmyndigheter
< 10 000	83,8	52
10 000 – 30 000	90,1	104
30 001 – 50 000	92,5	39
> 50 000	93,9	47

Enligt Livsmedelsverkets myndighetsrapportering var det 105 kontrollmyndigheter som 2013 hade högst en årsarbetskraft för livsmedelskontrollen, vilket motsvarar över 40 procent av kontrollmyndigheterna.¹⁰⁶ Medräknas den administrativa stödpersonalen till livsmedelskontrollen är det 80 kontrollmyndigheter som har en årsarbetskraft eller färre (32 procent).¹⁰⁷ Eftersom antalet årsarbetskrafter är starkt relaterat till kontrollmyndighetens befolkningsunderlag återfinns flertalet kontrollmyndigheter med högst en årsarbetskraft bland de mindre myndigheterna.¹⁰⁸

Med så få årsarbetskrafter avsatta för livsmedelskontroll är det knappast förvånande att planerad kontrollverksamhet inte alltid blir utförd. Med

¹⁰⁶ Antalet kontrollmyndigheter, kommuner och kommuner i samverkan, är 252. För 2014 anger preliminära siffror från Livsmedelsverket antalet kontrollmyndigheter med högst en årsarbetskraft till 98. Siffrorna är dock inte helt jämförbara eftersom Livsmedelsverket i denna del har ändrat sina anvisningar för inrapporteringen till kommunerna.

¹⁰⁷ Antalet kan vara i underkant eftersom kommuner ibland även räknar in årsarbete som ligger utanför den direkta kontrollverksamheten.

¹⁰⁸ Korrelationskoefficienten är positiv och ligger på 0,971 med en säkerhetsnivå på 99 procent. Det innebär att sambandet är i det närmaste perfekt linjärt, det vill säga att en hög befolkningsmängd i en kontrollmyndighet hänger samman med ett högt värde för antalet årsarbetare.

en ensam inspektör som ansvarar för kontrollen blir kontrollverksamheten med nödvändighet mer känslig för oförutsedd frånvaro. Möjligheten till specialisering är också mindre i en liten kommun.¹⁰⁹ Vissa av de personer vi har samtalat med menar att det inte går att leva upp till lagens krav på god livsmedelskontroll med enbart en årsarbetskraft.

I en skrift från SKL hävdas att det är svårt för små kommuner att uppnå en hög effektivitet inom bland annat livsmedelskontrollen. Orsaken till detta är att lagstiftningen ställer höga krav på en lång rad administrativa uppgifter som behovsutredning, kontrollplanering med mera. En stor del av denna administration måste utföras av inspektören med visst stöd av administrativ personal. Inspektören måste också lägga en stor del av sin tid på att konsultera vägledande myndigheter eller andra experter för sin bedömning i olika ärenden. Sammantaget innebär det att allt för lite tid kan ägnas åt den egentliga kontrollverksamheten i en liten kommun. Enligt SKL visar erfarenheten tydligt att inspektörer kan få ut betydligt fler timmar per år för kärnverksamheten i en större kommun.¹¹⁰

4.3.2 Små kommuner har större personalbrist

En synpunkt som framförs i våra samtal med aktörer inom livsmedelskontrollen är att små kommuner ofta har svårare att rekrytera och behålla personal. Miljö- och hälsovårdsinspektörer är en specialistkompetens som det kan vara svårt att rekrytera till mindre kommuner.

De beräkningar vi har gjort utifrån myndighetsrapporteringen till Livsmedelsverket stöder den uppfattningen. Som framgår av tabell 2 har små kommuner 2014 genomsnittligt sett en större personalbrist än stora kommuner.

¹⁰⁹ För en diskussion om små kommuners problem se Sundström & Tingvall 2006. *Färre kommuner? Om små kommuners problem och utmaningar*.

¹¹⁰ SKL 2014b, s.10.

Tabell 2 Medelvärden 2014 för personalbrist utifrån befolkningsunderlag¹¹¹

Kontrollmyndigheters befolkningsunderlag	Medelvärde för personalbrist (%)	Antal kontrollmyndigheter
< 10 000	16,6	55
10 000 – 30 000	13,0	107
30 001 – 50 000	9,0	39
> 50 000	7,5	50

4.3.3 Positiv syn på samverkan men för lite sker i praktiken

Små kommuner har således generellt sett större brister i sin kontroll och också större personalbrist. Ett sätt att hantera sådana problem i en liten kommun är att samverka med andra kommuner för att på så sätt förbättra kontrollen, öka personalstyrkan och därmed minska sårbarheten i samband med oplanerad frånvaro. Andra fördelar som brukar nämnas med samverkan är att arbetet kan effektiviseras genom viss specialisering bland personalen och att det blir enklare att diskutera ärenden med kollegor.¹¹²

I Riksrevisionens granskning tillfrågades kommunerna i en enkät om sin syn på effekterna av samverkan.¹¹³ En majoritet ansåg att samverkan i ganska stor eller mycket stor utsträckning medför bättre användning av resurser (66 procent), mer samsyn/likvärdighet (85 procent) och möjlighet att diskutera bedömningar (86 procent). Samstämmigheten är med andra ord stor om att samverkan ger positiva effekter. Samma positiva inställning till ökad samverkan, och då främst mellan små kommuner, har de olika aktörer inom livsmedelskontrollen som vi har samtalat med.

Den vanligaste formen av samverkan är informations- och erfarenhetsutbyte mellan inspektörer, men formaliserad samverkan mellan kommu-

¹¹¹ I tabellen avses med personalbrist hur mycket högre personaltillgången måste bli för att den ska vara lika med personalbehovet. Uppgifter om personaltillgång och personalbehov bygger på kommunernas egna uppskattningar i Livsmedelsverkets myndighetsrapportering.

¹¹² SKL 2014b, s.10.

¹¹³ Riksrevisionen 2014:12, s. 83. 75 procent av kommunerna besvarade enkäten.

ner förekommer också. Som vi nämner i avsnitt 2.4.1 fanns det 22 sådana samarbeten i form av kommunalförbund eller gemensam nämnd 2014. I dessa ingick 61 kommuner. Samtidigt kan vi konstatera att det fortfarande finns cirka 100 kontrollmyndigheter med bara en årsarbetskraft eller färre avsatt för livsmedelskontroll. Varför förhåller det sig på det viset?

4.3.4 Flera hinder för ökad samverkan

Det finns sannolikt flera förklaringar till varför kontrollmyndigheterna inte samverkar i större utsträckning inom kontrollen. En förklaring som ges i våra samtal är att det i vissa kommuner finns ett politiskt motstånd mot att i mer organiserad form samverka med grannkommuner. I Riksrevisionens granskning nämner intervjuade kommunföreträdare att politiker och/eller tjänstemän inte ser något behov av att samverka. Som andra förklaringar till den uteblivna samverkan nämns administrativa hinder och tidsbrist.

I Riksrevisionens granskning och även i de samtal vi har fört nämns som en annan viktig förklaring till att samverkan inte kommer till stånd att stora geografiska avstånd kan lägga hinder i vägen. Fördelarna med att samverka minskar när avstånd och restider blir långa.

Även om det i enskilda fall kan finnas relevanta praktiska argument mot en samverkan med grannkommuner, till exempel stora avstånd, kan det knappast gälla för alla små kontrollmyndigheter. Det finns inte 100 till ytan stora och glest befolkade norrlandskommuner i landet.

Hur stor en kontrollmyndighet behöver vara, eller hur många årsarbetskrafter den behöver ha för att upprätthålla kompetens och en bra kontrollverksamhet, framförs det lite varierande synpunkter på i våra samtal. Vad gäller befolkningsunderlag varierar det från 40 000 till 100 000 och förslagen på minsta antal årsarbetskrafter varierar från två till sex.

4.3.5 SKL och länsstyrelserna arbetar för samverkan

Riksrevisionen kunde i sin granskning se att varken Livsmedelsverket eller länsstyrelserna arbetar systematiskt med att följa upp och uppmuntra till mer samverkan. SKL har dock prioriterat frågan under senare år.

I regleringsbrevet för 2015 har regeringen gett länsstyrelserna i uppdrag att rapportera på vilket sätt och i vilken utsträckning de har verkat för en ökad samverkan mellan kommunerna när det gäller livsmedelskontrollen.

4.4 Ett tydligare och kraftfullare Livsmedelsverk efterlyses

För att komma till rätta med bristerna i kommunernas kontrollverksamhet behöver Livsmedelsverket vara tydligare och kraftfullare i sitt agerande gentemot kommunerna. Det är en synpunkt som framförs av företrädare för såväl kommuner som branschorganisationer. Myndigheten bör i ökad utsträckning använda sig av sin föreskriftsrätt och av förelägganden. Den behöver även ges möjlighet att rikta sanktioner mot kommuner som grovt missköter sin kontrollverksamhet.

4.4.1 Få förelägganden och inga övertaganden

Livsmedelsverket utfärdade 2014 tre förelägganden mot kommuner med anledning av brister i deras livsmedelskontroll. Myndigheten har fram till i dag inte övertagit, eller begärt övertagande av, kontrollen av någon livsmedelsanläggning från någon kommun med anledning av brister i kontrollen.

Företrädare för Livsmedelsverket framhåller att man arbetar för att kunna använda förelägganden mer. Kommuner som har brister har enligt Livsmedelsverket visat en stor vilja att bättra sig, utan att något sanktionsinstrument har funnits att tillgå.

4.4.2 Föreskriftsrätten bör utnyttjas mer enligt Riksrevisionen

Riksrevisionen konstaterar i sin granskning att Livsmedelsverket i liten utsträckning använder sig av sin befogenhet att utfärda föreskrifter för att förtydliga kraven på kontrollmyndigheterna. Enligt Riksrevisionen innebär avsaknaden av bindande föreskrifter att det blir otydligt för kontrollmyndigheterna vilka krav som ställs på hur de ska bedriva

kontrollverksamheten. Vidare konstaterar Riksrevisionen att uppföljningen av kontrollverksamheten är bristfällig och att Livsmedelsverket vidtar få åtgärder när det uppdagas problem.¹¹⁴

I regleringsbrevet för 2015 har regeringen gett Livsmedelsverket i uppdrag att lämna en redogörelse för hur myndigheten har utnyttjat sin föreskriftsrätt för att leda och samordna livsmedelskontrollen samt göra en bedömning av åtgärdernas effektivitet. Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2015.

¹¹⁴ Riksrevisionen 2014:12, s.10 f.

5 Kontrollavgifterna varierar

Det finns bland de kommunala kontrollmyndigheterna stora variationer i timtaxans storlek och hur de arbetar med riskklassningen. Detta är en återkommande synpunkt som framförs i Livsmedelsverkets och länsstyrelsernas revisioner, i Livsmedelsverkets myndighetsrapporter om livsmedelskontrollen och i våra samtal med aktörer inom livsmedelskontrollen. Om kommunernas avgifter för företag med likartad verksamhet skiljer sig mycket åt blir företagen inte behandlade på ett likvärdigt sätt.

5.1 Stora variationer i timtaxans storlek

Av Livsmedelsverkets myndighetsrapportering för 2013 framgår att den lägsta timtaxan då var 500 kronor och den högsta 1 252 kronor. Dessa belopp har varit konstanta under perioden 2011–2013.¹¹⁵ Enligt rapporteringen för 2014 var den lägsta avgiften 590 kronor och den högsta 1 240 kronor.¹¹⁶ Variationsvidden har således minskat något det senaste året.

Att det uppstår vissa skillnader i timtaxans storlek mellan kommuner är både förståeligt och naturligt. Förutsättningarna varierar mellan kommuner, till exempel med avseende på personalens löneläge och restiden till kontrollobjekten. Vissa kommuner kan också ha tillsyn över komplicerade verksamheter som kräver mer specialiserad personal. Detta påverkar i sin tur kontrollkostnaderna och därmed timtaxan.¹¹⁷ Det är emellertid svårt att argumentera för att skillnaderna i kommunernas förutsättningar är så stora att det skulle motivera de skillnader i timtaxans storlek som nu finns.

¹¹⁵ Livsmedelsverket 2014:14, s.7.

¹¹⁶ Livsmedelsverkets myndighetsrapportering, opublicerat material.

¹¹⁷ SKL 2014a, s.10.

5.1.1 Åtskilliga kommuner har en timtaxa som inte ger full kostnadstäckning

Som vi beskriver i avsnitt 4.2.1 anser SKL att en timtaxa lägre än cirka 800 kronor troligen inte räcker för att täcka alla kostnader som är förenade med kontrollen. Enligt Livsmedelsverkets myndighetsrapportering var det 53 kontrollmyndigheter som 2014 hade en timtaxa på 800 kronor eller lägre.¹¹⁸ I den enkät som SKL sände ut till kommunerna 2014 var det 46 kommuner som angav att de hade en taxa på 800 kronor eller lägre.¹¹⁹ Sätter vi en gräns vid 700 kronor eller lägre var det enligt myndighetsrapporteringen 12 kommuner som hade en så pass låg timtaxa 2014.

Timtaxorna ökar över tid, men fortfarande är det många kommuner som har en taxa som troligtvis inte ger dem full kostnadstäckning.

5.1.2 Små kommuner har något lägre timtaxa

I Livsmedelsverkets myndighetsrapportering går det också att utläsa vilka kommuner som har den lägsta taxan. Av de 12 kommuner som 2014 hade en timtaxa på 700 kronor eller lägre hade ingen fler än 30 000 invånare.

Skillnaderna mellan små och stora kommuner framgår också av tabell 3. För kontrollmyndigheter med en befolkning under 10 000 invånare är medelvärdet för timtaxan 923 kronor och för kontrollmyndigheter med över 50 000 invånare är medelvärdet 1 021 kronor. Det innebär en skillnad på nästan hundra kronor per timma.

Tabell 3 Medelvärden 2014 för timtaxor utifrån befolkningsunderlag

Kontrollmyndigheters befolkningsunderlag	Timtaxa för planerad kontroll (kr)	Antal kontrollmyndigheter
< 10 000	923	55
10 000 – 30 000	897	107
30 001 – 50 000	950	39
> 50 000	1 021	50

¹¹⁸ Livsmedelsverkets myndighetsrapportering, opublicerade uppgifter.

¹¹⁹ SKL 2014a, s.9.

En förklaring till att små kommuner tenderar att ha något lägre timtaxor kan vara att de beräknar overheadkostnaderna (OH-kostnaderna) på ett annat sätt än större kommuner.¹²⁰ I sin skrift om mellankommunal samverkan skriver SKL att man i många mindre kommuner ofta centralt bokför kostnader för lokalhyra, telefonväxel, webbplats, intern- och extern post, företagshälsovård, PA-stöd, tillgång till it-system och ekonomisystem, bilpool och så vidare.¹²¹ Kontrollverksamheten får då fri tillgång till dessa tjänster och de verkliga kostnaderna för livsmedelskontrollen kommer inte att synas i budgeten och i förlängningen i timtaxan.

En annan förklaring som har lyfts fram i våra samtal med aktörer inom livsmedelskontrollen är att skillnaderna beror på att det i vissa kommuner finns ett politiskt motstånd mot att ta ut tillräckligt höga avgifter för säkerställa nödvändiga resurser till kontrollen. Motståndet kan tänkas vara större i en liten kommun, där den politiska ledningen befinner sig närmare enskilda näringsidkare. I en liten kommun betyder också varje tillskott eller förlust av företag proportionellt sett mer än i en större kommun. Det kan då uppfattas som en konkurrensfördel att hålla en låg taxa, även om denna inte ger full kostnadstäckning.

5.2 Variationer i riskklassningen leder till stora skillnader i avgifter

Vi har ovan beskrivit de stora skillnader som finns i timtaxans storlek mellan kommunerna. Det som dock har större betydelse för hur mycket en livsmedelsföretagare kan få betala årligen för livsmedelskontrollen är i vilken riskklass företaget placeras. Riskklassningen styr nämligen hur många kontrolltimmar ett livsmedelsföretag ska debiteras. Det är därför särskilt viktigt att företag placeras i rätt riskklass.

Även i det fallet har det påvisats stora skillnader mellan kommunerna, vilket bland andra Näringslivets regelnämnd har visat i en undersökning.

¹²⁰ OH-kostnader kan definieras som kostnader för administrativa funktioner, stabsfunktioner och servicefunktioner. Se t.ex. Laurelli, R., Örtengren, J., Ångström, L.-J. 2002 *Ordbok för affärsfolk*.

¹²¹ SKL 2014b, s.16.

Vi återkommer till undersökningen och till en närmare analys av riskklassningsmodellen i avsnitt 6.1.

5.3 Risk för ökade kostnader med ändrad ansvarsfördelning

Från 1 januari 2014 har kontrollansvaret för samtliga anläggningar som tillverkar livsmedel av animaliskt ursprung flyttats över från kommunerna till Livsmedelsverket (se avsnitt 2.4.1). I samband med överföringen erbjöds kommunerna att även överföra kontrollen för verksamheter som bedrevs i anslutning till dessa anläggningar.¹²² Vid årsskiftet 2014 hade 412 anläggningar förts över till Livsmedelsverket från kommunerna.

Företrädare för mathantverkare inom det nationella centrumet Eldrimner pekar på problem som kan uppstå i de fall kommunerna har valt att inte lämna över kontrollen i sin helhet till Livsmedelsverket. Det gäller till exempel livsmedelsföretagare som har ett gårdsmejeri och även driver butik och servering. Dessa företagare betalade tidigare endast en kontrollavgift, till kommunen. Från och med 2014 betalar de även en kontrollavgift till Livsmedelsverket. Det innebär att företagarnas avgifter har ökat totalt.

Med tanke på att Livsmedelsverket har regeringens uppdrag att utvärdera effekterna och konsekvenserna för kommunerna, Livsmedelsverket och de berörda företagen av den förändrade ansvarsfördelningen har vi inte fördjupat oss i denna fråga (se avsnitt 2.4.1). Det förefaller dock finnas ett behov av att närmare undersöka vilka effekter den ändrade ansvarsfördelningen har fått för avgiftssättningen. Lämpligen görs detta inom ramen för Livsmedelsverkets pågående utvärdering.

¹²² Livsmedelsverket 2013c *Överföring av kontrollansvar för så kallade 853-anläggningar*. Brev till kommunerna. Dnr 4527-2013-K, s.3.

6 Avgiftsmodellen brister i legitimitet och begriplighet

I det här kapitlet redovisar och analyserar vi den modell för avgiftsfinansiering som tillämpas i dag. En utgångspunkt för analysen är att avgiftsmodellen bör uppfattas som legitim hos såväl livsmedelsföretagare som livsmedelsinspektörer. I kapitlet diskuterar vi tre delar av avgiftsfinansieringen som vi finner har brister i begriplighet och legitimitet. Dessa tre är riskklassningsmodellen, förhandsbetalningen och debiteringen för extra kontroller.

6.1 Riskklassningen brister i tydlighet

I avsnitt 3.2.1 beskriver vi hur Livsmedelsverkets riskklassningsmodell är uppbyggd. Modellen utgör, tillsammans med SKL:s stödmaterial för att beräkna de kommunala timtaxorna, det viktigaste hjälpmedlet för kommunerna när de fastställer sina avgifter för livsmedelskontrollen. Riskklassningsmodellen leder fram till hur många timmar kommunerna ska ägna åt enskilda kontroller. Dessa timmar multipliceras sedan med kommunens timtaxa för livsmedelskontrollen. Resultatet blir den årliga avgift som den enskilda livsmedelsföretagaren ska betala för kontrollen.

6.1.1 Modellen kritiseras i flera avseenden

I våra samtal med aktörer inom livsmedelskontrollen framförs en hel del synpunkter på riskklassningsmodellen. Det gäller bland annat att den inte är transparent och att det därmed blir svårt för kontrollmyndigheten att förklara för livsmedelsföretagaren varför avgiften blev som den blev. En annan synpunkt, som främst framförs från kommuner, är att kopplingen mellan riskklass och kontrolltimmar gör mer skada än nytta. Detta beror på att livsmedelsföretagen fokuserar på den tid som inspektören är hos företagaren i stället för att se till själva jobbet som utförs. I vissa av våra samtal lyfts också fram att kontrollmyndigheterna tycks

vara återhållsamma med att flytta företag upp eller ned i erfarenhetsmodulen utifrån hur verksamheten sköts. En flyttning från normal-läget B till A (timtaxan*0,5), eller från B till C (timtaxan*1,5), får stor påverkan på vilken årsavgift som ett livsmedelsföretag ska betala för kontrollen.

6.1.2 Variation i hur man riskklassar leder till variation i avgift

Från branschorganisationernas sida framförs synpunkten att det finns skillnader mellan kommunerna i hur de riskklassar anläggningar. Samma typ av anläggning kan utifrån riskklassningen bli tilldelad olika många kontrolltimmar i olika kommuner. Näringslivets Regelnämnd (NNR) genomförde i oktober 2012 en webbenkät om livsmedelskontrollen. Enkäten riktades till samtliga kommuner. Resultaten från enkäten ger stöd för branschorganisationernas uppfattning. I cirka hälften av enkätens frågor ficker kommunerna ta ställning till hur de i kontrollhän-seende skulle hantera en fiktiv butik, bland annat avseende riskklassning och årlig avgift.¹²³

Enkätresultaten visade att det fanns stora skillnader mellan kommunerna i hur de riskklassade den fiktiva livsmedelsbutiken. Eftersom riskklassningen styr antalet kontrolltimmar, vilket i sin tur påverkar hur stor avgift som en livsmedelsföretagare får betala, skilde sig även avgifterna kraftigt mellan kommunerna. Den kommun som hade beräknat lägst avgift för butiken skulle ta ut 2 400 kronor i årlig avgift, medan den som hade beräknat högst avgift skulle ta ut över 23 000 kronor.¹²⁴

6.1.3 Fokus på timmar skapar missförstånd och missnöje

Inspektörernas besök på anläggningen är den mest påtagliga delen av livsmedelskontrollen, inte minst för företagaren. Vid besöken synar inspektören anläggningen, gör mätningar och tar ibland prover. Besöken förutsätter både för- och efterarbete. Dessa insatser utgör en del av kontrollen, men är inte lika påtagliga för företagaren. Hit hör till exempel att planera och förbereda kontrollen vid den enskilda anläggningen, att

¹²³ Näringslivets Regelnämnd, 2013. *Livsmedelskontroll – avgifter och tillämpning*, s.9 ff, 25. Svarsfrekvensen var 73 procent, vilket motsvarar 211 svarande kommuner.

¹²⁴ *ibid*, s.3, 14.

samråda med andra myndigheter om anläggningen, att dokumentera kontrollen och att skriva beslut. Kostnaderna för dessa arbetsmoment ska också täckas av de avgifter företagarna betalar och därmed ingå i kontrolltiden.

Genom att riskklassningsmodellen utmynnar i ett bestämt antal timmar som livsmedelsföretagaren ska betala för skapas en grogrund för missförstånd och missnöje. Den enskilda företagaren som i förväg har betalat för ett visst antal kontrolltimmar kommer lätt att fokusera på att dessa timmar också levereras. Om företaget inte får ett kontrollbesök ett visst år, eller om företagaren uppfattar att kontrollen utfördes på en betydligt kortare tid än den man har betalat för skapar detta ett missnöje. De fall där missnöjda livsmedelsföretagare har fört kommuner inför domstol illustrerar tydligt hur fokus har kommit att ligga på det antal kontrolltimmar som företagaren har fått, eller inte fått.¹²⁵

6.2 Förhandsbetalningen brister i legitimitet

Avgifterna inom livsmedelskontrollen tas ut vid årets början, före genomförd kontroll. Detta är också i enlighet med Livsmedelsverkets tolkning av förordningen (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter.¹²⁶ I förordningen stadgas att kontrollmyndigheternas kostnader för kontrollen ska täckas av en årlig avgift (3 §) och att avgiften ska betalas med helt avgiftsbelopp för varje påbörjat kalenderår (9 §). En av kontrollmyndigheterna, Rättviks kommun, har gjort en annan tolkning av förordningen än Livsmedelsverket och tar betalt efter genomförd kontroll. Vi behandlar Rättviks finansieringsmodell i avsnitten 3.3 och 6.2.2.

6.2.1 Skapar pedagogiska problem

Modellen med förhandsbetalning skapar en del pedagogiska problem gentemot den enskilda livsmedelsföretagaren genom att kontrollen i vissa fall utförs under senare delen av året och i andra fall först nästkommande år eller ett par år senare. Att betala för kontroll som utförs långt

¹²⁵ Se t.ex. gatuköksföretagaren Mikael Andersson mot Skövde kommun. Handlingar i fallet finns på Centrum för rättvisas webbsida (<http://centrumforrattvisa.se/>).

¹²⁶ Livsmedelsverket 2014a *Aktuella frågor kring efterdebitering respektive utebliven kontroll* (PM). Se även Livsmedelsverkets informationsbrev, nr 5, december 2014.

senare riskerar att undergräva legitimiteten för avgifterna och därmed för livsmedelskontrollen som sådan.

Branschorganisationerna är särskilt kritiska till modellen med förhandsbetalning. Om kontrollmyndigheterna hade debiterat företagen efter det att de har genomfört kontrollen skulle överensstämmelsen mellan avgift och motprestation förbättras menar organisationerna. Branschens förtroende för livsmedelskontrollen vilar bland annat på att den avgift de betalar för kontrollen svarar mot kontrollmyndigheternas kostnader för kontrollen. Branschorganisationerna menar också att betalning efter genomförd kontroll kan ge starkare incitament för kommunerna att genomföra kontrollerna.

Vidare anser branschorganisationerna att det även ligger en pedagogisk vinst i att fakturera i ett senare skede. Den i förhand inkomna fakturan kan för vissa företag skapa förvirring, eftersom de har fått en avgift att betala utan att någon kontroll har utförts.

6.2.2 Rättviks finansieringsmodell får kritik, men anses begripligare

Det riktas en del kritik mot, men fälls också positiva omdömen om, den finansieringsmodell som används i Rättvik.

Livsmedelsverket är kritiskt

Livsmedelsverket menar att Rättviks modell med efterhandsbetalning kan strida mot den svenska lagstiftningen.¹²⁷ Utifrån sin tolkning av förordningen anser Livsmedelsverket att det inte är möjligt för kontrollmyndigheter att ta ut avgifter för planerad livsmedelskontroll i efterhand.

Företrädare för Livsmedelsverket som vi har samtalat med anser att efterhandsbetalning riskerar att leda till att avgiftsnivån styr kontrollens omfattning, när det i stället borde vara kontrollbehovet som styr. Enligt Livsmedelsverkets företrädare kan efterhandsbetalning vara lockande för kommuner som utför färre kontroller än vad man planerat. På så vis

¹²⁷ Livsmedelsverket 2014a.

kan kommunen undanröja kritik från företag som inte vill betala för kontroller som inte genomförs.

Blandade synpunkter från kommunerna

Från kommunalt håll är synen på Rättviks finansieringsmodell mer blandad. En nackdel som nämns är att om avgiften tas ut i efterhand finns en risk att kontrollverksamheten blir underfinansierad om företag lägger ned verksamheten under året. Systemet med förhandsbetalning gör det enklare att planera verksamheten och gör att resurserna för kontrollen säkras. Vissa menar också att incitamenten att bedriva kontroll minskar när avgiften betalas först efter genomförd kontroll.

Flertalet av de vi har samtalat med menar dock att Rättviks modell är enklare att kommunicera och förstå för företagen. Modellen kan därmed bidra till att skapa större legitimitet för livsmedelskontrollen.

Branschorganisationerna är positiva

Branschorganisationerna är genomgående positiva till Rättviks finansieringsmodell. De menar att kopplingen mellan avgift och motprestation blir tydligare i en modell där avgiften tas ut efter genomförd kontroll. I dag kan det vara så att en företagare betalar en avgift i början av år 1, men kanske inte får ett besök förrän år 2 eller 3.

6.3 Kommunerna debiterar inte alltid för extra kontroller

Trots att regelverket ställer krav på att företagarna ska betala för alla kostnader i samband med den extra kontroll som kan komma att utföras debiteras inte alltid företagarna för dessa kostnader.¹²⁸ En anledning är att kontrollavgifterna enligt vissa kommunala kontrollmyndigheter riskerar att bli orimligt höga. I våra samtal med företrädare för kommunerna har reskostnaderna nämnts som ett exempel på detta. Vid kontroller av anläggningar som ligger avlägset eller otillgängligt kan reskostnaden ofta bli hög.

¹²⁸ Artikel 28 i kontrollförordningen.

6.3.1 Olika tolkning av hur reskostnaden ska beräknas

Det är inte alldeles tydligt hur kontrollförordningen ska tolkas när det gäller reskostnader. SKL anger i sitt vägledningsdokument för kommunernas taxesättning att den timtaxa som bestäms för den normala offentliga kontrollen också bör kunna tillämpas för den extra kontrollen.¹²⁹ En förutsättning är dock att kostnaden för analys av prover endast har beräknats till en försumbar del av den timtaxa som ligger till grund för den normala kontrollen. Ytterligare en förutsättning är att kontrollmyndigheten debiterar restiden på samma sätt vid extra offentlig kontroll som vid normal kontroll.

Även Finland gör en annan tolkning av kontrollförordningen och inkluderar reskostnaderna i timtaxan för den extra kontrollen.

Kontrollmyndigheterna tillämpar avgiftssättningen på olika sätt. Av de 251 kommunala kontrollmyndigheterna använder 90 olika timtaxa för normal respektive extra kontroll. Merparten av kommunerna, däribland de tre storstadskommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö, tillämpar däremot samma taxa för de båda kontrollformerna.¹³⁰

Ett skäl till varför man inte använder separata taxor är att det anses bli allt för krångligt att separera reskostnaderna. Den administrativa kostnaden för att särredovisa resorna anses bli för hög. Taxan för normal kontroll innehåller redan kostnader för resor. Det innebär att taxan för extra kontroll skulle behöva rensas från reskostnader för att på så vis undvika att företagarna får betala för dessa två gånger. Ofta genomförs besök för att utföra såväl normal som extra kontroll under en och samma resrutt. Det försvårar möjligheten att redovisa kostnaderna för extra kontroller separat och talar för att inkludera reskostnaderna i timtaxan för extra kontroll.

Vid våra samtal framkommer också att kommunföreträdare anser att sättet som man tar ut avgifter på för den extra kontrollen inte strider mot intentionerna i regelverket så länge kommunens kostnader för kontrollverksamheten täcks med avgifter.

¹²⁹ SKL 2013, s.21.

¹³⁰ Livsmedelsverkets myndighetsrapportering, opublicerat material.

6.3.2 Vissa avstår från att ta ut avgift för extra kontroll

I våra samtal med kommunföreträdare framkommer också att man i vissa fall avstår från att ta ut avgifter för extra kontroller. En förklaring till detta är att avgiften för den normala kontrollen anses ligga för högt och att den därför täcker kostnaderna även för den extra kontrollen.

Vi kan inte bedöma i vilken utsträckning kommunerna inte debiterar för extra kontroller. Uppgifter från Livsmedelsverket 2013 visar dock att 15 kommuner som hade utfört extra kontroller inte tog ut några avgifter alls för dessa.¹³¹

¹³¹ Livsmedelsverket 2014:14, s.7.

7 Statskontorets förslag

Statskontoret har haft i uppdrag att utvärdera avgiftsfinansieringen av den offentliga livsmedelskontrollen och att lämna förslag på hur en effektiv avgiftsfinansiering kan uppnås.

Statskontorets förslag ska hålla sig inom ramen för en bibehållen ansvarsfördelning för kontrollen och inte inskränka det kommunala självstyret. Förslagen ska se till att lagsstiftningens krav på kontrollen uppfylls och beakta kommunallagens krav på att kommunerna inte får ta ut högre avgifter för tjänsterna än vad som svarar mot kostnaderna.

I det här kapitlet redovisar vi våra förslag. Förslagen tar utgångspunkt i de huvudsakliga problem som vi ser inom livsmedelskontrollen och som vi har analyserat i föregående kapitel.

7.1 Inriktningen på våra förslag

Problemen inom livsmedelskontrollen har uppmärksammats under många år. Trots den kritik som har riktats mot hur kontrollen bedrivs kvarstår problemen. Vi menar därför att det finns anledning att pröva nya vägar för att åstadkomma en förbättrad livsmedelskontroll. Det utgör en utgångspunkt för våra förslag.

Som framgår av analysen i föregående kapitel finner vi att det finns tre huvudsakliga och delvis sammanhängande problem med dagens modell för avgiftsfinansiering:

- Nödvändig kontroll utförs inte.
- Kontrollavgifternas storlek varierar för mycket.
- Avgiftsmodellen brister i begriplighet och legitimitet.

De förslag vi redovisar nedan utgår följaktligen från denna problembild.

I våra förslag anlägger vi ett brett perspektiv på finansieringsmodellen. Även med ett sådant brett perspektiv kommer emellertid förslagen bara delvis åt det viktigaste problemet inom livsmedelskontrollen, nämligen att nödvändig kontroll inte alltid utförs. Enligt vår bedömning bottnar detta i en resursproblematik som vi utifrån vårt uppdrag inte har haft möjlighet att fullt ut angripa. Vi återkommer till detta i avsnitt 7.4.

Inledningsvis redovisar vi i avsnitt 7.2 och 7.3 förslag ägnade att öka legitimiteten, tydligheten och förutsägbarheten i avgiftssystemet. I avsnitten 7.4 och 7.5 redovisar vi förslag som syftar till att minska risken för att nödvändig livsmedelskontroll inte utförs. Vi avslutar rapporten med att i avsnitt 7.6 ge en samlad bild av våra förslag.

7.2 En förenklad riskklassningsmodell

Vår utgångspunkt är att en riskklassningsmodell bör vara begriplig och ha legitimitet hos såväl livsmedelsföretagarna som livsmedelsinspektörerna. Det ska gå att förstå på vilka grunder avgifterna tas ut samtidigt som de principer som ligger till grund för avgiftssättningen ska uppfattas som rimliga och tillämpas av livsmedelsinspektörerna.

I detta avsnitt redovisar vi ett förslag till en förenklad och förhoppningsvis mer begriplig riskklassningsmodell.

7.2.1 För mycket fokus i dag på kontroll mätt i antal timmar

Det finns alltid en fara med system som styrs av kvantitativa mål i verksamheter som kräver ett stort mått av bedömningar. Kvantitativa och tidsangivna mål riskerar att skapa fel incitament när kommunerna planerar och genomför sina kontroller. Volymerna av kontroller blir viktigare än resultatet av desamma.

Livsmedelsverkets nuvarande modell leder till att allt för mycket uppmärksamhet ägnas åt tiden för kontroll mätt i antal timmar.¹³² Det ligger nära till hands för livsmedelsföretagarna att reagera på att de inte har fått

¹³² Detta har också uppmärksamrats i ett utvecklingsprojekt som de tre storstadskommunerna har bedrivit.

del av den kontroll de har betalat för om inte alla kontrolltimmar används vid besöket. Det förekommer också att inspektörer justerar ned kontrolltiden för anläggningar när de anser att den tilldelade tiden är orimligt hög, eller att de inte debiterar de faktiska kostnaderna vid extra kontroller.

Genom att den nuvarande riskklassningsmodellen leder fram till ett visst antal kontrolltimmar uppstår lätt felaktiga förväntningar på kontrollen bland företagarna. De kan komma att mer intressera sig för att få den mängd kontroll som de har betalat för, snarare än att se till resultatet av kontrollen.

Med den nuvarande riskklassningsmodellen finns det även en risk att möjligheten att utveckla effektiva arbetssätt och kontrollmetoder begränsas. Även detta beror på att modellen anger hur många timmar kontrollen ska omfatta. Initiativ för att utveckla arbetssätt som skulle effektivisera kontrollerna uppmuntras inte, snarare tvärtom.

7.2.2 Förslag till reviderad riskklassningsmodell

Vi redovisar i det följande vårt förslag på hur riskklassningsmodellen kan revideras. Den modell vi föreslår är tänkt att ge en mer överskådlig bild av på vilka grunder avgifterna sätts och en mer samlad bild av vilka riskfaktorer som modellen tar hänsyn till. Ambitionen är också att vara tydligare med i vilka delar livsmedelsinspektörerna bedömer om livsmedelsföretagarna lever upp till lagens krav och intentioner.

Modellen ger möjligheter att utveckla arbetet med kontrollerna i den delen av riskklassningen som den enskilde livsmedelsföretagaren kan påverka. Det gäller den delen som vi har valt att benämna ”specifika risker”.

Grunderna för vår modell

Den modell vi föreslår tonar ned betydelsen av kontrolltimmar, för att i stället fokusera på antalet besök. Vi menar att antalet besök ger inspektörerna större utrymme att anpassa arbetstiden efter behovet av kontroll, jämfört med om antalet kontrolltimmar är styrande.

Den föreslagna modellen innehåller de tre modulerna

1. bedömning av allmänna risker
2. bedömning av specifika risker
3. tilldelning av kontrollbesök.

Allmänna risker

Vi föreslår att kontrollmyndigheten bedömer allmänna risker med stöd av fyra riskfaktorer A–D som omfattar

1. A – verksamhetens typ
2. B – verksamhetens storlek
3. C – konsumentgrupp
4. D – märkningens karaktär.

Dessa fyra riskfaktorer utgör tillsammans modellens första modul.

Nuvarande modell (se avsnitt 3.2.1) innehåller tre riskfaktorer i den modul som benämns riskmodul. I våra samtal har synpunkter framförts om att man skulle kunna förenkla hanteringen av riskfaktorerna genom att till exempel använda en mindre fingradig skala för riskklassningen än de nuvarande åtta riskklasserna.¹³³ Förslag har också framförts om att utveckla de enskilda riskfaktorerna, bland annat för att bättre fånga risker som har att göra med produktsortimentets omfattning. Vi föreslår dock inga förändringar som rör de enskilda riskfaktorerna. Däremot anser vi att Livsmedelsverket bör se över riskfaktorerna i samband med att myndigheten reviderar vägledningsmaterialet. Det handlar till exempel om hur riskfaktorerna viktas och om vissa risker saknas i nuvarande definition av verksamhetens typ och storlek.

Dagens modell innehåller även en informationsmodul. Enligt vår mening hanterar även den risker vid livsmedelshanteringen, risker som hör ihop med information om och märkning av livsmedel. I vår modell tas dessa risker om hand i den allmänna riskmodulen, där information och märkning behandlas som en av fyra risker (riskfaktor D). Det blir på så sätt tydligare vilka risker modellen samlat hanterar.

¹³³ Riskklasserna fyller inte någon egentlig funktion i nuvarande modell. Klasserna konstrueras utifrån riskpoäng. Riskpoängen omvandlas sedan till kontrolltid. Steget mellan riskpoäng och kontrolltid är i princip inte nödvändigt.

Specifika risker

Modellens andra modul består i att kontrollmyndigheten bedömer specifika risker för de enskilda anläggningarna. Specifika risker är sådana som har att göra med hur anläggningen sköts, till skillnad från allmänna risker som har att göra med vilken verksamhet som bedrivs eller vilka konsumenter som berörs av anläggningens produkter. Företagaren kan alltså genom sin skötsel påverka de specifika riskerna och därmed behovet av kontroll och i slutänden avgiftens storlek. Har anläggningen hittills skötts bra minskar behovet av kontroller och om skötseln uppvisat brister ökar behovet av kontroller.

Nuvarande modell tar endast upp kontrollmyndighetens erfarenheter av tidigare kontroller som underlag för att bedöma om anläggningen sköts på ett bra sätt. Vi menar att modellen borde vidgas på så sätt att den även ger möjlighet att väga in information från andra källor som grund för att bedöma hur väl anläggningen drivs. Det kan gälla information om till exempel fusk eller lagöverträdelser som uppmärksammas av andra myndigheter och som är av det slaget att de bedöms påverka riskerna i livsmedelshanteringen. Den föreslagna modulen för att bedöma specifika risker är alltså en utvidgning av den tidigare så kallade erfarenhetsmodulen.

Eftersom den modell vi föreslår uttrycker behovet av kontroll i antal anläggningsbesök bör erfarenheterna från tidigare kontroller och eventuellt annan relevant information påverka hur många besök kontrollmyndigheten planerar för i det enskilda fallet. Vi lämnar däremot inte något förslag på hur de specifika riskerna ska kvantifieras i denna modul. Däremot vill vi peka på trubbigheten i nuvarande modell där erfarenheter som ska påverka kontrolltiden leder till att tiden för kontroll antingen ökar eller minskar med 50 procent.

Större utrymme för professionella bedömningar

Den reviderade riskklassningsmodellen ökar inspektörernas utrymme för professionella bedömningar av kontrollbehovet. För det första får inspektörernas bedömning ett större utrymme genom att modellen inte snävt preciserar kontrollbehovet till antalet timmar. För det andra ges utrymme för professionella bedömningar. Utrymmet skapas genom att de specifika riskerna, som inte lämpar sig att poängsätta på samma sätt

som de generella riskerna, får en ökad vikt i riskbedömningen i den reviderade modellen. I stället för att bedöma med poäng bedöms de specifika riskerna med hjälp av inspektörernas samlade erfarenheter och kompetens.

Extra kontroller

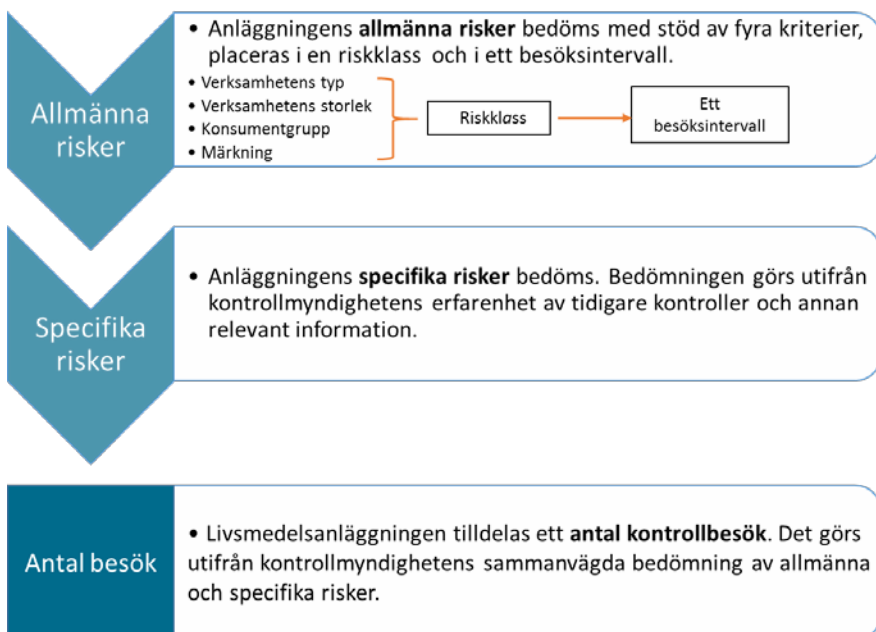
Avgifterna för extra kontroller uppfattas inte alltid som skäliga av de som tar ut avgifterna, vilket försvagar legitimiteten för avgiftssystemet. Extra kontroller som kräver långa resvägar är exempel på när avgifterna anses bli orimligt höga. Vi lämnar inte några förslag om hur avgifterna för extra kontroller skulle kunna utformas så att de uppfattas som likvärdiga och samtidigt rimliga. Däremot anser vi att Livsmedelsverket bör uppmärksamma detta problem och bli tydligare i sin vägledning av hur de kommunala kontrollmyndigheterna kan beräkna avgifterna för extra kontroller.

Modellen i sin helhet

Nedanstående figur illustrerar vårt förslag till reviderad modell. I den första modulen ska de allmänna riskerna för anläggningen bedömas. Den bedömningen resulterar i att anläggningarna placeras i olika riskklasser. Med riskklassen följer inplacering i ett besöksintervall för kontroll.

I den andra modulen ska de specifika riskerna för anläggningen bedömas. Här prövas behovet av att justera kontrollens omfattning utifrån främst erfarenhet av tidigare kontroller. Justeringen behöver inte nödvändigtvis resultera i att antalet besök ökar eller minskar, utan kan också innebära att tiden för de enskilda besöken ökar eller minskar.

Figur 1 En reviderad riskklassningsmodell



Modellen leder således fram till ett bestämt antal besök per anläggning under ett år. Behovet av kontrollbesök görs utifrån kontrollmyndighetens sammanvägda bedömning av allmänna och specifika risker. Besöksfrekvensen utgör också en grund för beräkning av årsavgiften.

7.2.3 Livsmedelsverket bör revidera sin riskklassningsmodell utifrån Statskontorets förslag

Statskontoret föreslår att Livsmedelsverket reviderar sin nuvarande vägledning för riskklassning av livsmedelsanläggningar med utgångspunkt i den modell som vi här har redovisat.

7.3 Efterhandsbetalning av kontrollavgifter bör bli möjligt

Diskussionen om efterhandsbetalning av kontrollavgifterna är starkt präglad av hur olika aktörer ser på den modell som Rättvik tillämpar.

Inte sällan har de synpunkter som har framförts till oss mer handlat om hur man ser på livsmedelskontrollen i Rättviks kommun än hur man ser på modellen med efterhandsbetalning som sådan. Vi vill därför vara tydliga med att vårt förslag om efterhandsbetalning grundar sig på vår egen analys av problemen med förhandsbetalning.

Vi vill också påpeka att den modell för riskklassning som vi presenterar i avsnitt 7.2 inte påverkas av om avgifterna tas ut före eller efter genomförd kontroll.

7.3.1 Problem med förhandsbetalning

Kontrollmyndigheterna måste ha resurser för att kunna utföra livsmedelskontrollen. Dagens avgiftsmodell med förhandsbetalning ska säkerställa myndigheternas behov av finansiella resurser. I praktiken visar det sig dock att förhandsbetalning långt ifrån garanterar att kontrollen blir genomförd.

Det är framför allt tre problem i relationen mellan avgift och kontroll som förhandsbetalningen kan ge upphov till.

För det första grundas avgiften på en beräknad kontrolltid som fastställs innan den faktiska kontrolltiden är känd. Problemen uppkommer om den beräknade tiden inte överensstämmer med den faktiskt använda. I dessa fall kommer den uttagna avgiften inte att motsvara kostnaderna för kontrollen. Detta undergräver tilltron till avgiftssystemet och i förlängningen legitimiteten för kontrollverksamheten.

För det andra uppstår problem när verksamheter avvecklas innan kontrollen har hunnit utföras. Reglerna hindrar då kontrollmyndigheterna att betala tillbaka avgiften.

För det tredje blir det problem om kontrollmyndigheter inte kontrollerar de anläggningar som ska kontrolleras. Eftersom avgiften inte återbetalas uppstår i stället en så kallade kontrollskuld, vilken kan betalas tillbaka först efterkommande år och då enbart i form av mer kontroll.

7.3.2 Efterhandsbetalning är ett alternativ

Utifrån problemen med förhandsbetalning är en tänkbar lösning att övergå till efterhandsbetalning.

Betalning i efterhand skulle innebära att kontrollmyndigheterna tar betalt endast för de kontroller som faktiskt utförs. Risken för att en avgift tas ut trots utebliven kontroll försvinner. Planerad kontroll som inte utförts skulle i stället innebära ett inkomstbortfall för kontrollmyndigheten.

Framför allt är det mer begripligt för livsmedelsföretagarna att betala i efterhand. Det är ju normalt i de flesta verksamheter att betalningen sker först efter utfört arbete. Genom efterhandsbetalning torde legitimiteten för livsmedelskontrollen öka bland företagarna.

7.3.3 Några exempel på efterhandsbetalning

Vi ger här några jämförande exempel där efterhandsbetalning används. Exempelen är hämtade dels från andra tillsynsområden, dels från livsmedelskontrollen i våra grannländer.

Både förhands- och efterhandsbetalning förekommer inom miljö- och kemikalietillsynen

Avgifter för kommunernas miljötillsyn kan antingen tas ut före tillsyn genom en årsavgift eller efter tillsyn genom en timavgift. Om tillsynsavgiften debiteras i förhand eller i efterhand avgörs främst av om tillsynsobjekten får regelbundet återkommande tillsyn eller inte. Generellt gäller att de verksamheter som får tillsyn av kommunerna varje år debiteras en fast årsavgift. Om däremot tillsynen utförs vartannat eller vart tredje år förekommer timdebitering i efterhand.

För kemikalietillsyn som inte ingår i "ordinarie" miljötillsyn, till exempel tillsynskampanjer av olika slag, gäller också timavgifter i efterhand.

Efterhandsbetalning i Finland och Norge

Finland är det av våra grannländer vars system för livsmedelskontroll mest liknar det svenska. I Finland är kommunerna ansvariga för huvuddelen av livsmedelskontrollen och i likhet med Sverige finansieras kontrollen med avgifter. En skillnad är dock att i Finland tas de kommunala avgifterna för kontrollen ut i efterhand.

En förändring av det finländska avgiftssystemet är planerad att träda i kraft i juni 2015. Den föreslagna förändringen innebär att avgifterna kommer att tas ut i två delar: en grundavgift och en avgift för kontrollbesöket. Grundavgiften täcker administrativa kostnader och kan tas ut i början eller slutet av året. Kommunen kan själv bestämma tidpunkten för detta. Avgiften för kontrollbesöket tas ut efter besöket och ska täcka de faktiska kostnaderna för kontrollen. Den föreslagna finländska modellen liknar således den avgiftsmodell som Rättviks kommun praktiserar.

Norge är inte EU-medlem, men följer genom EES-avtalet EU:s reglering på det här området. I Norge är livsmedelskontrollen statlig. Den statliga kontrollmyndigheten (Mattilsynet) använder sig av avgifter inom livsmedelskontrollen. Huvudregeln är att avgifterna bara kan tas ut efter faktiskt genomförd kontroll. För köttkontrollen på slakterier förekommer dock förhandsbetalning.

I Danmark är numera livsmedelskontrollen förstатligad. Den ordinarie livsmedelskontrollen i mindre livsmedelsföretag, såsom restauranger, livsmedelshandlare och mindre mejerier, är anslagsfinansierad.

7.3.4 Efterhandsbetalning bör bli möjligt

Ett övergripande mål för livsmedelskontrollen är att företagen har tilltro till kontrollen. Ett betydande problem med modellen med förhandsbetalning är att den brister i legitimitet hos livsmedelsföretagarna. Detta påverkar i sin tur deras tilltro till kontrollen som sådan. Statskontorets bestämda uppfattning är att i det avseendet är en modell med efterhandsbetalning att föredra. Vi är medvetna om att det finns en viss oro hos kontrollmyndigheterna att resurserna till kontrollen ska minska vid efterhandsbetalning och att det kan leda till att antalet kontroller minskar. Vi menar dock att en stärkt legitimitet för kontrollsystelet är viktig att uppnå och att en modell med efterhandsbetalning inte bör förkastas utan att ha prövats. Efterhandsbetalning används trots allt i andra sammanhang och i andra nordiska länder.

Med den utgångspunkten föreslår Statskontoret att regeringen genom en ändring i förordningen (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter möjliggör för kontrollmyndigheter att ta ut avgiften efter genomförd kontroll.

Kommuner och kommuner i samverkan som avser att använda sig av efterhandsbetalning ska anmäla detta till Livsmedelsverket. Livsmedelsverket bör också följa utvecklingen och några år efter förordningsändringen ansvara för att en utvärdering görs av hur efterhandsbetalningen har utfallit ur både företagens och kontrollmyndigheternas perspektiv.

De kontrollmyndigheterna som vill använda sig av efterhandsbetalning bör utgå från den förenklade riskklassningsmodell som vi presenterar i avsnitt 7.2. Statskontoret tar däremot inte ställning till om kontrollmyndigheterna som övergår till efterhandsbetalning bör ta ut en särskild grundavgift för de administrativa kostnaderna, i likhet med den föreslagna finska modellen (se avsnitt 7.3.3).

7.4 Förslag för att åstadkomma ökad kommunal samverkan

Tidigare i detta kapitel har vi presenterat förslag inriktade på själva finansieringsmodellen. Vår förhoppning är att vi genom dessa förslag ökar begripligheten och legitimiteten i finansieringssystemet. Vi är emellertid väl medvetna om att våra förslag inte löser det som vi ser som huvudproblemet inom livsmedelskontrollen, det vill säga att nödvändig kontroll inte utförs. Det problemet är huvudsakligen ett resursproblem som måste angripas på annat sätt. I det här avsnittet diskuterar vi detta problem. Vi lämnar också ett förslag på hur regeringen med hänsyn till det kommunala självstyret skulle kunna bidra till att minska problemet.

7.4.1 Resursproblemet är störst i små kommuner

I föregående kapitel har vi visat att det finns ett samband mellan kommunstorlek och andel utförda kontroller samt mellan antalet årsarbetskrafter inom livsmedelskontrollen och andel utförda kontroller. Något tillspetsat kan det uttryckas som att små kommuner har svårare att ta sitt ansvar för livsmedelskontrollen.

Vi ser således att kontroller som borde utföras inte utförs. Detta tycks i betydande utsträckning hänga samman med att ekonomiska och personella resurser saknas eller inte används på rätt sätt. Problemen är vanliga i mindre kommuner.

Utifrån denna problembild anser vi att bristerna i livsmedelskontrollen i denna del bör angripas på två sätt. För det första genom ökad kommunal samverkan och för det andra genom att Livsmedelsverket tydligare agerar mot kommuner som brister i sitt kontrolluppdrag. Det sistnämnda återkommer vi till i avsnitt 7.5.

7.4.2 Kommunerna behöver samverka mer

Kommunal samverkan kan vara ett viktigt instrument för att minska omotiverade variationer mellan kommunerna, dels i kontrollavgifternas storlek och dels i utförd kontroll. Ett övergripande mål i den nationella kontrollplanen är också att kontrollmyndigheterna ska ha en optimal samverkan (se avsnitt 1.1).

Att kommunerna behöver samverka mer inom livsmedelskontrollen är väl känt. Riksrevisionen rekommenderar i sin granskning Livsmedelsverket och länsstyrelserna att verka för en ökad samverkan mellan kommunerna i livsmedelskontrollen samt att följa upp i vilken utsträckning de använder sig av möjligheten att samverka. Regeringen har i regleringsbrevet för 2015 gett länsstyrelserna i uppdrag att rapportera på vilket sätt och i vilken utsträckning de har verkat för en ökad samverkan mellan kommunerna när det gäller livsmedelskontrollen. Även SKL försöker i olika sammanhang uppmuntra till ökad kommunal samverkan.

Trots ambitionerna att öka samverkan har utvecklingen gått allt för långsamt enligt vår och andras bedömning. Det skulle dock vara möjligt för riksdagen och regeringen att skynda på utvecklingen mot ökad kommunal samverkan genom att använda lagstiftningsinstrumentet. Finland har gjort detta. Där har man i livsmedelslagen angett att tillsynsmyndigheterna ska ha en "tillräckligt stor och kvalificerad personal med tillräcklig erfarenhet" för att framgångsrikt bedriva livsmedelskontroll.¹³⁴ I en lag om samarbetsområden inom miljö- och hälsoskyddet har detta krav sedan preciserats till att en kommun för miljö- och hälsoskyddet ska ha personalresurser som motsvarar 10 årsarbetskrafter.¹³⁵ Om en kommun inte har sådana personalresurser ska den tillsammans med en eller flera andra kommuner bilda ett samarbetsområde. I Finland har de 317 kommunerna bildat 64 samarbetsområden. En liknande lagstiftning

¹³⁴ 4 kap. 35 § 13.1.2006/23 livsmedelslag.

¹³⁵ 2 § 12.6 2009/410 lag om samarbetsområden för miljö- och hälsoskydd.

vore möjlig i Sverige, men innebär naturligtvis en inskränkning av det kommunala självstyret.

7.4.3 Länsstyrelserna bör få i uppdrag att aktivt arbeta för ökad kommunal samverkan

Trots de initiativ som har tagits kan vi konstatera att det är många mindre kommuner som skulle behöva samverka, men som inte gör det. Vi menar därför att mer måste göras för att öka samverkan.

Som statens regionala företrädare i länet har länsstyrelserna av tradition haft en viktig roll som samordnare av olika regionala aktörer, såväl offentliga som privata. Historiskt har särskilt landshövdingarna kunnat spela en viktig roll som regionala samordnare. När landshövdingen kallar till samtal och överläggningar är det sällan någon som uteblir.¹³⁶

Länsstyrelserna ska enligt sin instruktion samordna olika samhällsintressen inom sitt ansvarsområde.¹³⁷ I livsmedelsförordningen stadgas också att länsstyrelsernas kontrollverksamhet inom länet ska utövas genom att myndigheten samordnar kommunernas verksamhet och ger dem stöd, råd och vägledning.¹³⁸ Som nämns ovan har regeringen gett länsstyrelserna i uppdrag att rapportera hur de har verkat för en ökad samverkan mellan kommunerna. Statskontoret föreslår att regeringen går ett steg längre och ger länsstyrelserna i uppdrag att än mer aktivt arbeta för kommunal samverkan.

Med utgångspunkt i länsstyrelsernas starka samordningsmandat föreslår Statskontoret 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. Genom sin regionala kunskap och sina kommunrevisioner tror vi att länsstyrelserna har bra förutsättningar för uppdraget. I ett andra steg bör regeringen ge landshövdingarna i uppdrag att fungera som regionala förhandlingsmän med uppgift att åstadkomma en organiserad samverkan mellan de kommuner som länsstyrelserna har funnit vara i behov av samverkan.

¹³⁶ Se t.ex. Statskontoret 2010. *Statens regionala företrädare – trender och scenarier*, s.101 ff.

¹³⁷ 2 § förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

¹³⁸ 28 § livsmedelsförordningen. Se även 12 § livsmedelslagen.

7.5 Ett mer aktivt Livsmedelsverk

I avsnitt 7.2 behandlade vi Livsmedelsverkets stödjande roll och föreslog där att myndigheten reviderar sin vägledning för riskklassning av livsmedelsanläggningar. I detta avsnitt redovisar vi vissa andra bedömningar och förslag som berör Livsmedelsverket.

7.5.1 I huvudsak positiva omdömen om Livsmedelsverket

Livsmedelsverket får i huvudsak goda omdömen för sin kontrollverksamhet från de företrädare för branschorganisationer och kommuner som vi har samtalat med. I en undersökning som Livsmedelsverket har låtit SIFO göra anger också 7 av 10 företagare att de är nöjda med Livsmedelsverkets kontrollbesök och med inspektörernas insats.¹³⁹

7.5.2 Livsmedelsverket och ESV bör reda ut hur överskottet i livsmedelskontrollen ska redovisas

Av avsnitt 3.7.3 framgår att Livsmedelsverket och ESV gör olika bedömningar av hur Livsmedelsverkets överskott inom livsmedelskontrollen ska redovisas. Oenigheten beror på att delar av Livsmedelsverkets kontrollverksamhet är anslagsfinansierad. Statskontoret förutsätter att Livsmedelsverket tillsammans med ESV reder ut frågan.

7.5.3 Livsmedelsverket bör använda sina befogenheter gentemot kommunerna

Länsstyrelserna har inga möjligheter att ingripa mot kommuner som inte fullgör sin kontrollskyldighet. Det har däremot Livsmedelsverket. Riksrevisionen ansåg i sin granskning av livsmedelskontrollen att Livsmedelsverket i större utsträckning borde använda sig av sin befogenhet att vidta åtgärder när man upptäcker brister i kommunernas kontrollverksamhet. Som vi beskriver i avsnitt 2.2.1 kan Livsmedelsverket förelägga en kommun att avhjälpa en brist. Föreläggandena kan dock inte kombineras med vite. Myndigheten har heller ingen möjlighet att ta ut en sanktionsavgift. Om kommunen grovt eller under en längre tid har misskött sin kontrollskyldighet av en viss livsmedelsanläggning kan Livsmedelsverket ta över kontrollen av verksamheten vid den aktuella

¹³⁹ SIFO/Livsmedelsverket 2015, *Företagsundersökning. Kontrollen 2014*.

anläggningen. Livsmedelsverket har dock ingen praktisk möjlighet att ta över ansvaret för kommunens samtliga kontrollobjekt.¹⁴⁰

I våra samtal med representanter för kommunerna har synpunkten framförts att kritiken mot den kommunala livsmedelskontrollen drabbar samtliga kommuner, när det i praktiken är ett mindre antal kommuner som återkommande missköter sin kontroll. Vissa kommunföreträdare föreslår att Livsmedelsverket ges möjlighet att ta över hela livsmedelskontrollen i kommuner som återkommande visar att de inte klarar av sitt uppdrag. Med dagens lagstiftning är detta dock inte möjligt, vilket kan tyckas vara en brist i lagstiftningen. En kommun som återkommande missköter sitt kontrolluppdrag har rimligtvis större problem inom livsmedelskontrollen än bristande kontroll av en specifik anläggning.

Livsmedelsverket har haft ambitionen att gentemot kommuner som brister i sin kontrollverksamhet arbeta mer med dialog än med förelägganden och övertagande av kontrollansvar. Under 2014 utfärdade myndigheten endast tre förelägganden.

7.5.4 Livsmedelsverket bör agera mer aktivt mot kommuner som missköter kontrollen

Även utan en skärpt lagstiftning bedömer Statskontoret att Livsmedelsverket kan agera mer aktivt mot kommuner som missköter sitt kontrolluppdrag. Utöver att utnyttja möjligheten till förelägganden, något som Livsmedelsverket menar har gett goda resultat, bör myndigheten vara tydligare med vilka kommuner som inte lever upp till kraven och som är föremål för förelägganden. Detta kan göras på myndighetens webbplats eller på annat sätt. Livsmedelsverket skulle exempelvis kunna sända den rapport som sammanställs efter utförd revision inte bara till ansvarig nämnd i kommunen, utan också för kännedom till kommunstyrelsen. På så sätt skulle kommunledningen mer direkt uppmärksammas på eventuella problem i kommunens livsmedelskontroll.

¹⁴⁰ Teoretiskt skulle detta vara möjligt om beslut fattades för varje enskild anläggning i en kommun. Ett sådant agerande torde dock i praktiken vara orealistiskt.

7.6 Statskontorets samlade förslag

Som framgår har de förslag vi lämnar olika mottagare. Figur 2 summerar vilka förslag vi ställer till regeringen, Livsmedelsverket respektive länsstyrelserna.

Figur 2 Statskontorets samlade förslag

Regeringen	Livsmedelsverket	Länsstyrelserna
• Genom förordningsändring möjliggöra efterhandsbetalning. • Ge länsstyrelserna i uppdrag att inventera och bedöma vilka kommuner som har mest nytta av att samverka. • Ge landshövdingarna i uppdrag att fungera som regionala förhandlingsmän med uppgift att åstadkomma en organiserad samverkan mellan kommuner.	• Följa upp reformen med efterhandsbetalning. • Revidera nuvarande riskklassningsmodell utifrån Statskontorets förslag. • Se över de enskilda riskfaktorerna i riskklassningsmodellen. • Se över riktlinjerna för extra kontroller. • Agera mer aktivt mot kommuner som missköter kontrollen. • Tillsammans med ESV reda ut hur Livsmedelsverkets överskott inom livsmedelskontrollen ska redovisas.	• Verka för kommunal samordning, dels genom att inventera och bedöma vilka kommuner som har mest nytta av att samverka, dels genom att landshövdingarna ska fungera som regionala förhandlingsmän.

Referenser

Kommittédirektiv 2014:125 *En ändamålsenlig kommunal redovisning.*

Landsbygdsdepartementet 2014 *Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Livsmedelsverket.*

Laurelli, R., Örtengren, J., Ångström, L-J. 2002 *Ordbok för Affärsfolk.*

Livsmedelsverket 2013a *Handbok – Revision av lokala kontrollmyndigheters livsmedelskontroll.*

Livsmedelsverket 2013b *Riskklassning av livsmedelsanläggningar och beräkning av kontrolltid.*

Livsmedelsverket 2013c *Överföring av kontrollansvar för så kallade 853-anläggningar.* Brev till kommunerna. Dnr 4527-2013-K.

Livsmedelsverket 2013:23 *Revision av Sveriges livsmedelskontroll 2012 – resultat av länsstyrelsernas och Livsmedelsverkets revisioner av kontrollmyndigheter.*

Livsmedelsverket 2014a *Aktuella frågor kring efterdebiterad respektive utebliven kontroll (PM).*

Livsmedelsverket 2014b *Användning av ackumulerat överskott i avgiftsverksamheten.* Dnr 706/2014.

Livsmedelsverket 2014c *Information om nationella branschriktlinjer.*

Livsmedelsverket 2014:10 *Revision av Sveriges livsmedelskontroll 2013 – resultat av länsstyrelsernas och Livsmedelsverkets revisioner av kontrollmyndigheter.*

Livsmedelsverket 2014:14 *Kommuners och Livsmedelsverkets rapportering av livsmedelskontrollen 2013.*

Livsmedelsverket 2015a *Budgetunderlag för år 2016–2018.* Dnr 2015/06033.

Livsmedelsverket 2015b (i samarbete med Jordbruksverket, Statens veterinärmedicinska anstalt, Länsstyrelsen, Sveriges Kommuner och Landsting samt Generalläkaren) *Nationell plan för kontrollen i livsmedelskedjan 2015–2018, del 1–4.*

Livsmedelsverkets Årsredovisning 2014.

Livsmedelsverket och länsstyrelserna 2006 *Länsstyrelsernas roll i livsmedelskontrollen*. Överenskommelse. Dnr 2877/06 (Slv), Dnr 281-13948-06 (Lst).

Näringslivets Regelnämnd 2013 *Livsmedelskontroll – avgifter och tillämpning*.

Proposition 2005/06:128 *Anpassning till nya EG-bestämmelser om livsmedel, foder, djurhälsa, djurskydd och växtskydd m.m.*

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

Rådet för kommunal redovisning 2009. Rekommendation 18.1. *Intäkter från avgifter, bidrag och försäljningar.*

SIFO/Livsmedelsverket 2015 *Företagsundersökning. Kontrollen 2014.*

SKL 2013 *Underlag för taxesättning inom livsmedelskontrollen.*

SKL 2014a *Tillsyn och kontroll. Enkät om miljö- och livsmedelsområdets taxor i kommunerna 2014.*

SKL 2014b *Vägar till samarbete. Mellankommunal samverkan inom miljö- och byggområdet.*

SOU 2005:52 *Avgiftsfinansierad livsmedels-, djurskydds- och foderkontroll – för en högre och jämnare kvalitet.*

Statskontoret 2010 *Statens regionala företrädare – trender och scenarier.*

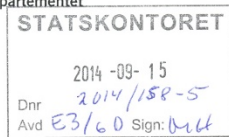
Sundström, B. & Tingvall, L. 2006 *Färre kommuner? Om små kommuners problem och utmaningar.*

Regeringsuppdraget



Regeringsbeslut 13
2014-09-11 L2014/2278/DL

Landsbygdsdepartementet



Statskontoret
Box 8110
104 20 Stockholm

Uppdrag att utvärdera avgiftsfinansieringen av den offentliga livsmedelskontrollen

Regeringens beslut

Regeringen ger Statskontoret i uppdrag att utvärdera Livsmedelsverkets och kommunernas avgiftsfinansiering av den offentliga livsmedelskontrollen. I uppdraget ingår att utreda på vilket sätt utformningen av avgiftsfinansieringen och beräkningen av avgifterna varierar mellan kontrollmyndigheterna.

I uppdraget ingår att kartlägga utformningen av avgiftsfinansieringen för livsmedelskontrollen och om detta har betydelse för t.ex.

- hur kontrollmyndigheten utför den offentliga livsmedelskontrollen,
- om kontrollen uppfyller kraven i relevant lagstiftning,
- relationen mellan den kontroll som utförs och de avgifter livsmedelsföretagen betalar, och
- om livsmedelsföretagen känner tilltro till kontrollen och upplever den som meningsfull.

Uppdraget ska även omfatta en kartläggning av om utformningen av avgiftsfinansieringen av livsmedelskontrollen har betydelse för

- vilka kostnader som finansieras av avgifterna,
- om full kostnadstäckning uppnås,
- om, och i sådant fall hur, avgifter sätts ned, och
- om kontrollmyndigheten har möjlighet att föra finansiella underskott respektive överskott för kontrollverksamheten mellan kalenderåren.

Statskontoret ska lämna förslag på hur en effektiv avgiftsfinansiering av den offentliga livsmedelskontrollen kan uppnås, med bibehållen ansvars-

Postadress 103 33 Stockholm	Telefonväxel 08-405 10 00	E-post: registrator@regeringskansliet.se
Besöksadress Fredsgatan 8	Telefax 08-20 64 96	Telex 156 81 MINAGRI S

fördelning för kontrollen, där den offentliga kontrollen uppfyller kraven i relevant lagstiftning. I sina förslag ska Statskontoret beakta kommunallagens krav på att kommuner inte får ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen tillhandahåller, 8 kap 3c § kommunallagen (1991:900). De förslag som tas fram ska inte heller inskränka det kommunala självstyret.

Uppdraget ska redovisas till regeringen (Landsbyggsdepartementet) senast den 30 juni 2015.

Bakgrund

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.

Den offentliga kontrollen av livsmedel utförs av Livsmedelsverket, länsstyrelserna och kommunerna. Livsmedelsverket är central myndighet som leder och samordnar landets livsmedelskontroll. Verket utför offentlig kontroll på livsmedelsanläggningar som slakterier, äggpackerier, musselodlingar, mejerier, m.m. Kommunerna utför offentlig kontroll på exempelvis butiker, restauranger, skolkök och organisationer. Länsstyrelserna utför offentlig kontroll på primärproducenter. Livsmedelsverkets och kommunernas offentliga kontroll är avgiftsfinansierad medan länsstyrelsernas kontroll är anslagsfinansierad.

Medlemsstaterna är, enligt förordning (EG) nr 882/2004, skyldiga att säkerställa att det finns tillräckliga resurser tillgängliga för den offentliga kontrollen. Enligt förordning (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter är kommunerna och Livsmedelsverket skyldiga att ta ut en årlig avgift för att täcka sina kostnader för offentlig kontroll. Livsmedelsverket har i en vägledning, "Riskklassning av livsmedelsanläggningar och beräkning av kontrolltid", preciserat vad som ska beaktas vid fastställande av avgifter.

Avgiften fastställs av kontrollmyndigheten. Om kontrollmyndigheten är en kommun ska avgiften fastställas av den kommunala nämnd som utför kontrollen på grundval av en taxa som kommunfullmäktige bestämmer. Detta innebär att avgifterna kan variera mellan kommunerna. Föreskrifter om hur avgifterna för anläggningar som står under Livsmedelsverkets kontroll ska beräknas finns i Livsmedelsverkets

föreskrifter (LIVSFS 2006:21) om avgifter för offentlig kontroll, prövning och registrering.

Skälen för regeringens beslut

Olika rapporter och granskningar, bland annat Livsmedelsverkets rapport 12-2013 *"Kommuners och Livsmedelsverkets rapportering av livsmedelskontrollen 2012"*, Livsmedelsverkets rapport 23-2013 *"Revision av Sveriges livsmedelskontroll 2012 – resultat av länsstyrelsernas och Livsmedelsverkets revision av kontrollmyndigheter"* och Riksrevisionens granskning RiR 2014:12 *"Livsmedelskontrollen – tar staten sitt ansvar"*, har påtalat att det finns brister i den kommunala utformningen av avgifter för livsmedelskontrollen. Som exempel nämns att full kostnads-täckning inte alltid uppnås och att det finns variationer i vilka kostnader som avgiften täcker.

Avgiften fastställs på grundval av en taxa som kommunfullmäktige bestämmer. Enligt uppgifter från 2013 varierade timtaxan från 500 kronor till 1252 kronor mellan kommunerna. Även utformningen av kontrollmyndigheternas avgiftsfinansiering för den offentliga livsmedelskontrollen varierar. I t.ex. Rättviks kommun används en modell som dels bygger på en administrativ avgift som är lika för alla företag, dels på en avgift utifrån faktiskt utförd kontroll.

En bra offentlig kontroll skapar förutsättningar för tillväxt, samtidigt som konsumenternas behov och intressen tillgodoses. Konsumenterna ska kunna ha ett högt förtroende för att maten är säker och produceras på ett redligt sätt. En likvärdig och effektiv kontroll bör även kunna ses som en tillgång för företagen då den stärker konsumenternas förtroende för företagets produkter. Den offentliga kontrollen utgör en möjlighet för företaget att få ett kvitto på att man gör rätt.

I situationer där en avgift betalas förväntas normalt en motprestation av något slag. Detta gäller även för den offentliga livsmedelskontrollen. Myndigheterna ska därför utföra en motprestation som kommer den som betalat avgiften till del. Livsmedelsföretagen ska kunna känna tilltro till kontrollen och uppleva den som meningsfull.

Mot denna bakgrund, och med hänsyn till att livsmedelsföretag ska kunna konkurrera på lika villkor, gör regeringen bedömningen att finansieringen av den offentliga livsmedelskontroll som utförs av Livsmedelsverket och kommunerna bör utvärderas.

På regeringens vägnar


Eskil Erlandsson


Caroline Needham

Kopia till:

Finansdepartementet / KSÄ
Socialdepartementet / SFÖ
Näringsdepartementet / ENT G1
Livsmedelsverket