



2015:17

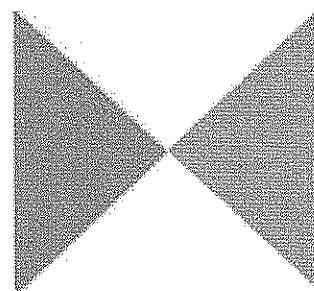
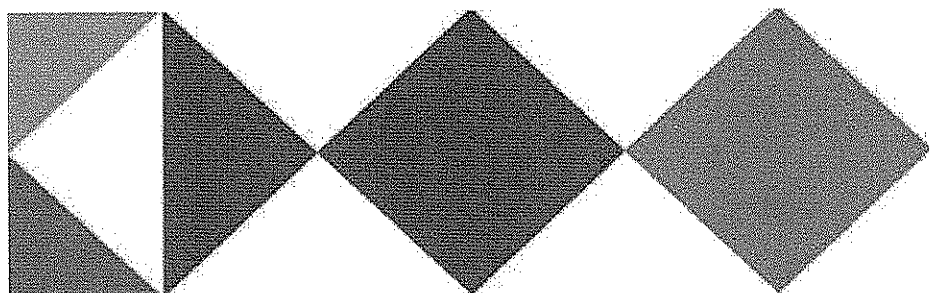


Bilaga 2

STATSKONTORET

Avgifter i livsmedelskontrollen

Förslag på en mer effektiv
avgiftsfinansiering



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.