



Handläggare: Daniel Selin
Telefon: 08-508 28 813

Till
Miljö- och hälsoskyddsnämnden

2012-05-22 p. 11

Ny modell av vägledning

Skrivelse till Livsmedelsverket

Förvaltningens förslag till beslut

1. Godkänna förvaltningens förslag till skrivelse till generaldirektören för Livsmedelsverket
2. Omedelbart justera beslutet

Gunnar Söderholm
Förvaltningsdirektör

Margareta Widell
Avdelningsdirektör

Sammanfattning

Livsmedelsverket informerade den 18 april 2012 på sin hemsida om en ny modell för vägledning som innebär att de följer lagstiftningen artikel för artikel. De nya vägledningarna avses kompletteras av andra former av vägledande texter såsom kontrollhandböcker och annan information på Livsmedelsverkets webbplatser. Tydlig information om den övergripande strategin och om avvecklingstakten för nuvarande vägledning i ”processform” saknas.

Miljöförvaltningen efterlyser en tydlig och transparent strategi för ett aktivt kontrollstöd där det framgår hur modellen passar in i ett större sammanhang. Förvaltningen anser inte att den processorienterade vägledningen ska upphöra även om Livsmedelsverket utarbetar kommentarer till de olika förordningarnas artiklar.

Miljöförvaltningen efterlyser den konsekvens- och behovsanalys som ligger till grund för beslutet att frångå den tidigare, med Jordbruksverket gemensamma, modellen för vägledning.

Miljöförvaltningen stödjer arbetet med vägledning av regelverket, men det får inte ske på bekostnad av det vägledningsstöd som idag värdesätts av kommunerna.

Vägledningar som publiceras i webbformat måste vara möjliga att skriva ut, inte bara sida för sida utan samlat för exempelvis hela förordning 882/2004.

Enligt 2 § Förordning (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket ska verket bland annat

- 1. verka för en effektiv och likvärdig livsmedelskontroll i hela landet,
- 2. leda och samordna livsmedelskontrollen,

En ny modell för vägledningar där lagstiftningen ska kommenteras artikel för artikel införs. Den tidigare modellen om att vägleda i sakområden avvecklas. Miljöförvaltningens bedömning under nuvarande förutsättningar är att den nya modellen för vägledning inte bidrar till ökad samsyn och likvärdighet i kontrollen.

Bakgrund

Livsmedelsverkets nya modell av vägledningar, information 2011

En ny modell för vägledningar där lagstiftningen ska kommenteras artikel för artikel införs. Den tidigare modellen om att vägleda i sakområden avvecklas.

Den 7 juni 2011 informerade Livsmedelsverket om en ny modell för Livsmedelsverkets vägledningar samtidigt som synpunkter efterfrågades senast den 19 juni 2011. Informationen skickades, enligt sändlistan, till ett fåtal mottagare varav fyra var kommunerna Stockholm, Göteborg, Malmö och Norrköping. Vare sig mindre kommuner eller Sveriges kommuner och landsting (SKL) fanns på sändlistan.

Miljöförvaltningens svarade vid denna tidpunkt att den nya modellen endast kunde anses acceptabel om ett antal andra villkor uppfylldes och att Livsmedelsverket även fortsättningsvis skulle verka för ett aktivt stöd till kommunala kontrollmyndigheter. Förvaltningens svar innehöll följande förutsättningar, nämligen att:

- Tydligheten ökar i Livsmedelsverkets stöd till kommunerna

- Vägledning och kontrollhandböcker hålls uppdaterade
- Det inte finns motsägande uppgifter eller tolkningar i de olika dokumenten som ges ut av Livsmedelsverket
- Livsmedelsverket även fortsättningsvis kommer att arbeta för ett aktivt stöd till kommunerna.

Livsmedelsföretagen (Li) konstaterade i sitt svar att det ofta finns en grundförordning som kompletteras av tillämpningsförfordningar. Utifrån det perspektivet skulle det vara försvårande för företagen om inte vägledning skedde i samlad form. Li trycker även på syftet att förenkla och förtydliga för målgrupperna inte ska tappas bort och att det är målgruppernas behov som ska styra.

Jordbruksverket var initialt mycket kritiska till Livsmedelsverkets förslag med hänvisning till att det finns ett gemensamt GD-beslut mellan Livsmedelsverket och Jordbruksverket om hur vägledningar ska utformas och den nya modellen stred emot denna överenskommelse. Jordbruksverket framhåller även att kontrollvägledningar ska vara anpassade för att passa mottagaren, inte den egna organisationen.

Livsmedelsverket informerade den 18 april 2012 om att arbetet med de nya vägledningarna påbörjats. Information om att inkomna synpunkter beaktats saknas.

Förvaltningens synpunkter

Knapphändig information om den nya modellen

Informationen som skickades i juni 2011 av Livsmedelsverket var ytterst fåordig och motiverades svepande med formuleringar som att "Livsmedelsverket har även fått viss kritik från FVO angående vägledningarna" utan att det närmare specificerades vad kritiken bestått av. Kommentarer från Livsmedelsföretagen (Li), Jordbruksverket och miljöförvaltningarna i Göteborg och Stockholm innehåller i flera fall kritik med innebörden att modellen försvårar för användarna samt att det är svårt att avgöra konsekvenserna av modellen då ingen sådan analys ingick. Flera instanser, däribland miljöförvaltningen i Stockholm Stad, poängterade även ett flertal villkor som bedöms vara avgörande för att modellens användbarhet.

Det är därför förvånande att se att denna nya modell för vägledningar nu lanseras, till synes utan att Livsmedelsverket har tagit hänsyn till framförd kritik, till de

krav som förvaltningen anfört och utan att närmare ha analyserat konsekvenserna av modellen.

Den information som hittills offentliggjorts är ytterst knapphändig och saknar beskrivning av hur processen är tänkt att äga rum, hur tidplanen ser ut samt hur befintliga vägledningar är tänkta att avvecklas och ersättas med handböcker av olika slag kombinerade med utbildningsinsatser.

Samtidigt kan miljöförvaltningen konstatera att tidigare utlovade utbildningsinsatser och handböcker blivit minst ett år försenade.

Kontroll sker oftast "processinriktat"

Kontroll inom livsmedelskedjan sker i tydliga processer och sakområden. Själva begreppet livsmedelskedja antyder detta. Livsmedelslagstiftningen består i dag av cirka 200 rättsakter, från EU-förordningar till nationella lagar och föreskrifter. Europeiska ramlagar kompletteras ofta genom nationella föreskrifter. Reglerna som berör en viss process finns av denna anledning oftast utspridda i ett flertal rättsakter. Utifrån detta är det fullt logiskt att även vägleda i processer, exempelvis tillståndsprövningar, genomförande av offentlig kontroll av olika typer av anläggningar eller planering av offentlig kontroll. Det ger möjlighet att sammanställa relevanta regler och vägleda kring helheten, vilket även remissinstanserna konstaterat.

Det finns ingen motsättning mellan att kommentera varje bestämmelse i EU-förordningarna för sig och att samtidigt behålla den tidigare processinriktade vägledningen. Båda tjänar ett gott syfte och står inte i motsats till varandra.

Att helt avskaffa processtänket, trots att det ofta är så kontrollmyndigheterna arbetar och behöver bli vägleda, rimmar inte med den centralt ansvariga myndighetens uppgift att stödja kontrollen. I vissa situationer är det mer rimligt att kommentera paragraf för paragraf men det finns sällan generiska lösningar som passar samtliga situationer, inte ens denna nya modell. Att vägleda är en aktivitet, inte nödvändigtvis ett dokumentformat.

Artiklar och paragrafer måste sättas in i ett sammanhang

Miljöförvaltningen anser att den nya modellen är ett försök att rita om verkligheten efter kartan, en mycket tveksam strategi som präglas av avsaknad av förståelse för målgruppens behov. Det kan antas att den största vinsten i den nya modellen ligger hos enskilda handläggare vid Livsmedelsverket. Enligt underhandsuppgifter upplever Livsmedelsverkets handläggare svårigheter att

uppdatera texter i vägledningarna. Den nya modellen förefaller därför mer vara baserad på att underlätta handläggarnas arbete snarare än att gynna ett aktivt och högkvalitativt stöd till landets kontrollmyndigheter.

För en stor del av målgruppen, dvs. livsmedelsinspektörer, tjänstemän vid länsstyrelser, företagare m.fl. blir vardagen mer komplicerad när artiklar kommenteras utan att sättas i sitt sammanhang. Att vägleda är även en attityd och en syn på sitt uppdrag, i detta fall att underlätta tillämpningen av en omfattande och komplicerad livsmedelslagstiftning.

Försämrat aktivt stöd till kontrollen

Miljöförvaltningen angav att det fanns villkor som måste vara uppfyllda för att den nya modellen skulle fungera. Framförallt måste tydligheten i Livsmedelsverkets stöd öka och även fortsättningsvis vara ett aktivt stöd för kontrollmyndigheterna. Miljöförvaltningens uppfattning är att det omvända är på väg att ske. Webbplatsen "livsteck.net" som är ett dedikerat forum för aktiva inom livsmedelskontrollen framhålls ofta av både centrala och lokala myndigheter som ett utmärkt stöd, en kanal många gärna vill se växa och utnyttjas mer. Livsmedelsverket upphörde med stöd via mail för en tid sedan med hänvisning till att "nytta för många" bäst kunde ske via webbplatsen och dess forum. Svaren i forumen ges dock allt glesare och när så sker är det ofta med hänvisning till vägledningarna utan närmare förklaring. Det aktiva stödet uteblir helt i många fall. Miljöförvaltningen erfar underhand att samtal pågår inom Livsmedelsverket om att helt stänga webbplatsen. Det är en mycket oroväckande trend som går stick i stäv med uppdraget att stödja kontrollmyndigheterna!

Denna systematiska demontering av Livsmedelsverkets stöd till kommunala kontrollmyndigheter är ytterst bekymrande. Utlovade stödinsatser som utbildningar eller handböcker uteblir eller skjuts på framtiden. De forum och vägledningarna som beröms av kontrollpersonalen i förtroendeundersökningar ska avvecklas eller omvandlas till något sämre istället för att förstärkas. Som motivering anges skäl i linje med "enkelt att uppdatera" vilket tyder på ett perspektiv där målgruppen helt glöms bort.

Det är beklämmande att Livsmedelsverkets vägledande dokument av den egna personalen missuppfattats som "grå reglering" och därför riskerar att avvecklas. Om enskilda handläggare inte vill arbeta med ett aktivt stöd är det högst förbryllande till varför dessa personer åläggs att utföra ett sådant arbete. "Visionen är en databas" meddelar Livsmedelsverket. Livsmedelsverket behöver göra

ställningstaganden och ge stöd, inte konstruera fler databaser eller annorlunda teknik.

Konsekvensutredning saknas

Den nya modellen för vägledning och beskrivningen av dess konsekvenser har varit mycket kortfattad i all kommunikation. Livsmedelsföretagen (Li) konstaterar att det är ”svårt att ha en helhetsuppfattning om vad den nya modellen kommer att innebära för användarna baserat på den information vi har idag”.

Miljöförvaltningen är av samma åsikt och anser att modellens effekter på sikt är undermåligt utredda alternativt alltför vagt beskrivna för att ”remissinstanserna” till fullo ska kunna lämna relevanta synpunkter.

Om det vore så enkelt att förordningarna var i detalj beskrivande kunde konceptet möjligen fungera. Nu är verkligheten den motsatta. Förordningarna är till största delen målbeskrivande och hela konceptet bygger på flexibilitet. Att i ett sådant läge mena att tolkningar av enskilda artiklar bidrar till flexibiliteten menar förvaltningen är helt fel. Det riskerar i stället att bidra till fyrkantighet och övertolkningar om enskilda artiklar läses separat och inte sätts in i rätt sammanhang eller i rätt "process". Konceptet ställer krav på kontrollpersonalen att kunna helheten och att kunna koppla ihop rätt artiklar. Ännu svårare torde det vara för företagen att pussla ihop de krav som gäller för deras verksamhet.

Modellen kräver mycket hög nivå på kontrollhandböcker om den ska fungera. Den enda hittills framtagna handboken, Butikshandboken, är allt för allmänt hållen och saknar hänvisning till delar av väsentlig lagstiftning. Den räcker i sin nuvarande form inte till som tillsynsvägledning.

Enligt 2 § Förordning (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket ska verket bland annat

- 1. verka för en effektiv och likvärdig livsmedelskontroll i hela landet,
- 2. leda och samordna livsmedelskontrollen,

Miljöförvaltningens bedömning under nuvarande förutsättningar att den nya modellen för vägledning och stöd till kontrollen riskerar att få motsatt effekt.

Distanskurser blir kontrollhandböcker

Den senaste innovationen från Livsmedelsverket är, enligt information på livsteck.net att kursdeltagare i kurser inom specialområden under kursens gång ska utforma en kontrollhandbok.

Miljöförvaltningen anser att initiativet med distanskurser via webb är mycket bra. Det möjliggör för fler att på ett kostnadseffektivt sätt delta i fortbildning. Samtidigt kan det aldrig ersätta vikten av att kunna träffa kollegor även i verkliga livet.

När det gäller de kontrollhandböcker som ska skrivas av kursdeltagarna framgår det inte vem som har ansvar för innehållet. Kommer Livsmedelsverket att ta det ansvaret eller ska det ses som råd och tips kollegor emellan?

Slut

Bilagor

Bilaga 1 Livsmedelsverkets information 2012-04-14 om ny modell av vägledning

Bilaga 2 Livsmedelsverkets information 2012-04-20 om distanskurs och kontrollhandbok

Bilaga 3 Förvaltningens synpunkter 2011-06-15

Bilaga 4 Livsmedelsverkets information 2011-06-07