

Handläggare
Albin Ring
Telefon: 08-508 28 928

Till
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
2017-12-12, p. 13

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

Remiss från kommunstyrelsen

Förvaltningens förslag till beslut

1. Godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen
2. Justera beslutet omedelbart

Gunnar Söderholm
Förvaltningschef

Britta Björkholm
Avdelningschef

Sammanfattning

Regeringen har givit Statskontoret i uppdrag att föreslå åtgärder som säkerställer att nödvändiga livsmedelskontroller genomförs av alla kommunala kontrollmyndigheter. I sin rapport konstaterar Statskontoret att det finns flera orsaker till att vissa kommuners livsmedelskontroll brister. Bland dessa nämns sårbarheter i glesbefolkade kommuner och otillräcklig prioritering. Statskontoret överväger och avfärdar ett statligt övertagande av livsmedelskontrollen. Istället konstateras att effektivitetsskäl talar för att kommunerna bör samverka mer i syfte att komma tillrätta med bristerna. För att uppnå detta föreslås att regeringen tar initiativ till en färdplan för ökad samverkan samt att regeringen vidtar ett antal åtgärder:

- Införa krav på att kommuner ska ta tillvara samverkansmöjligheter
- Skärpa uppföljningen av kommunerna för att öka samverkan
- Ge ekonomiska bidrag till kommunerna för att bilda gemensamma kontrollmyndigheter

- Ge tydligare uppdrag till länsstyrelserna att verka för kommunal samverkan
- Överväga ytterligare krav på samverkan om nämnda åtgärder inte får effekt

Förvaltningen välkomnar Statskontorets rapport och delar bilden av att livsmedelskontrollen inte fungerar tillfredsställande i alla kommuner. Förvaltningen anser därför att det är av strategiskt intresse för samtliga kommuner – även där livsmedelskontrollen fungerar bra - att komma till rätta med bristerna som belyses i Statskontorets rapport. Förvaltningen ställer sig också huvudsakligen positiv till Statskontorets olika förslag. Därutöver lämnar förvaltningen tre egna förslag på åtgärder som bör övervägas i sammanhanget:

- Möjliggörande för nationella förbud
- Centralisering av kontrollansvaret för bedömningen av livsmedel för speciella medicinska ändamål (FSMP)
- Mer koncentrerad statlig styrning av kontrollen

Bakgrund

Kommunstyrelsen har remitterat Statskontorets rapport - Stärkt livsmedelskontroll genom ökad kommunal samverkan (2017:9) till miljö- och hälsoskyddsnämnden och stadsledningskontoret för svar senast den 15 december 2017.

Den 8 december 2016 gav regeringen Statskontoret i uppdrag att föreslå åtgärder som säkerställer att nödvändiga livsmedelskontroller genomförs av alla kommunala kontrollmyndigheter. Den 2 juni 2017 överlämnade Statskontoret sin rapport Stärkt livsmedelskontroll genom ökad kommunal samverkan (2017:9) till Näringsdepartementet. En sammanfattning av rapporten finns bilagt detta tjänsteutlåtande. Rapporten i sin helhet finns att tillgå via Statskontorets hemsida:

<http://www.statskontoret.se/publicerat/publikationer/2017/starkt-livsmedelskontroll-genom-okad-kommunal-samverkan/>

Rapportens slutsats och förslag

I rapporten konstaterar Statskontoret att det finns flera orsaker till att vissa kommuners livsmedelskontroll brister. Bland dessa nämns sårbarheter i glesbefolkade kommuner och otillräcklig prioritering. Statskontoret överväger och avfärdar ett statligt övertagande av livsmedelskontrollen. Istället konstateras att effektivitetsskäl talar för att kommunerna bör samverka mer i syfte att komma tillrätta

med bristerna. För att uppnå detta föreslås att regeringen tar initiativ till en färdplan för ökad samverkan.

Regeringen bör enligt Statskontoret vidare formulera ett mål som innebär att de kommunala kontrollmyndigheterna senast år 2025 bör ha minst 3 årsarbetskrafter inom livsmedelskontroll. Om kommunerna samverkar om både livsmedelskontroll och miljötillsyn gör Statskontoret bedömningen att de minsta kontroll- eller tillsynsmyndigheterna skulle ha omkring 12 årsarbetskrafter totalt inom dessa områden. Om målet nås skulle antalet kommunala kontrollmyndigheter behöva minska från knappt 250 till drygt 100 stycken.

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

- Införa krav på att kommuner ska ta tillvara samverkansmöjligheter
- Skärpa uppföljningen av kommunerna för att öka samverkan
- Ge ekonomiska bidrag till kommunerna för att bilda gemensamma kontrollmyndigheter
- Ge tydligare uppdrag till länsstyrelserna att verka för kommunal samverkan
- Överväga ytterligare krav på samverkan om nämnda åtgärder inte får effekt

Ärendets beredning

Ärendet har skrivits fram av juristfunktionen vid avdelningen verksamhetsstöd i samråd med avdelningen för livsmedelskontroll.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Förvaltningen välkomnar Statskontorets rapport och delar bilden av att livsmedelskontrollen inte fungerar tillfredsställande i alla kommuner. Detta är ett problem som även får konsekvenser för övriga kommuner genom att det skapar en möjlighet för oseriösa aktörer att registrera verksamheten i en kommun med ingen eller dålig livsmedelskontroll. Det gäller inte minst företag som säljer sina produkter via Internet. Det kastar även en skugga över den kommunala livsmedelskontrollen nationellt. Likaså medför det en rättsosäkerhet och konkurrensnackdel för seriösa livsmedelsföretag. Förvaltningen anser därför att det är av strategiskt intresse för samtliga kommuner att komma till rätta med bristerna som belyses i Statskontorets rapport.

I det följande kommenterar förvaltningen Statskontorets konkreta förslag i rapporten. Avslutningsvis lämnar förvaltningen några ytterligare förslag till åtgärder för mer effektiv och rättssäker livsmedelskontroll.

Effektivitetsskäl talar för att kommunerna bör samverka mer

Statskontorets förslag

Kontrollmyndigheterna behöver bli större och färre.

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

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen instämmer i den övergripande slutsatsen att en ökad samverkan generellt sett leder till mer effektiv och likriktad tillsyn. Det bör dock i sammanhanget särskilt understrykas att det finns många mindre kommuner där kontrollen fungerar utmärkt. Att slå samman kontrollmyndigheter och framtvinga samverkan får därför inte bli ett självändamål. Krav på samverkan och sammanslagningar av kontrollmyndigheter bör i första hand riktas mot de kommuner där kontrollen inte fungerar tillfredsställande.

Regeringen bör ta initiativ till en färdplan som ökar samverkan

Statskontorets förslag

Statskontoret föreslår att regeringen tar initiativ till en färdplan med åtgärder som kan öka den kommunala samverkan. Regeringen bör formulera ett mål som innebär att de kommunala kontrollmyndigheterna senast år 2025 bör ha minst 3 årsarbetskrafter inom livsmedelskontroll. Om målet nås skulle antalet kommunala kontrollmyndigheter behöva minska från knappt 250 till drygt 100 stycken.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen vill upprepa att en sammanslagning av kontrollmyndigheter inte är den enda vägen för samverkan och att detta inte får bli ett självändamål. Samtidigt instämmer förvaltningen i den generella slutsatsen att det krävs tillräckligt många årsarbetskrafter för att kunna skapa en kritisk massa. Det kan också i detta sammanhang diskuteras om den föreslagna nivån om tre årsarbetskrafter rent generellt är tillräcklig för att klara både den

löpande kontrollen och mer komplicerade kontrollområden, såsom exempelvis kosttillskott.

Ett möjligt alternativ skulle kunna vara att kommunerna gemensamt inrättar en nationell samverkansstyrka som kan ställa upp för mindre kommuner där kontrollen p.g.a. sjukdom m.m. temporärt inte fungerar. På så vis skulle sårbarheten minska på frivillig väg utan att kommuner där kontrollen idag som regel fungerar tvingas till sammanslagningar.

Sådan samverkan har också många andra fördelar. Det stärker rättssäkerheten likvärdigheten inte bara i den kommun som får hjälp utan även i de kommuner som hjälper till. Det skapar nätverk mellan olika kommuner och bidrar till allmänt erfarenhetsutbyte. Det finns således många alternativ mellan små och dåligt fungerande livsmedelskontroller och fullständiga sammanslagningar.

Inför krav på att kommuner ska ta tillvara samverkansmöjligheter

Statskontorets förslag

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

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen tillstyrker förslaget. Förvaltningen vill dock betona att det kan lösas på olika sätt; Livsmedelsverket skulle kunna samordna sådana insatser, men det kan också ske genom att någon av de större livsmedelskontrollerna även påtar sig ett sådant nationellt ansvar. Stockholm skulle i princip vara positiv till en sådan uppgift. Likaså kan SOU 2017:77 om standardiserad avtalssamverkan nämnas som ett bra hjälpmedel i sammanhanget.

Förvaltningen instämmer även i förslaget att likvärdigheten i kontrollen ska stärkas. Utredningen har dock avgränsat uppdraget och därför inte närmare undersökt bristen på samsyn/likvärdighet i kontrollen. Liksom kontrollfrekvens är emellertid detta ett mycket relevant område där brister riskerar underminera trovärdigheten i kontrollen. Likaså öppnar sådana brister för en möjlighet för

oseriösa aktörer att etablera sig i kommuner där kontrollnivån inte är lika hög som i övriga landet. Sådana brister leder också till konkurrensnackdelar för livsmedelsföretag beroende på lokaliseringsort. Sammantaget finns det sålunda starka skäl för att även detta område bör adresseras särskilt.

Även i detta sammanhang bör samverkan inom livsmedelskontrollen lyftas som en av flera lämpliga åtgärder. Som exempel kan nämnas den samverkan som sedan år 2014 pågår mellan kontrollmyndigheterna i Stockholms län ("SILK"). Syftet med denna samverkan är att öka samsynen i länet, stärka livsmedelskontrollen regionalt och hitta samarbetsområden inom kontrollen.

Skärp uppföljningen av kommunerna för att öka samverkan

Statskontorets förslag

Regeringen bör överväga att ge Livsmedelsverket ytterligare sanktionsmöjligheter.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen tillstyrker förslaget. Livsmedelsverket bör också i större utsträckning använda sig av sina möjligheter till att förelägga kommuner att genomföra åtgärder. I de fall där kontrollen över huvud taget inte fungerar anser förvaltningen att Livsmedelsverket i större utsträckning bör använda ett övertagande av kontrollen som sanktionsmedel.

Därutöver behöver Livsmedelsverket utveckla kommunrapporteringen. Rapporteringen är idag alldeles för omständlig, med mycket manuell hantering och långt eftersläp av rapporteringen. Med ett enklare och mer digitaliserat system skulle uppföljningen kunna göras med betydligt bättre kvalitet, minskat arbete och mer i realtid.

Förvaltningen instämmer i beskrivningen av att Livsmedelsverket har utvecklat sin rådgivande funktion jämfört med tidigare. Kontrollwiki är ett bra exempel på hur vägledningen har blivit mer konkret och tillgänglig. Emellertid saknas fortfarande en hel del styrning från Livsmedelsverket. Ett konkret exempel på detta är vägledningen om riskklassning, vilket borde vara en föreskrift.

Ge ekonomiska bidrag till kommunerna för att bilda gemensamma kontrollmyndigheter

Statskontorets förslag

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

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen tillstyrker förslaget. Det är emellertid tveksamt om förslaget kommer att bli en drivkraft i sig eftersom det sannolikt endast kommer att kompensera för ökade kostnader. Förvaltningen anser därför att ekonomiskt stöd även bör kunna anslås för andra samverkanslösningar, som exempelvis den ovan föreslagna nationella samverkansstyrkan.

Ge tydligare uppdrag till länsstyrelserna att verka för kommunal samverkan

Statskontorets förslag

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

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen tillstyrker delvis förslaget. Förvaltningen anser att en inventering förvisso kan vara nödvändig, men ställer sig skeptisk till att ansvaret skulle åvila länsstyrelserna. Mer ändamålsenligt vore att inventeringen och behovsbedömningen görs av Livsmedelsverket eftersom verket generellt sett besitter mer kännedom och kompetens på området än länsstyrelserna. Förvaltningen vill i sammanhanget även upprepa sin inställning att även revisionerna av kommunerna borde flyttas från länsstyrelserna till Livsmedelsverket.

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

Statskontorets förslag

Om de åtgärder som vi har beskrivit ovan inte ger avsedd effekt bör regeringen överväga att under 2021 vidta ytterligare åtgärder. Regeringen bör bland annat överväga att lagstifta om att kommuner

med en liten kontroll- eller tillsynsverksamhet ska bilda gemensamma myndigheter efter den modell som tillämpas i Finland. Statskontoret bedömer att denna åtgärd i dag är svår att motivera eftersom den innebär ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Men om andra åtgärder inte har tillräcklig effekt bedömer Statskontoret att ett sådant ingrepp i självstyrelsen kan motiveras.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen varken tillstyrker eller avstyrker eftersom det inte är fråga om några konkreta förslag. Förvaltningen vill dock särskilt understryka att stor restriktivitet bör iakttagas när det är fråga om åtgärder som riskerar ingrepp på den grundlagsstadgade kommunala självstyrelsen.

Förvaltningens ytterligare förslag

Den decentraliserade livsmedelskontrollen har många fördelar och förvaltningen instämmer i Statskontorets slutsats att ett nationellt övertagande inte är önskvärt. Däremot finns det flera områden där en partiell centralisering av kontrollen både skulle öka effektiviteten för kontrollmyndigheterna och rättssäkerheten för livsmedelsföretagen. Förvaltningen vill av denna anledning särskilt uppmärksamma tre sådana områden.

Nationella saluförbud

I dagsläget kan en och samma produkt vara föremål för samtliga kontrollmyndigheters tillsyn. Om kontrollen fungerade effektivt och likvärdigt skulle detta inte föranleda några problem. Det finns dock åtskilliga exempel där en produkt belagts med saluförbud i en kommun, men alltså går att köpa i butiker i grannkommunen. Likaså finns det exempel där ett likstämmt saluförbud mot en produkt undanröjts vid en domstol, men fastställts av en annan. Eftersom det rör sig om olika kontrollobjekt (återförsäljare av produkten) blir det inte heller fråga om litispensens (dvs förbudet att pröva samma sak i flera domstolsärenden samtidigt), även om producenten av produkten ibland har övertagit partsställning i det överklagade beslutet. Det är givetvis ett problem för effektiviteten i kontrollen såväl som ett rättssäkerhetsproblem för livsmedelsföretagen.

I dessa fall, när det rör sig om produkter som säljs av olika återförsäljare i flera olika kommuner och som ska förbjudas med hänvisning till att de är osäkra som livsmedel, inte får säljas som livsmedel m.m., behöver det möjliggöras för nationella saluförbud. Rimligen borde det åvila Livsmedelsverket att utfärda sådana

förbud, exempelvis efter en anmälan av lokala kontrollmyndigheter. Dessa nationella förbud kan sedan övervakas och verkställas av de lokala kontrollmyndigheterna i landets samtliga kommuner, vilket skulle leda till mer effektiv och likriktad kontroll och samtidigt minska incitamenten för oseriösa livsmedelsföretag att registrera verksamheten i en kommun som har bristfällig kontroll. Likaså skulle det förenkla och minska kostnaderna för det livsmedelsföretag som släppt ut produkten på marknaden eftersom den då bara har ett förbud att överklaga.

Kontrollen av livsmedel för speciella medicinska ändamål (FSMP)

FSMP är en mycket smal och speciell kategori livsmedel, vilka är undantagna förbudet mot att sälja livsmedel med medicinska påståenden. Ansvaret för kontrollen av FSMP åvilar de kommunala kontrollmyndigheterna. Det innebär att kontrollera att kraven i bland annat FSMP-förordningen (609/2013/EU), informationsförordningen (1169/2011/EU) och Livsmedelsverkets föreskrifter SLVFS 2000:15 efterlevs.

Enligt SLVFS 2000:15 ska FSMP ha en sammansättning som grundas på erkända medicinska och näringsmässigt vetenskapliga principer (3 §). Den som på marknaden släpper ut livsmedel som FSMP ska kunna visa att detta krav är uppfyllt genom att tillhandahålla erforderliga uppgifter eller erkänt vetenskapligt material (6 §). Endast sådana livsmedel som uppfyller detta krav får släppas ut som FSMP (4 §).

Genom regelverket förutsätts alltså samtliga landets kommunala kontrollmyndigheter kunna utvärdera och bedöma vetenskapligt material som lämnas in för att styrka att ett visst livsmedel har en sammansättning som har de medicinska effekter som påstås. För att kunna göra en självständig bedömning av sådana uppgifter krävs i princip kompetens på forskarnivå på området, vilket sannolikt endast ett fåtal – om ens någon - av landets kommunala kontrollmyndigheter har. Förvaltningen anser därför att denna typ av produkter istället bör kontrolleras centralt av Livsmedelsverket. Vid en sådan samlad central kontroll garanteras både att någon med rätt kompetens kan fatta beslut i ärendet och att samtliga kontrollobjekt får en likvärdig och rättssäker bedömning.

Förvaltningen noterar att rapporten i denna kontext (s. 35) uppmärksammar Livsmedelsverkets slutsats i regeringsuppdraget om myndighetens utnyttjande av föreskriftsrätt vad gäller

föreskrifter om offentlig kontroll (2015-07-07), att ett övertagande av vissa typer av livsmedelsanläggningar som på grund av särskild komplexitet kräver en specialistkompetens skulle leda till svårhanterliga gränsdragningsproblem.

Förvaltningen vill därför i sammanhanget understryka att det redan idag enligt 11 § SLVFS 2000:15 föreligger en anmälningsskyldighet av FSMP till Livsmedelsverket. Det borde därför vara möjligt för Livsmedelsverket att i samband med denna anmälan undersöka om livsmedlet uppfyller kraven för att få säljas som FSMP och i så fall fatta beslut om godkännande. De kommunala kontrollmyndigheterna skulle sålunda alltså ha kontrollen över livsmedelsanläggningarna där FSMP saluförs, men då endast kontrollera att dessa livsmedel är anmälda och godkända av Livsmedelsverket utan att själva behöva ta ställning till och fatta beslut i frågan.

En sådan centralisering av bedömningen och godkännandet av bland annat FSMP skulle utöver den ökade rättssäkerheten för de enskilda verksamhetsutövarna kunna frigöra värdefulla resurser hos de kommunala kontrollmyndigheterna som kan användas till en mer effektiv kontroll i övrigt.

Mer koncentrerad statlig styrning av kontrollen

Den statliga styrningen av kontrollen bör koncentreras och öka för att främja likvärdigheten. Livsmedelsverket bör få möjlighet styra tydligare och mer, både i sakfrågor och i sin uppföljning av den kommunala kontrollen.

För att fokusera de nationella resurserna kan Livsmedelsverket samla spetskompetensen för smala, komplicerade frågor på verket och samtidigt skapa en verkligt nationell samverkan mellan kontrollmyndigheter som fungerar som stöd i kontrollfrågor kring t.ex. metodik, samsyn och sanktioner. Den statliga styrningen skulle då fokusera på dels uppföljning av kontrollen (inklusive revisioner) och dels spetskompetens inom de områden där kommunala kontrollmyndigheter (oavsett storlek) inte rimligen kan upprätthålla kompetens. FSMP är ett exempel på ett sådant område och har berörts särskilt strax ovan, men även, novel food och kosttillskott skulle kunna falla inom denna kategori. Livsmedelsverket kunde då även leda arbetet med livsmedelsfusk, lagstiftning och internationella samverkansfrågor.

De färre och större kommunala kontrollmyndigheterna, som Statskontorets rapport förutsätter, skulle i så fall kunna ta ett större nationellt ansvar för den breda, stödjande verksamheten. Det kan handla om allt från att genomföra kontroller där det behövs, kompetensutveckla, utveckla kontrollen och kontrollmetodiken till att överta uppgifter som idag finns på Livsmedelsverket, t.ex. praktiska frågor från kontrollmyndigheter, bedömningsfrågor och liknande som besvaras i Kontrollwiki.

Bilagor

Sammanfattning av Statskontorets rapport - Stärkt livsmedelskontroll genom ökad kommunal samverkan (2017:9)