

Stärkt livsmedelskontroll genom ökad kommunal samverkan



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

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

Regeringen
Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

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

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

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

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

Tony Malmberg

Johan Lantto

Innehåll

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

Sammanfattning

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

Det finns flera orsaker till att vissa kommuners livsmedelskontroll brister

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

Effektivitetsskäl talar för att kommunerna bör samverka mer

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

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

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

Regeringen bör ta initiativ till en färdplan som ökar samverkan

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

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

Inför krav på att kommuner ska ta tillvara samverkansmöjligheter

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

Skärp uppföljningen av kommunerna för att öka samverkan

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

Ge ekonomiska bidrag till kommunerna för att bilda gemensamma kontrollmyndigheter

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

Ge tydligare uppdrag till länsstyrelserna att verka för kommunal samverkan

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

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

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