

Remissyttrande - Översyn av kontrollorganisation och finansieringen av kontroll i livsmedelskedjan för att förenkla för företag (SOU 2025:64) (LI2025/01164)

Bakgrund

En statlig utredning har genomförts: *SOU 2025:64 – En ny kontrollorganisation i livsmedelskedjan för ökad effektivitet, likvärdighet och konkurrenskraft*. Landsbygds- och infrastrukturdepartementet har skickat betänkandet för yttrande senast den 6 oktober 2025.

Utredarens uppdrag har varit att föreslå en effektiv kontrollstruktur inom livsmedel, foder, animaliska biprodukter och djurskydd i samband med slakt.

Kontrollstrukturen ska stärka konkurrenskraften i livsmedelskedjan, vara effektiv, ge likvärdiga konkurrensvillkor och förenkla för företagen.

Kontrollstrukturen ska vara enkel att styra och leda, ha nationell behörighet att utföra kontroll och kunna arbeta mer med kvalitetsutveckling och digitalisering.

Av betänkandet framgår att den offentliga kontrollen i Sverige avseende livsmedel, foder, animaliska biprodukter (ABP) och djurskydd vid slakt idag utförs av cirka 270 kontrollmyndigheter på lokal, regional och nationell nivå. Kontrollorganisationen är komplex och ställer höga krav på samordning och samverkan. Den nuvarande kontrollstrukturen innebär att många kontrollmyndigheter är små och sårbara – 180 kontrollmyndigheter har färre än tre årsarbetskrafter för livsmedelskontroll. Livsmedelskontroll kräver specialistkompetens, och utredningen anför att samverkan samt samordning räcker inte för att säkerställa detta.

Omvärlden har genomgått väsentliga förändringar sedan 1951, då den nuvarande kontrollorganisationen grundlades. Det handlar bland annat om globaliserad handel, teknikutveckling, EU-medlemskap, e-handel samt nya innovativa livsmedel och livsmedelsfusk.

Kontrollen är idag inte likvärdig över landet. Tillämpning av lagstiftning och kontrollavgifter varierar mellan kontrollmyndigheterna. Myndigheternas geografiska behörighetsgränser medför att samma typ av livsmedel riskerar att bedömas på olika sätt beroende på var i landet den kontrolleras.

Av utredningen framgår att de enskilda kontrollmyndigheterna har inte förutsättningar att tillsammans utgöra en robust kontrollkedja. Nuvarande organisation kan därför inte uppnå tillräcklig likvärdighet och effektivitet. Därför anser utredaren att det krävs en förändring av kontrollstrukturen till en modell som är enklare att styra och leda, med myndigheter som har nationell behörighet att utföra kontroll.

I såväl Danmark som Norge ansvarar en statlig myndighet för kontroll av livsmedel, foder, ABP och djurskydd i hela landet. I Finland var förstatligande av livsmedelskontrollen inte möjligt, men man lagstiftade istället om koncentration till färre kommunala kontrollmyndigheter.

Förslaget som läggs fram i utredningen är att ansvaret för den offentliga kontrollen i livsmedelskedjan, när det gäller kontrollområdet livsmedel, ska centraliseras till Livsmedelsverket. Kontrollområdena foder och ABP ska centraliseras till Jordbruksverket.

Finansieringen av kontrollen ska, liksom tidigare, i huvudsak ske genom avgifter. Offentlig kontroll av dricksvattenanläggningar bör finansieras med allmänna medel, förutom sådan kontroll som blivit nödvändig efter konstaterad bristande efterlevnad. Avgifter för ABP-kontroll i primärproduktion tas också bort.

Den nya organisationen föreslås träda i kraft den 1 januari 2028.

Kommunala nämnder ska inte längre ha ansvar för att fullgöra uppgifter enligt livsmedelslagen och kommer därmed inte längre att vara kontrollmyndigheter inom området. De kommunala nämndernas uppgifter enligt lagen om foder och animaliska biprodukter kommer huvudsakligen att upphöra, förutom kontroll av utlämnande och transport av matavfall i kategori 3.

Om utredningens förslag till organisation genomförs kommer behoven i Livsmedelsverkets tjänsteorganisation kommer att förändras – både avseende antalet inspektörer och gällande olika stödfunktioner såsom ekonomi, HR och juridik. Det förändrar även behovet av lokaler och arbetsplatser, samt stöd- och informationsmaterial.

Yttrande

Kompetens, bemötande och nöjdhet

Kommunerna mäter regelbundet NKI (Nöjd Kund Index), en viktig undersökning som ger kontrollmyndigheterna värdefulla underlag i det kontinuerliga förbättringsarbetet. Undersökningen baseras på enkäter och telefonintervjuer med företag som haft kontakt med kommunen i ett faktiskt kontrollärande, och den undersöker hur företagen upplever kommunens förmåga inom sex områden: bemötande, kompetens, effektivitet, information, rättssäkerhet och tillgänglighet.

Kontrollmyndigheterna har en tydlig serviceskyldighet. Att se företagens situation och kunna ge anpassade råd är en självklar del av inspektörens vardag. Service och rådgivning är ett av våra huvuduppdrag – att göra det lätt för företagen att göra rätt är ett centralt fokusområde. Vår bild är också att företag som känner förtroende och tilltro till kontrollen i högre utsträckning väljer att följa reglerna.

I NKI-rapporten för 2024 framgår att 5,9 % av kommunerna får ett godkänt resultat, medan 48,7 % bedöms ha ett högt och 44,4 % ett mycket högt resultat. Endast två kommuner når inte upp till godkänt – dessa klassas som låga, vilket motsvarar 1,1 % av de kommunala kontrollmyndigheter som deltagit i mätningen.

Genom att samköra NKI-resultaten 2024 med myndighetsrapporteringen 2023 (gällande antalet inrapporterade livsmedelsverksamheter) kan vi uppskatta hur stor andel av företagen som ligger i kommuner med olika NKI-nivåer. Resultatet visar att:

- 35,9 % av företagen finns i kommuner med mycket högt NKI (≥ 80).
- 39,7 % av företagen finns i kommuner med högt NKI (70–79).
- 0,88 % av företagen finns i kommuner med godkänt NKI (62–69).
- 0,33 % av företagen finns i kommuner med lågt NKI (< 62).

Det innebär att drygt 76 % av företagen verkar i kommuner där livsmedelskontrollen får högt eller mycket högt betyg.

Det finns dock viss osäkerhet i siffrorna: alla kommuner deltar inte i NKI-undersökningen, vissa ingår i kommunalförbund där resultaten kan redovisas antingen gemensamt eller per kommun, och det förekommer variationer i hur myndighetsnamn rapporteras. Trots detta är bilden tydlig – det stora flertalet företag möter en kommunal kontroll med höga betyg från näringslivet.

Att det ändå finns företag som upplever bristande bemötande, service och rättssäkerhet är oroväckande. Redan upplevelsen av att kontrollen varierar mellan kommuner skapar otrygghet och ojämlika villkor – vilket riskerar att underminera förtroendet för kontrollsystemet som helhet.

Livsmedelsverket genomförde under 2024 en egen förtroendeundersökning. Till skillnad från kommunernas NKI-undersökning omfattade den inte enbart företag som står under Livsmedelsverkets kontroll, och det är inte säkert att företagen ens haft kontakt med verket i ett kontrollärende. Urvalet gjordes istället baserat på SNI-koder och inkluderade ett brett spektrum av livsmedelsföretag.

Undersökningen använde en annan metod än NKI och resultaten är därför inte direkt jämförbara. Det går dock att identifiera vissa mönster:

- 74 % av företagen uppger att de har förtroende för Livsmedelsverket.

- 46 % anser att verket förstår deras situation som företagare.
- 60 % tycker att Livsmedelsverket ger stöd i att förstå reglerna.
- 77 % av de som haft kontakt med verket var nöjda med den information de fått.

Görs en jämförelse med motsvarande indikatorer från kommunernas NKI för livsmedelskontroll (2024) framträder följande:

- Bemötande: Livsmedelsverket hade ingen indikator för bemötande, men 77 % av företagen var nöjda med informationen man fått av Livsmedelsverket. Kommunernas NKI för bemötande var 84, vilket enligt NKI-skalan motsvarar ca 90 % nöjda.
- Kompetens: Livsmedelsverket fick 74 % medan kommunerna hade ett NKI på 80 – ett i stort sett jämförbart resultat.
- Information 77 % nöjda hos Livsmedelsverket jämfört med ett NKI på 77 för kommunerna – ett jämförbart resultat.
- Upplevd nytta av kontrollen: Resultaten är mer likvärdiga, även om indikatorerna inte är identiska i formulering och metod.
- Regelförståelse och rättssäkerhet: 60% av företagen tyckte Livsmedelsverket gav stöd att förstå regler. Kommunernas NKI för rättssäkerhet, som också innefattar företagets upplevelse av tydlighet och begriplighet i myndighetsutövningen, låg på 79 vilket är betydligt högre.

Det är tydligt att upplevd service och kompetens varierar mellan kommunerna. Tittar vi på Livsmedelsverkets siffror finns även där en tydlig spridning i företagets upplevelser av verket. Ojämlighet i upplevelse verkar alltså vara ett bredare systemproblem, inte bara ett kommunalt särdrag.

Variationer i avgifter och tolkningar

Utredningen redogör utförligt för de stora variationerna i timavgifter som kommunerna tar ut för livsmedelskontrollen. Det framgår tydligt att dessa skillnader inte kan förklaras enbart med lokala kostnadsvariationer. Det kan finnas flera bakomliggande orsaker – exempelvis att vissa kommuner väljer att delvis anslagsfinansiera kontrollen i syfte att främja näringslivets konkurrenskraft, eller att avgifterna inte justerats på många år och därmed urholkats i realvärde. I praktiken används då skattemedel utan att detta alltid är ett medvetet beslut.

Till skillnad från riskklassningen finns det inte någon central styrning av hur timavgifterna ska beräknas, även om många kommuner utgår från Sveriges kommuner och regioners beräkningsunderlag. Utredningen tycks dock inte närmare ha granskat orsakerna till variationerna i avgiftsnivåer. Tidigare kunde de revisioner som länsstyrelserna genomförde hos kommunerna belysa eventuella brister i finansieringen och i hur timavgifterna räknats fram, men

dess revisioner har upphört sedan 2022 på grund av bristande bemyndigande och finansiering.

Det är samtidigt viktigt att understryka att variationer i avgifter inte enbart förekommer på kommunal nivå. Enligt utredningen varierar timavgifterna för planerad kontroll i kommunerna med en faktor på 1,85 mellan lägsta och högsta taxa. För länsstyrelsernas timavgifter för uppföljande kontroll är motsvarande faktor 2,45.

Det innebär att även de statliga myndigheterna uppvisar betydande skillnader i avgiftsnivåer, om än från en lägre kostnadsbas.

Skillnader i tolkningar

Livsmedelslagstiftningen består till stor del av målstyrd reglering. Under de senaste decennierna har detaljstyrande regler successivt ersatts av flexibla bestämmelser som anger vad som ska uppnås snarare än exakt hur. Syftet har varit att möjliggöra lösningar anpassade till olika verksamheters förutsättningar och att uppmuntra innovation och ansvarstagande hos företagen, snarare än att detaljstyra varje moment.

Denna flexibilitet ställer höga krav på kontrollmyndigheternas kompetens, bedömningsförmåga och förmåga att förklara sina tolkningar. När tolkningarna skiljer sig åt mellan kommuner kan det upplevas som orättvist och skapa känsla av konkurrensnackdelar. Det behöver dock inte alltid bero på att kommunerna gjort olika tolkningar – ofta är det de faktiska förutsättningarna och bakomliggande orsakerna som skiljer fallen åt. Det innebär att en flexibel lagstiftning även framöver kan upplevas som orättvis, och att myndighetsutövningen alltid kommer att präglas av individuella inspektörers bedömningar.

Samtidigt finns det i dagens organisation reella skillnader i hur lagstiftningen tillämpas. I vissa fall gör kommuner medvetna avsteg från vedertagen praxis – antingen genom en mer generös tillämpning som kan riskera lagstiftningens syfte, eller genom onödigt strikta tolkningar som medför oproportionerliga krav. Båda ytterligheterna undergräver likvärdigheten och skapar osäkerhet för företagen.

Liknande problem finns även inom andra tillsynsområden. Inom alkohollagstiftningen granskar exempelvis länsstyrelserna kontinuerligt kommunernas beslut för att säkerställa att praxis följs. Det visar att det finns andra styrmedel för att öka likvärdigheten i tillämpningen av livsmedelslagstiftningen utan att genomföra en omfattande organisationsreform.

Vi delar utredningens bild av skillnader i avgifter och tolkningar, men anser att dessa kan hanteras genom tydligare styrning och uppföljning – utan en omfattande organisationsreform.

Effekt av riskklassning och efterhandsdebitering

Det finns exempel där kommunerna med god styrning lyckats uppnå en likvärdighet i kontrollen – exempelvis genom införandet av den nya riskklassmodellen. Årsrapporteringen för 2024 visar att samtliga kommuner nu använder sig av Livsmedelsverkets modell. Syftet med modellen, som gått från att beskriva kontrollbehovet som timmar per år till att ange kontrollfrekvens per fem år, var att bättre styra bedömningen av kontrollbehovet hos anläggningarna. Den ersatte ett tidigare system som innehöll viss flexibilitet, men som ledde till att bedömningarna spretade mellan kommunerna och att modellen inte användes fullt ut.

Trots ambitionen att skapa ett enkelt och tydligt system blev modellen tekniskt komplex och arbetskrävande. Implementeringen har inneburit en omfattande arbetsinsats för kommunerna – både för att genomföra den faktiska omklassningen av alla anläggningar, och för att bygga upp kompetens och rutiner för framtida uppdateringar. Vissa kommuner avsatte särskilda medel för detta, medan andra försökt finansiera arbetet via avgifter. Oavsett finansieringsform har förändringen lett till ökade kostnader och ökad administrativ börda.

I samband med införandet av riskklassmodellen avskaffades årsavgifterna och ersattes med efterhandsdebitering. Vi förstår att företagare nationellt länge har varit kritiska till årsavgifter, då de uppfattats som en ”straffskatt” utan tydlig motprestation från myndigheterna. Det har också funnits exempel på där avgifter tas ut utan att kontroll levererats i tillräcklig omfattning. Bortsett pandemiåren 2020-2021 har Örebro kommun i stort levererat företagarna mer kontrolltid än vad som fakturerats genom årsavgifter från 2017 och framåt. Efterhandsdebitering innebär dock i grunden en bättre koppling mellan utförd kontroll och kostnad, men har också lett till nya problem.

Vi delar utredningens bedömning att efterhandsdebiteringen påverkat både avgiftsuttaget och arbetsmiljön för inspektörer. I dag förekommer att företag ”klockar” inspektörer, ifrågasätter tidsredovisningen och avsäger sig rådgivning i syfte att minska kontrolltiden. Överklaganden av avgiftsbeslut är vanliga, och det händer att kommuner tvingas gå till domstol för att få betalt. Det finns också exempel där överinstanser sänkt kommunernas nedlagda arbetstid för att en inspektion överskridit Livsmedelsverkets riktvärden för vad en kontroll kan ta. Utredningen lyfter att schabloner för nedlagd kontrolltid motverkar förtroendet för kontrollen.

Vi instämmer också i analysen att det nya avgiftssystemet upplevs som särskilt betungande för mindre verksamheter som inte kontrolleras årligen. Tidigare kunde en förutsägbar årsavgift fungera som delbetalning över tid – nu kommer istället en samlad faktura för en hel inspektion, ofta utan att inspektionen varit förannmäld. Det leder till betalningsproblem, förfrågningar om delbetalning, bestridanden eller att verksamheten upphör innan avgiften betalas. På sikt riskerar detta att tvinga kommunerna att justera taxorna för att kompensera bortfallet (vilket rättsligt är osäkert) eller skjuta till skattemedel – vilket ytterligare sänker självfinansieringsgraden.

Utredningen lyfter riskklassmodellen och efterhandsdebiteringen som en förklaring till att kommunernas avgiftsintäkter minskat de senaste åren. En möjlig förklaring är att kontroller på lågfrekventa anläggningar kanske skjuts upp till slutet av det femåriga intervallet, vilket innebär att få avgifter tas ut i intervallets första år, detta är dock en hypotes.

Vi instämmer i utredningens bedömning att det är för tidigt att fullt ut kunna utvärdera hur efterhandsdebiteringen och den nya riskklassningsmodellen har påverkat kontrollverksamheten. Båda reformerna utgör därför en osäkerhetsfaktor i relation till de förslag som nu läggs fram och förslagets framtida finansiering.

Kostnader och finansiering

Utredningens huvudförslag innebär en omfattande reform av livsmedelskontrollen. Livsmedelsverket föreslås ta över ansvaret för kontrollen av cirka 130 000 anläggningar.

När det gäller finansieringen redovisar utredningen att kommunerna debiterade företagen 389 miljoner kronor år 2023 och 349 miljoner kronor år 2024. Den genomsnittliga avgiftsfinansieringsgraden bedöms till cirka 65 procent. Detta innebär att den faktiska kostnaden för kommunernas kontrollverksamhet uppskattas till cirka 540 miljoner kronor per år ($349 \text{ mkr} \div 0,65$). Utöver detta beräknas Livsmedelsverkets nuvarande kontrolluppgifter uppgå till cirka 50 miljoner kronor och länsstyrelsernas till cirka 15 miljoner kronor, vilket ger en total uppskattad kontrollkostnad på cirka 650 miljoner kronor.

Eftersom kontrollen efter primärproduktionen till stor del är avgiftsfinansierad, bedömer utredningen att inga större nya statliga anslag krävs. Dock föreslås att Livsmedelsverket tilldelas 34 miljoner kronor i årligt anslag ($\approx 5\%$) för att täcka de delar som inte kan avgiftsbeläggas. Det innebär att förslaget bygger på en avgiftsfinansieringsgrad om 95 procent.

Kostnadskalkyl

Beroende på källa anges snittlönen för en livsmedels- eller miljö- och hälsoskyddsinspektör till mellan 38 800 och 41 000 kronor i månaden. I vår analys har vi utgått från ett genomsnitt på 39 500 kronor.

Utredningen bedömer att hela den kommunala inspektörskåren – cirka 726 årsarbetskrafter – kommer att behövas i den nya organisationen. Det saknas dock analys av eventuell underbemanning i kommunerna, vilket gör att detta antal sannolikt är i underkant.

Om vi räknar med arbetsgivaravgifter och ett lågt overheadpåslag om 25 % – vilket utredningen bedömer som rimligt med hänvisning till stordriftsfördelar och effektivisering – uppgår den totala kostnaden till cirka 565 miljoner kronor per år. Med en avgiftsfinansieringsgrad på 95 % skulle det kräva att myndigheten tar in cirka 537 miljoner kronor i avgifter från de företagen som idag står under kommunal kontroll.

Samtidigt uppskattar utredningen, baserat på kommunernas avgiftsuttag (349 miljoner kronor år 2024) och en genomsnittlig avgiftsfinansieringsgrad på 65 %, att den nuvarande faktiska kostnaden för kontrollen ligger kring 540 miljoner kronor per år. Det innebär att 95 % avgiftsfinansiering skulle motsvara ett intäktsbehov på cirka 513 miljoner kronor – alltså lägre än vår uppskattning.

Därmed förekommer två olika sätt att räkna på 95 % avgiftsfinansiering:

- Utredningens beräkning ($540 \text{ mnkr} \times 0,95$) $\rightarrow$ 513 mnkr i avgifter krävs
- Vår kostnadsbaserade kalkyl ($565 \text{ mnkr} \times 0,95$) $\rightarrow$ 537 mnkr i avgifter krävs

Beroende på vilken siffra man utgår från, behöver avgifterna för företagen öka med mellan 124 och 188 miljoner kronor per år jämfört med dagens nivå – motsvarande en höjning på cirka 47–54 %. I båda fallen innebär det ett tydligt ökat avgiftstryck på företagen.

Detta räkneexempel tar endast hänsyn till behovet av inspektörer och exkluderar kostnader för administratörer, ekonomer, ledningsfunktioner, IT- och kommunikationsstöd samt vägledare – funktioner som en ny myndighet av den här storleken oundvikligen kommer att behöva.

Risker och osäkerheter

Det finns en tydlig risk att verksamheten i praktiken kommer att kräva ett större statligt tillskott än vad som föreslås – särskilt under uppstartsfasen. Även utredningen lyfter att det kan ta tid innan full kapacitet uppnås, men denna övergångsproblematik återspeglas inte i statsfinansiella konsekvensbeskrivningar.

Ett engångsanslag på 50 miljoner under 2027 kronor föreslås för att förbereda myndigheten inför övertagandet. Det finns stor risk att detta inte är tillräckligt och att ytterligare stöd kan behövas, åtminstone under de första åren.

För företagen innebär förslaget ett ökat avgiftstryck. Utredningen menar att avgifterna kan öka, men bedömer det som svårt att säga i vilken omfattning. Ambitionen är att åtminstone uppnå likvärdighet.

Trots osäkerheter och felkällor som utredningen själv identifierar, är det tydligt att företagarkollektivet förväntas täcka skillnaden mellan dagens 65 % och den föreslagna 95 % avgiftsfinansiering – vilket motsvarar en ökad kostnadsbörda på cirka 165 miljoner kronor per år.

Bemanning i glesbygd

Även om en kommun i statistiken kan framstå som att den har en (eller mindre än en) årsarbetskraft inom livsmedelskontrollen, innebär det inte att medarbetaren arbetar isolerat. I många mindre kommuner kombineras uppdraget med andra tillsynsområden som miljöbalkstillsyn, alkohollagen och tobakslagen. Även om det är olika lagstiftningsområden finns det många

likheter i arbetssätt, metodik och bemötande, vilket skapar en bredare gemenskap i det dagliga arbetet.

I våra regioner – Örebro och Värmland – ingår samtliga kommuner i en väl etablerad miljösamverkan. Denna omfattar regelbundna fysiska träffar, digitala möten och gemensamma utbildningar. Här deltar även de kommuner som utredningen pekar ut som särskilt små. Genom samverkan sker löpande erfarenhetsutbyten, gemensamma diskussioner om ärenden och tolkningar, samt kompetenshöjande insatser. Det gör att även inspektörer som på pappret arbetar ensamma inom sitt myndighetsområde har ett aktivt och nära kollegialt nätverk.

Det är sant att mindre bemannade kommuner är mer sårbara vid personalfrånvaro eller i jävssituationer. Men vår bild är att inspektörer i dessa kommuner sällan upplever sig stå helt själva – kontaktytorna med kollegor i andra kommuner är täta och stödstrukturen är reell.

Vi delar utredningens observation att vissa delar av landet har lägre befolkningstäthet och därmed ett mindre behov av livsmedelskontroll. Samtidigt ser vi en risk i utredningens föreslagna modell med ensamma inspektörer som utgår hemifrån i glesbygd. En sådan lösning kan vara mer utsatt än att vara en del av en kommunal förvaltning där man dagligen har kollegor inom andra tillsynsområden.

Vi är överens om att det finns svagheter för kontrollen i glesbefolkade områden och att vissa företag kan drabbas av bristande tillgång till specialistkompetens. Men vi ser inte att en omorganisation enligt utredningens modell nödvändigtvis löser detta problem. Däremot anser vi att den välfungerande samverkan som redan finns i våra län visar att likvärdighet och kvalitet kan uppnås även med små lokala enheter – förutsatt att samverkansstrukturerna är starka och långsiktiga.

Längre avstånd och ensaminspektörer riskerar sämre responstid och svagare robusthet.
--

Kommunernas tillsynsuppdrag

Myndighetskontakter

Reformen ger möjligen en ”en väg in” – men för flertalet företag innebär det en extra kontaktväg utöver kommunen.

Utredningen lyfter att livsmedelsföretag ska få ”en väg in” i sina kontakter med myndigheten. Detta kan vara en förbättring för företag som driver verksamhet i flera kommuner, till exempel större livsmedelskedjor.

Många kommuner arbetar redan i dag med principen om ”en väg in” för verksamheter som behöver myndighetskontakter. För en livsmedelsbutik omfattar en etablering ett brett spektrum av ärenden: planbestämmelser, bygglov, trafik och parkering, livsmedelskontroll, anmälan om folköl, tobak

och receptfria läkemedel, avfallshantering med mera. Dessa hanteras idag av kommunen, ibland till och med inom samma förvaltning.

En omorganisation av livsmedelskontrollen kan visserligen innebära en samlad kontaktväg för de företag som verkar i flera kommuner och som har en specifik fråga som rör livsmedelskontroll. För övriga företag innebär det däremot ytterligare en kontaktväg – utöver den som redan behövs till kommunen för alla andra ärenden.

I Örebro ligger livsmedelskontrollen inom Miljö- och stadsbyggnadsförvaltningen. Det gör att nyetableringar och verksamhetsförändringar som kräver flera typer av myndighetskontakter kan hanteras samlat. Frågor som uppstår i exempelvis ett bygglovsärende och berör livsmedelskontroll kan enkelt slussas vidare internt. På samma sätt kan livsmedelsinspektörer som ofta är ute i fält uppmärksamma och vidarebefordra frågor om uteserveringar, buller eller bygglov till rätt funktion inom förvaltningen.

Att samla livsmedelskontrollen för att skapa ”en väg in” kan underlätta för företag med anläggningar i flera kommuner. För de allra flesta företag innebär det däremot en ny myndighet att hålla kontakt med – och ytterligare en aktör som genomför tillsyn.

Effekter på övriga tillsynsområden

Utredningen fokuserar, enligt sitt direktiv, enbart på livsmedelskontrollen. Kommunerna som utför denna kontroll ansvarar dock för en bred och komplex verksamhet – både som tillsynsmyndigheter och som livsmedelsföretagare. Genom att bortse från denna helhet riskerar förslaget att skapa problem inom andra kommunala uppdrag.

I de flesta kommuner ligger livsmedelskontrollen på ett miljökontor och utförs av inspektörer som ofta även arbetar med andra tillsynsområden. Mindre kommuner kan ha mindre än en årsarbetskraft avsatt för livsmedelskontroll, dels på grund av lågt behov, dels för att inspektören även arbetar med andra uppdrag. Även i större organisationer, som Örebro kommun, kombineras uppdragen. Här ansvarar livsmedelsenheten för livsmedelskontroll, tillsyn enligt tobakslagen, alkohollagen och lagen om receptfria läkemedel i detaljhandeln. I andra kommuner kombineras livsmedelskontroll med tillsyn enligt miljöbalken. Denna modell minskar sårbarheten, skapar synergieffekter och gör det möjligt att samordna inspektioner – till exempel kontroll av både livsmedel och tobak vid samma besök – vilket sparar tid för företagen.

I Örebro består livsmedelsenheten av cirka 12,5 årsarbetskrafter, varav drygt 8 heltidstjänster inom livsmedelskontroll. Resterande resurser arbetar med alkohol-, tobak- och läkemedelstillsyn. Uppdragen är fördelade på 17 medarbetare, där endast ett fåtal arbetar enbart med livsmedel. Denna kombinationsstruktur minskar sårbarheten, möjliggör ärendeöverlämning och ger stordriftsfördelar. Om livsmedelskontrollen lyfts bort förväntas Örebro kommun fortsatt ansvara för tillsyn inom alkohol, tobak och receptfria läkemedel – men då med endast fyra tjänster kvar. Det skulle leda till kraftigt

ökad sårbarhet, högre kostnader för företagen när samordningsvinster försvinner, och risk för att dessa tillsynsområden försämrats.

Utredningen konstaterar att livsmedelskontrollen brister i kommuner med små enheter. Det föreslagna upplägget riskerar dock att skapa ännu fler små och sårbara enheter – denna gång för kvarvarande tillsynsområden. Att lyfta ut livsmedelskontrollen ur miljöförvaltningarna förvärrar problemen med kompetensförsörjning och hotar kvaliteten i den återstående tillsynen.

Att lyfta ut livsmedelskontrollen minskar samordningsvinsterna och gör kvarvarande tillsyn mer sårbar – med risk för sämre kvalitet och högre kostnader.

Örebro kommun som livsmedelsföretag

Örebro kommun som organisation har i dag 265 registrerade livsmedelsanläggningar, allt från förskolor, äldreboenden och skolor till vattenverk och vårdboenden. Det kommunala uppdraget är komplext och innebär ett stort ansvar – ofta gentemot de svagaste särskilt känsliga konsumenterna i olika riskgrupper. Att kontrollfunktionen i dag är en del av samma organisation som driver dessa verksamheter innebär flera viktiga fördelar. Livsmedelsinspektörerna kan arbeta nära verksamheterna och har god kännedom om deras förutsättningar, riskprofiler och kontaktvägar i organisationen. På samma sätt är vägen in till kontrollens kompetens kort och enkel för de olika verksamheterna.

Ökade kommunala kostnader

Utredningen föreslår att avgifterna för dricksvattenverken tas bort, med motiveringen att dessa är särskilt samhällsviktiga och att frigjorda medel istället kan läggas på beredskapsarbete. För övriga verksamheter inom livsmedelskontrollen föreslås avgiftsfinansieringen kvarstå, och precis som för övriga livsmedelsföretag pekar förslaget på att avgifterna kommer att höjas för att uppnå den likvärdighet som eftersträvas.

Utredningen anger inga exakta belopp för höjningen, men för Örebro kommun kan det röra sig om betydande summor. I vårt räkneexempel jämförs Örebro kommuns nuvarande timkostnad för kontroll (1 230 kr) med Livsmedelsverkets timavgifter. Livsmedelsverket har olika taxor beroende på uppdrag; exempel på aktuella nivåer är 1 990 kr och 2 160 kr per timme. För att beakta möjliga stordriftsfördelar har vi använt en antagen taxa på 1 850 kr/timme i jämförelsen.

Örebro kommun har 248 (dricksvattenanläggningar borträknade) anläggningar som under en femårsperiod tilldelas 690 kontrolltillfällen. Vid en grov beräkning kan vi använda riktiden på tre timmar per kontroll, motsvarande totalt 2 001 timmar. Den nuvarande kostnaden för livsmedelskontroll kan då grovt räknas ut genom $2\,001 \times 1\,230 \text{ kr} = 2\,461\,230 \text{ kr}$. Den nya kostnaden utifrån en antagen taxa för Livsmedelsverket (1 850 kr/timme) ger: $2\,001 \times 1\,850 \text{ kr} = 3\,701\,850 \text{ kr}$. Det skulle för Örebro kommun innebära en ökning på 1 240 620 kr över fem år, motsvarande 248 124 kr per år.

I praktiken innebär detta att kommunen som helhet får ökade kostnader. De besparingar som vattenverken gör genom slopade avgifter kommer inte att kompensera för ökningen i övriga verksamheter. Vattenverken är avgiftsfinansierade genom taxekollektivet. Ökningen av avgifter för övriga verksamheter kommer att behöva tas från skattemedel.

Kontaktvägar och beredskap

I dag finns förutsättningar för korta, direkta kontaktvägar mellan inspektörer och de kommunala verksamheterna. Vid allvarliga händelser, som föroreningar i dricksvattennätet eller matförgiftningsutbrott på en skola, kan samordningen ske omedelbart. Detta är avgörande, särskilt i verksamheter som hanterar särskilt utsatta grupper med nedsatt immunförsvar.

Livsmedelsinspektörer deltar årligen vid utbildningar och informationsträffar för kommunens kostombud och ger löpande rådgivning. Det finns en oro att en statlig myndighet, utan lokal förankring, inte ska kunna upprätthålla samma service- och samverkansnivå. Den täta samverkan som finns mellan kommunens kontrollfunktioner och andra delar av den kommunala organisationen riskerar att gå förlorad. Detta gäller inte minst förberedelser och insatser vid kriser och större händelser.

Kommunala verksamhet med ansvar för konsumenter i riskgrupper har behov av korta kontaktvägar och direkt rådgivning för att på bästa sätt kunna hantera eventuella incidenter. Att ta bort kontrollavgifter för vattenverken, en avgiftsfinansierad verksamhet, bidrar inte till att lätta kommunens ekonomiska börda då övriga skattefinansierade verksamheter med stor sannolikhet kommer att drabbas av högre kontrollavgifter.

Styrning och uppföljning av kontrollen

Vi delar utredningens problembeskrivning: många aktörer och myndighetsnivåer riskerar att utföra ett gemensamt uppdrag på olika sätt, vilket kan leda till brister i kontrollen. Vi instämmer även i iakttagelserna kring tillsynen av kommunernas kontrolluppdrag.

Tidigare genomförde länsstyrelserna revisioner och Livsmedelsverket normerande kontroller av kommunerna. Trots avsaknad av sanktionsmöjligheter och långa intervall fyllde revisionerna en viktig funktion genom att identifiera bristande kompetens, otillräcklig finansiering eller uppdrag som inte utfördes enligt regelverk. Vi anser att dessa revisioner måste återupptas – oavsett vilken organisationsmodell som väljs.

Under den tid som revisionerna legat nere har Örebro kommun, tillsammans med samarbetskommuner, utbildat egna revisorer för att genomföra granskningar. Det visar hur viktig funktionen är, även om uppbyggnad av kompetens och rutiner tar tid. Önskvärt är dock att länsstyrelserna fortsätter revisionerna med sanktionsmöjligheter.

Vi kommuner har kontakter med flera centrala myndigheter i samband med olika typer av myndighetsutövning. Vi vill lyfta Livsmedelsverket som en central myndighet med väl fungerande vägledning: personliga kontakter, forumet Livstecknet, databasen Kontrollwiki, gemensamma kontrollprocesser och ny riskklassning är exempel på framgångsrik styrning. Detta arbete bör utvecklas vidare.

Målen med livsmedelskontrollen kan nås genom stärkt styrning, tydligare uppföljning och att granskande myndigheter ges sanktionsmöjligheter – utan att genomföra en fullständig organisationsreform.

Den finska modellen som alternativ

Finland har valt att behålla det kommunala ansvaret för livsmedelskontrollen men kombinerar det med stark nationell styrning och obligatorisk samverkan mellan kommuner. Alla kommuner ingår i samarbetsområden som säkrar resurser och specialistkompetens. Nationella kontrollplaner och riktlinjer är bindande, och kommunernas arbete följs upp kontinuerligt av både regionala och nationella myndigheter.

Modellen möjliggör hög likvärdighet och kvalitet utan att ge upp den lokala förankringen. Vi menar att detta visar att brister kan åtgärdas genom att:

- ge små kommuner tillgång till bredare kompetens via obligatoriska samarbetsområden,
- skapa tydligare uppföljning med bindande kontrollplaner och löpande rapportering,
- införa möjligheter till snabba åtgärder mot kommuner som inte fullföljer sitt uppdrag.

Utredningen avfärdar modellen för att den inte når *fullständig* likvärdighet – en orimligt hög måttstock som heller inte garanteras med införandet av utredningens förslag. Med styrningen riktad mot ett tjugotal samarbetsområden i stället för över 270 myndigheter kan man uppnå en högre grad av likvärdighet, arbeta mer reaktivt och undvika den omfattande omställning och kostnad som en total organisationsreform innebär. Vi anser att modellen – eller en svensk anpassning av den – bör utredas vidare.

Den finska modellen bör utredas vidare. Vår bedömning är att modellen har potential att i tillräckligt hög grad uppnå målen utan att göra en total reform.

Slutsatser

Örebro kommun delar den gedigna utredningens problembeskrivning – dagens livsmedelskontroll har brister i likvärdighet, robusthet och kvalitet, och en reform behövs för att möta de nya utmaningar och förväntningar som kontrollen står inför. Däremot bedömer vi att förslaget om att centralisera kontrollen till en ny statlig organisation innebär betydande risker och kostnadsökningar för livsmedelsföretagen.

Kommunal kontroll ger små företag viktiga fördelar: geografisk närhet, en väg in till flera myndighetsområden och lokalkännedom. Företagen är i stort nöjda med kommunernas livsmedelskontroll, vilket framgår av undersökningar av företag som faktiskt varit i kontakt med kontrollen.

Utredningen berör finansieringen av den föreslagna organisationen, men ger endast en ytlig konsekvensbeskrivning av kostnaderna för livsmedelsföretagen. Vår bedömning är att livsmedelskontrollen kommer att bli avsevärt dyrare för det stora flertalet företag och för kommunala, skattefinansierade verksamheter. Även med ökade avgifter för företagen kvarstår en osäkerhet i finansieringen. Risken är stor att den nya myndigheten kommer att kräva större tillskott av allmänna medel än vad som prognosticerats. Konsekvenserna för företagen – som redan upplever ökade kostnader efter ny riskklassning och efterhandsdebitering – behöver tydliggöras.

Kommunernas övriga tillsynsuppdrag riskerar också att påverkas negativt. När livsmedelskontrollen lyfts ut kommer enheterna som hanterar miljöskydd, hälsoskydd, tobakstillsyn och alkoholtillsyn att bli ännu mindre, och viktiga synergieffekter går förlorade. De problem som utredningen vill lösa inom livsmedelskontrollen kan därmed flyttas till andra tillsynsområden.

Centralisering riskerar dessutom att öka avståndet mellan kontrollmyndighet och livsmedelsföretag, med försämrad lokalkännedom och längre responstider – särskilt i glesbygd. Detta kan få motsatt effekt mot det som eftersträvas.

Vi menar att målen för livsmedelskontrollen kan uppnås på ett mindre ingripande och mer kostnadseffektivt sätt genom stärkt styrning, samverkan och kravställan på kommunerna. I kombination med en central funktion för ärenden om livsmedelsfusk och med inspiration från den ”finska modellen” – där större kommunala enheter styrs av en central myndighet – finns goda förutsättningar att i tillräckligt hög grad nå utredningens mål utan de risker som följer av en total omorganisation.

Anna Hedström (S)
1:a vice ordförande
Bygg- och miljönämnden