

PM Rotel IX (Dnr KS 2025/856)

En översyn av kontrollorganisation och finansieringen av kontroll i livsmedelskedjan för att förenkla för företag (SOU 2025:64)

Remiss från Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
Remisstid den 15 oktober 2025

Förslag till beslut

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i bilaga 1 till stadens promemoria.

Föredragande borgarrådet Åsa Lindhagen

Sammanfattning av ärendet

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet har remitterat Utredningen om förenkling och finansiering av kontrollorganisationen i livsmedelskedjans betänkande (SOU 2025:64) – *En översyn av kontrollorganisation och finansieringen av kontroll i livsmedelskedjan för att förenkla för företag* bland annat till Stockholms stad för yttrande.

I utredningen föreslås att ansvaret för offentlig kontroll inom livsmedelsområdet centraliseras till Livsmedelsverket (LV) och att kontrollen av foder och animaliska biprodukter (ABP) centraliseras till Jordbruksverket (JV). Kommunerna föreslås att inte längre utföra livsmedelskontroll. Syftet är att säkra en likvärdig och effektiv kontroll i hela landet genom en nationell kontrollorganisation.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Stadsledningskontoret avstyrker det remitterade förslaget i dess nuvarande form med hänvisning till bristerna det medför i kommunens ansvar för det brottsförebyggande arbetet. Kontoret hänvisar till miljö- och hälsoskyddsnämndens synpunkter.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden avstryker det remitterade förslaget och lämnar detaljerade synpunkter på förslaget om att förstatliga livsmedelskontrollen.

Föredragande borgarrådets synpunkter

Den nuvarande organisationen för livsmedelskontroll består av ett stort antal kontrollmyndigheter runt om i landet som har varierande förutsättningar för att utöva sitt uppdrag. Det finns ett behov av att utveckla och förbättra kontrollkedjan för att kunna säkerställa en livsmedelskontroll av god kvalitet för såväl konsumenter som företag.

Jag anser dock inte att det är den kommunala kontrollen i sig som är orsaken till områdets utmaningar. Livsmedelskontrollen i Stockholms stad och många andra kommuner fungerar väl och har den kompetens, kapacitet och uthållighet som krävs för att genomföra sitt uppdrag med hög kvalitet. Vi tillhör de kommuner som har högst självfinansieringsgrad för kontroll enligt livsmedels- och foderlagstiftningarna, utan att tillhöra de kommuner som har de högsta timtaxorna, vilket är ett tydligt tecken på ett effektivt och högkvalitativt arbete. Nöjd kund-indexets mätningar är ett bra bevis på det eftersom företagen år efter år ger våra kommunala kontrollanter höga betyg.

Att förstatliga livsmedelskontrollen skulle innebära stora risker och utmaningar, däribland att närheten och den goda relationen till verksamheterna går förlorat och med detta även förutsättningarna för en likvärdig kontroll i hela landet.

Livsmedelsverket har idag varken organisation, personalstyrka eller regional närvaro för att ta över kontrollansvaret. Jag delar stadens interna remissinstansers oro att detta i sin tur kan innebära risker för livsmedelssäkerheten och att oseriösa aktörer utnyttjar de sårbarheter som skulle uppstå.

Målsättningen att förenkla för företagen kommer inte heller att uppnås med ett förstatligande eftersom det skulle innebära fler kontrollmyndigheter att ha en relation till, mindre samordning än idag med övriga tillsynsområden som kommunerna fortsatt kommer att ansvara för (t.ex. miljö, alkohol och tobak), samtidigt som avgifterna för företagen förväntas öka.

Jag vill betona det stora värdet som finns med ett kommunalt kontrollansvar som innebär effektivitets- och samordningsvinster med andra tillsynsområden, lokalkännedomen och den demokratiska förankringen som kommer från närheten till medborgare och näringsliv. Därför avstryker jag utredningens förslag i dess nuvarande form. I övrigt hänvisar jag till miljö- och hälsoskyddsnämndens synpunkter i bilaga 1 till promemorian.

Stockholm den 1 oktober 2025

Åsa Lindhagen

Bilagor

1. Bilaga - Miljö- och hälsoskyddsnämndens yttrande, dnr KS 2025/856-5.3

2. Remiss - En översyn av kontrollorganisation och finansieringen av kontroll i livsmedelskedjan för att förenkla för företag (SOU 2025:64) dnr KS 2025/856-2.2

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Särskilt uttalande av borgarrådet Jan Jönsson (L) enligt följande.

Det är viktigt att livsmedelskontrollen har en stark förankring i kommunerna. Nu föreslås i stället att ansvaret ska centraliseras, vilket riskerar att slå sönder ett system som på många håll fungerar väl. Det som ofta är en välfungerande och lokalt förankrad livsmedelskontroll riskerar att ersättas av en tungrodd central lösning – med större avstånd till människor och företag.

Kommunerna har under lång tid utvecklat välfungerande kontroll med nära kontakt med både företag och invånare. Genom lokala inspektörer som känner verksamheterna och kan samordna med annan tillsyn – exempelvis miljö, alkohol och tobak – skapas en helhet som både är effektiv och inger förtroende.

Att riva upp denna struktur och ersätta den med en tung, statlig organisation innebär stora risker. Kostnaderna väntas öka samtidigt som Livsmedelsverkets avgifter redan i dag ligger avsevärt högre än de kommunala. Dessutom är omställningskostnaderna inte ens medräknade. Det är svårt att se hur detta skulle bli mer kostnadseffektivt eller bättre för företagen.

Utredningen som ligger till grund för förslaget pekar på svårigheter i vissa mindre kommuner, men har inte på djupet prövat alternativa lösningar. I stället för att centralisera borde staten stödja kommunerna genom ökad samverkan, tillsynsförbund och riktade resurser. Det skulle stärka kapaciteten utan att förlora den närhet och lokalkännedom som är en styrka i dagens system.

Livsmedelskontrollen handlar ytterst om förtroende och trygghet. Det är i mötet mellan företagaren och den lokala inspektören som kontrollen får verklig betydelse. En centraliserad myndighetsorganisation riskerar att skapa mer byråkrati, längre avstånd och högre kostnader, i synnerhet för småföretagare

Vi menar därför att staten bör sätta ramar och ge stöd, men att den lokala kontrollen ska fortsätta vara nära människor och företag. Det är så vi kan utveckla – inte avveckla – den trygghet och det förtroende som bygger Sveriges livsmedelssäkerhet.

Kommunstyrelsen

Särskilt uttalande av Jan Jönsson (L) och Jonas Naddebo (C) som är likalydande med Liberalernas särskilda uttalande i borgarrådsberedningen.

Ärendet

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet har remitterat Utredningen om förenkling och finansiering av kontrollorganisationen i livsmedelskedjans betänkande (SOU 2025:64) – *En översyn av kontrollorganisation och finansieringen av kontroll i livsmedelskedjan för att förenkla för företag* bland annat till Stockholms stad för yttrande.

Syftet med utredningen är att stärka konkurrenskraften i livsmedelskedjan och skapa en mer effektiv kontrollstruktur som säkerställer likvärdiga konkurrensvillkor och förenklar för de företag som är verksamma inom områdena livsmedel, foder och ABP. Utredningen är ett komplement till det förenklingspaket som lanserades i budgetpropositionen för år 2024 och ska bidra till att nå livsmedelsstrategins övergripande mål och är en viktig del i genomförandet av livsmedelsstrategin 2.0.

Utredningen i dess helhet finns att läsa på regeringskansliets hemsida:

<https://www.regeringen.se/rattsligadokument/statens-offentliga-utredningar/2025/06/sou-202564>.

Utredningen har haft i uppgift att göra en översyn av kontrollorganisationen för offentlig kontroll av livsmedel (m.m.), foder och animaliska biprodukter samt viss djurskyddskontroll som utförs i nära anslutning till övrig kontroll. Utredningen ska därvid föreslå lämpliga ändringar av ansvarsfördelningen mellan de myndigheter som utför offentlig kontroll samt finansieringen av kontrollen. Därutöver ska även förslag som skapar goda förutsättningar för rådgivning och stöd till företagen lämnas, liksom åtgärder som underlättar för mikroföretag. Syftet med utredningen är att stärka konkurrenskraften i livsmedelskedjan och skapa en mer effektiv kontrollstruktur som säkerställer likvärdiga konkurrensvillkor och förenklar för de företag som är verksamma inom de berörda områdena.

Nedan lämnas en sammanfattning av utredningens slutsatser och förslag.

Utredningens slutsatser och förslag

Utredningen konstaterar att den nuvarande kontrollorganisationen med omkring 270 kontrollmyndigheter på lokal, regional och nationell nivå är komplex och ställer stora krav på samordning och samverkan. Många av kontrollmyndigheterna är små och sårbara vilket innebär att kontrollkedjan som helhet brister i effektivitet och robusthet. Det stora antalet kontrollmyndigheter och deras olika förutsättningar leder till att kontrollen inte är likvärdig och effektiv och att avgifterna för kontrollen varierar. Det svenska kontrollsystelet utmärker sig också i en nordisk kontext, där både Danmark och Norge har valt att förstatliga sin kontroll och Finland har genomfört en reform som väsentligt minskat antalet (kommunala) kontrollmyndigheter. Utredningens slutsats är att den nuvarande kontrollorganisationen behöver förändras i syfte att minska antalet kontrollmyndigheter (kapitel 16).

Ansvaret för offentlig kontroll i livsmedelskedjan förstatligas

Utredningen börjar med att analysera en reform av de kommunala kontrollmyndigheterna i likhet med den som gjordes i Finland. I korthet skulle ett sådant förslag handla om att kommunerna tvingas gå samman för att bilda större gemensamma kontrollmyndigheter med ett visst antal årsarbetskrafter. Utredningen avfärdar dock en sådan lösning eftersom den inte i tillräcklig utsträckning undanröjer de utmaningar som har identifierats (avsnitt 17.2-3).

Därefter analyserar utredningen två alternativa lösningar, dels att flytta det kommunala kontrollansvaret för livsmedelskontroll till länsstyrelsen, dels att flytta ansvaret till Livsmedelsverket. Utredningens slutsats är att fördelarna med att ansvaret koncentreras till en enda myndighet för hela landet överväger fördelarna med ett regionalt kontrollansvar. Därför föreslås att ansvaret för både kommunernas och länsstyrelsernas livsmedelskontroll flyttas till Livsmedelsverket (avsnitt 17.4-17.5). Vad gäller övriga kontrollområden anser utredningen att en koncentration av kontrollansvaret i livsmedelskedjan till en enda nationell myndighet vore att föredra. Utredningen konstaterar dock att den nuvarande myndighetsstrukturen och utredningens direktiv hindrar en sådan lösning. Därför föreslår utredningen att Livsmedelsverket ska ges ansvaret för livsmedelskontroll, medan ansvaret för foderkontroll och kontroll av animaliska biprodukter flyttas till Jordbruksverket (kap. 18).

Reformen ska träda i kraft 1 januari 2028

Utredningen anser att den föreslagna reformen ska träda i kraft så snart om möjligt. Mot denna bakgrund föreslås att Livsmedelsverket ska ges i uppdrag att under 2026 genomföra ett antal åtgärder som innebär att omställningen ska kunna inledas under 2027 och att den nya organisationen ska kunna träda i kraft den 1 januari 2028 (avsnitt 19.6.2 och kapitel 25).

Övriga förslag

Vad gäller finansieringen av kontrollen föreslås ingen övergripande förändring av dagens skattefinansierade kontroll av primärproduktionen och avgiftsfinansiering av övrig kontroll. För att stärka konkurrensen i livsmedelskedjan föreslås däremot att avgiften för kontroll inom vissa specifika kontrollområden ska reduceras eller tas bort (kapitel 21). Därutöver lämnar utredningen ett antal förslag som syftar till att öka samverkan mellan och samordningen av kontrollmyndigheterna samt dialog med och rådgivning till företagen.

Konsekvenser

Den stora konsekvensen av utredningens förslag är att kontrollansvaret flyttas från kommunerna och länsstyrelserna till Livsmedelsverket och Jordbruksverket. Det medför ett omfattande behov av organisationsförändring, expanderings och nyrekrytering för i första hand Livsmedelsverket. Myndighetens kontrollansvar kommer genom reformen att hundrafaldigas, från cirka 1500 anläggningar idag till cirka 150 000 anläggningar år 2028. Myndighetens personalstyrka kommer behöva mångdubblas och kontrollenheter byggas upp på ett större antal nya orter för att

säkerställa närvaro och kontrollkapacitet i hela landet. För kommunerna medför reformen att den verksamhet och organisation som är förknippad med livsmedelskontrollen (och i viss utsträckning kontrollen av animaliska biprodukter) behöver avvecklas och under år 2027 överflyttas till Livsmedelsverket och Jordbruksverket. Utredningens bedömning av förslagets finansiella konsekvenser är att statens utgifter ökar med 130 miljoner kronor årligen. Av denna summa utgörs knappt 50 miljoner kronor av höjda anslag för Livsmedelsverkets övertagande av livsmedelskontroll, och knappt 50 miljoner kronor för att göra Livsmedelsverkets kontrollprogram anslagsfinansierade (avsnitt 26.10.16).

Remissammanställningen

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 3 september 2025 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret avstyrker det remitterade förslaget i dess nuvarande form med hänvisning till bristerna det medför i kommunens ansvar för det brottsförebyggande arbetet. För mer ingående synpunkter hänvisar kontoret till det yttrande som miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutat om på sammanträde den 26 augusti §7, Dnr 2025-13509.

Stadsledningskontoret instämmer i behovet av en reformerad kontrollstruktur, men ser betydande risker med den föreslagna reformen. Stadsledningskontoret framhåller att ett utvecklat och förstärkt kommunalt kontrollansvar, med förbättrad samordning, informationsutbyte, kompetensstöd och finansiering, sannolikt är mer effektivt för att säkerställa att kontrollen inte bara är likvärdig utan också träffsäker i att nå verksamheter som systematiskt bryter mot lagar och regelverk.

Stadsledningskontoret bedömer att förslaget att centralisera livsmedelskontrollen till statliga myndigheter riskerar att försvaga det brottsförebyggande arbetet på lokal nivå. Kontoret anser att utredningen underskattar vikten av lokal närvaro, operativ samverkan och inspektörers lokalkännedom vilket kontoret bedömer är avgörande faktorer i kampen mot organiserad brottslighet och oseriösa aktörer.

Brist på genomarbetad plan för operativ genomförbarhet, kompetensöverföring och finansiering skapar risk för kontrollluckor, förlorad legitimitet och försämrad tillsyn. För att undvika detta bedömer stadsledningskontoret att det krävs en grundligt planerad och långsammare omställning, där lokalkännedom, samverkansstrukturer och brottsförebyggande kompetens integreras i den nya organisationen.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 26 augusti 2025 följande.

1. Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar att anta förvaltningens förslag till yttrande i tjänsteutlåtandes bilaga 1, som svar på remissen och därigenom
 - i) *i första hand* avstyrka det remitterade förslaget och i stället förorda att arbetet med att reformera kontrollorganisationen i livsmedelskedjan ska fortsätta, och
 - ii) *i andra hand*, om förändringen av kontrollorganisationen enligt utredningens förslag ändå genomförs, framhålla att reformen måste föregås av en grundlig planering och tiden för genomförandet förlängas.
2. Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar att hemställa att kommunstyrelsen bilägger yttrandet i tjänsteutlåtandes bilaga 1, i sitt remissvar till regeringskansliet.
3. Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar att omedelbart justera paragrafen.

Särskilt uttalande av Torbjörn Erbe m.fl. (M), Elin Hjelmestam (L) och Maja Boström (C), se Reservationer m.m.

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 7 augusti 2025 har i huvudsak följande lydelse.

Utredningen har gjort en ambitiös genomlysning av kontrollorganisationen i livsmedelskedjan och lämnar ett genomgripande förslag till förändring av kontrollansvaret med ett stort antal kompletterande förslag. För nämndens vidkommande är det framförallt förslaget att förstärka livsmedelskontrollen som kommer få störst betydelse, eftersom det innebär att nämndens ansvar för att utföra den typen av kontroll i så fall skulle upphöra och den verksamhet på förvaltningen som är förknippad med livsmedelskontrollen därmed behöva avvecklas. Förvaltningen har därför valt att fokusera på specifikt detta förslag, i stället för att kommentera varje enskilt förslag och kontrollområde för sig. Trots det är det ett förhållandevis omfattande yttrande som förvaltningen föreslår att nämnden ska lämna som svar på remissen.

Mot denna bakgrund, och för att möjliggöra för en övergripande sammanställning av förvaltningens mer centrala synpunkter och förslag, lämnas därför i detta tjänsteutlåtande endast en översiktlig sammanfattning av förvaltningens inställning till det remitterade förslaget. En fullständig redogörelse av synpunkterna på förslagen och skälen för dessa finns i förvaltningens förslag till yttrande i bilaga 1. Eftersom yttrandet i bilaga 1 utgör kärnan i remissvaret föreslår förvaltningen att nämnden ska hemställa att kommunstyrelsen bilägger bilaga 1 till nämndens beslut till stadens remissvar till regeringskansliet.

Det behövs en reform av kontrollkedjan

Nuvarande organisation för kontroll i livsmedelskedjan är mycket komplex. Den största utmaningen är det stora antalet kontrollmyndigheter, vilket medför åtskilliga och inte sällan otydliga geografiska och juridiska gränser mellan kontrollmyndigheterna. Till detta kommer också att ett stort antal av kontrollmyndigheterna är mycket små, vilket medför sårbarheter i fråga om beredskap, kapacitet och kompetens.

Samtidigt är det viktigt att understryka att många av de kommunala kontrollmyndigheterna, däribland nämndens livsmedelskontroll i Stockholms stad, är välfungerande ifråga om såväl omfattning som kvalitet. Såväl nämnden som ett flertal andra kommunala kontrollmyndigheter har också både tillräcklig bredd och spets i personalstyrkan för att ha den beredskap och uthållighet som krävs. Av NKI-mätningarna (nöjd-kund-index) framgår dessutom att företagen genomgående ger de kommunala kontrollmyndigheterna höga betyg. Det är alltså inte den kommunala kontrollen i sig som är orsaken till problemen med sårbarheter och ineffektivitet i kontrollkedjan, utan hur själva kontrollkedjan är organiserad.

Att den svenska kontrollorganisationen är behäftad med dessa utmaningar är känt sedan länge. Därför är den översyn av kontrollkedjan som utredningen gavs i uppdrag att utföra mycket välkommen. Förvaltningen instämmer också i utredningens slutsats att det behövs en reform av den nuvarande kontrollorganisationen.

Det finns stora utmaningar med ett förstatligande av livsmedelskontrollen

Även om förvaltningen instämmer i utredningens slutsats att vissa av de identifierade utmaningarna med den nuvarande kontrollorganisationen kan undanröjas, eller åtminstone förbättras, med ett förstatligande, anser förvaltningen att det finns ett flertal utmaningar med ett statligt övertagande av livsmedelskontrollen som utredningen inte i tillräcklig utsträckning har tagit hänsyn till. Det handlar bland annat om de geografiska och demografiska utmaningar med avstånd till kontrollobjekt och personalförsörjning som kontrollorganisationen redan idag brottas med. Risken med ett förstatligande är att närheten till verksamheterna minskar och med det att omfattningen och kvaliteten av kontrollen inte kommer vara likvärdig i hela landet. Det skulle i sin tur leda till risker för livsmedelssäkerheten och att oseriösa aktörer utnyttjar de sårbarheter som därmed uppstår. Det finns också en risk att de delar av den kommunala kontrollen som fungerar bra idag skulle gå förlorade vid ett statligt övertagande. Likaså anser förvaltningen att utredningen har överskattat flera av de positiva effekter som förslaget förväntas leda till. Inte heller målsättningen att förenkla för företagen kommer att uppnås eftersom det för dem i praktiken kommer handla om fler kontrollmyndigheter och en mindre samordning med övriga närliggande tillsynsområden som kommunerna fortsatt kommer att ansvara för (t.ex. miljö, alkohol och tobak).

Förvaltningen anser också att utredningen inte i tillräcklig utsträckning har beaktat de utmaningar, risker och kostnader som är förknippade med en så stor reform som föreslås. Livsmedelsverket har idag varken organisation, personalstyrka eller regional närvaro för att ta över kontrollansvaret. Det kommer krävas en omfattande expansion av myndigheten, inklusive anskaffande av lokaler och annan kapacitet på ett stort antal nya platser i landet. Dessutom förväntas den föreslagna reformen totalt sett öka statens kostnader med drygt 130 miljoner kronor per år, samtidigt som avgifterna för företagen förväntas öka.

Mot denna bakgrund anser förvaltningen att det är osannolikt att de konsekvenser och kostnadsökningar som förslaget medför med vägs upp av de förväntade fördelarna.

Arbetet med att reformera kontrollorganisationen bör fortsätta

Förvaltningen anser att det är en brist att utredningen avfärdar alternativet att minska antalet kommunala kontrollmyndigheter innan de alternativen utvärderas och bedöms mot varandra. Att i någon form behålla ett kommunalt kontrollansvar har den stora fördelen att de redan finns etablerade överallt, medan Livsmedelsverket behöver bygga upp en helt ny organisation och fysisk närvaro som täcker samtliga kommuner i hela Sverige. Likaså finns det många betydande värden med ett kommunalt kontrollansvar som skulle gå förlorade vid ett förstatligande, däribland effektivitets- och samordningsvinster med andra tillsynsområden, lokalkännedomen och den demokratiska förankringen genom närheten till medborgare och näringsliv. Men eftersom alternativen inte på ett likvärdigt sätt ställs mot varandra är det inte heller möjligt att väga de för- och nackdelar, kostnader och konsekvenser som de olika lösningarna skulle medföra relativt varandra.

Även om nämnden sålunda instämmer i att en reform av kontrollkedjan behöver göras, är det viktigt att behovet av en förändring inte leder till ett förhastat beslut. Med hänsyn till betydelsen av denna reform är nödvändigt att de beslut som fattas är väl underbyggda så att man nationellt inte ersätter en ineffektiv och problemtyngd kontrollorganisation med en annan. Därför föreslår förvaltningen att de olika alternativen i utredningens förslag ska fördjupas och preciseras ytterligare så att underlaget blir tillräckligt konkret för att kunna ligga till grund för en reform av sådan omfattning, betydelse och kostnad som nu är fråga om.

Om förslaget ändå genomförs måste tidsramen förlängas

För det fall regeringen ändå väljer att gå vidare med utredningens förslag att överföra ansvaret för den kommunala livsmedelskontrollen till Livsmedelsverket, anser nämnden att den tidsplan för genomförandet som presenteras i utredningen måste revideras kraftigt. Annars befarar nämnden att förmågan att utföra kontroll riskerar att skadas, med negativa effekter för såväl livsmedelssäkerheten som för företagen och konsumenterna. Det är inte rimligt att utgå från att en så stor omorganisation och expansion av Livsmedelsverket ska kunna ske på endast två år, samtidigt som ansvaret för kontrollen av omkring 150 000 anläggningar ska överföras till

myndigheten. Förvaltningen föreslår därför att Livsmedelsverket ska ges i uppdrag att bedöma när det är möjligt för myndigheten att ta över kontrollansvaret och att denna bedömning sedan får ligga till grund för reformens ikraftträdande.

Reservationer m.m.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Särskilt uttalande av Elin Hjelmestam (L), Torbjörn Erbe m.fl. (M) och Maja Boström (C)

Det är viktigt att livsmedelskontrollen har en stark förankring i kommunerna. Nu föreslås i stället att ansvaret ska centraliseras, vilket riskerar att slå sönder ett system som på många håll fungerar väl. Det som ofta är en välfungerande och lokalt förankrad livsmedelskontroll riskerar att ersättas av en tungrodd central lösning – med större avstånd till människor och företag.

Kommunerna har under lång tid utvecklat välfungerande kontroll med nära kontakt med både företag och invånare. Genom lokala inspektörer som känner verksamheterna och kan samordna med annan tillsyn – exempelvis miljö, alkohol och tobak – skapas en helhet som både är effektiv och inger förtroende.

Att riva upp denna struktur och ersätta den med en tung, statlig organisation innebär stora risker. Kostnaderna väntas öka samtidigt som Livsmedelsverkets avgifter redan i dag ligger avsevärt högre än de kommunala. Dessutom är omställningskostnaderna inte ens medräknade. Det är svårt att se hur detta skulle bli mer kostnadseffektivt eller bättre för företagen.

Utredningen som ligger till grund för förslaget pekar på svårigheter i vissa mindre kommuner, men har inte på djupet prövat alternativa lösningar. I stället för att centralisera borde staten stödja kommunerna genom ökad samverkan, tillsynsförbund och riktade resurser. Det skulle stärka kapaciteten utan att förlora den närhet och lokalkännedom som är en styrka i dagens system.

Livsmedelskontrollen handlar ytterst om förtroende och trygghet. Det är i mötet mellan företagaren och den lokala inspektören som kontrollen får verklig betydelse. En centraliserad myndighetsorganisation riskerar att skapa mer byråkrati, längre avstånd och högre kostnader, i synnerhet för småföretagare.

Vi menar därför att staten bör sätta ramar och ge stöd, men att den lokala kontrollen ska fortsätta vara nära människor och företag. Det är så vi kan utveckla – inte avveckla – den trygghet och det förtroende som bygger Sveriges livsmedelssäkerhet.

Handläggare

Albin Ring

Epost: albin.ring@stockholm.se

Telefon: 08-508 28 810

En översyn av kontrollorganisation och finansieringen av kontroll i livsmedelskedjan för att förenkla för företag (SOU 2025:64)

Dnr KN2025/856

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet har remitterat Utredningen om förenkling och finansiering av kontrollorganisationen i livsmedelskedjans betänkande SOU 2025:64 – *En översyn av kontrollorganisation och finansieringen av kontroll i livsmedelskedjan för att förenkla för företag*. Miljö- och hälsoskyddsnämnden (nämnden) får med anledning härav anföra följande.

Nämndens inställning

Nämnden avstyrker det remitterade förslaget.

Nämnden anser att arbetet med att reformera kontrollorganisationen i livsmedelskedjan ska fortsätta.

Om förändringen av kontrollorganisationen enligt utredningens förslag ändå genomförs måste reformen föregås av en grundlig planering och tiden för genomförandet förlängas.

Nämndens synpunkter

Utredningen har haft ett omfattande och utmanande uppdrag och har levererat en ambitiös genomlysning av kontrollorganisationen i livsmedelskedjan samt ett stort antal genomgripande förslag till förändringar. Nämnden berörs inte av alla delar och alla förslag som lämnas och eftersom utredningens förslag presenteras som en paketslösning, där den stora konsekvensen av denna lösning är att nämndens ansvar för i första hand livsmedelskontroll ska flyttas till Livsmedelsverket, väljer nämnden att fokusera remissvaret på detta

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Tekniska nämndhuset
Fleminggatan 4
Box 8136, 104 20 Stockholm
Telefon 08-508 28 800
miljoforvaltningen@stockholm.se
start.stockholm/miljoforvaltningen

Information om behandling av personuppgifter

Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholms stad är personuppgiftsansvarig för behandlingen av dina personuppgifter. Vi behandlar dina personuppgifter för att kunna handlägga och utreda ärenden, fatta beslut och kommunicera handlingar med dig. Läs gärna hela vår information om behandling av personuppgifter på start.stockholm/dataskydd-miljoforvaltningen. Där beskriver vi dina rättigheter och hur vi samlar in och behandlar dina personuppgifter.

förslag i stället för att kommentera de olika förslagen och kontrollområdena särskilt.

Inledningsvis lämnas således nämndens synpunkter på utredningens övergripande förslag att förstatliga den kommunala livsmedelskontrollen. Därefter lämnas några mer specifika synpunkter avseende genomförandet av utredningens förslag, för det fall regeringen väljer att gå vidare med det.

Övergripande synpunkt – utredningens förslag att förstatliga den kommunala livsmedelskontrollen bör inte genomföras

Det finns ett behov av att förändra den nuvarande kontrollorganisationen (kap. 16)

Det har under en längre tid funnits ett stort behov av att se över och förändra hur kontrollen i livsmedelskedjan är organiserad för att minska de problem som är förknippade med det stora antalet kontrollmyndigheter, och då i synnerhet det stora antalet små kontrollmyndigheter. Utredningens översyn av kontrollorganisationen är mot denna bakgrund både angelägen och efterlängtd.

Nämnden instämmer i att nuvarande kontrollorganisation är allt för komplex och sårbar för att säkerställa en effektiv och likvärdig kontroll i hela landet. Nämnden instämmer därför också i utredningens slutsats att nollalternativet, det vill säga att bibehålla den befintliga kontrollorganisationen, inte är ett alternativ.

Det finns stora utmaningar med ett förstatligande (kap. 17.4)

Nämnden instämmer i att vissa av de identifierade utmaningarna med den nuvarande kontrollorganisationen kan undanröjas eller åtminstone förbättras med ett förstatligande. Det gäller inte minst problemen med behörighetsgränser och aktörer med verksamhet på flera geografiska platser. Samtidigt finns det flera utmaningar som inte automatiskt blir lösta genom ett förstatligande, och vissa aspekter av kontrollen som också riskerar att försämrats. Nämnden upplever därtill att utredningen tenderar att övervärdera problemen och utmaningarna med ett i någon form bibehållet kommunalt kontrollansvar, samtidigt som den undervärderar samma problem och utmaningar vid ett förstatligande. Det handlar om såväl de förväntade effekterna på kontrollens likvärdighet och kvalitet som en statlig myndighets förmåga att endast genom sin storlek lösa utmaningarna med att upprätthålla kapacitet och personalförsörjning i hela landet.

Även om sårbarheten för personalförsörjningen minskar med en större organisation, finns det ingenting som talar för att problemen med att rekrytera personal med rätt kompetens till glesare befolkade områden automatiskt kommer att lösas genom att ansvaret för kontrollen går över till en statlig myndighet. Tvärtom finns det en risk att kontrollen av aktörer i de glesare befolkade delarna av landet kommer att försämrats avsevärt när arbetsplatserna flyttas längre bort från kontrollobjekten och om kontrollen då ska täckas upp av personal från andra delar av landet. Den planerade kontrollen kan möjligen, som utredningen föreslår, i större utsträckning hanteras genom mer samordnade kontrollbesök. Men hur den händelsestyrda och uppföljande kontrollen ska klaras av utan förlorad kapacitet och kvalitet när avstånden ökar berörs inte närmare. Att den lokala närvaron minskar och mer kontroll ska utföras på distans (digitalt eller genom skrivbordskontroll) innebär också att förmågan att vid behov snabbt vara på plats för att upptäcka brister eller hindra att otillåtna produkter släpps ut det kommer att minska. Färre fysiska kontroller medför dessutom att det blir svårare att upptäcka fusk. Därmed uppstår en ny sårbarhet i kontrollkedjan som kan utnyttjas av oseriösa aktörer. Likaså minskar både lokalkännedom och närheten till det lokala näringslivet, vilket medför att den personliga service i rådgivningen som kommunerna idag kan erbjuda riskerar att gå förlorad. Förslaget att i större utsträckning möjliggöra för hemarbete förefaller bortse från den befintliga utmaningen att rekrytera inspektörer i glesbygd, en utmaning som utredningen samtidigt åberopar som argument mot ett kommunalt kontrollansvar. Om kontrollbehovet i vissa delar av landet främst ska täckas upp av hemarbete minskar också de argument kring styrning, effektivitet och risk för påverkan som framhålls som fördelar med ett förstatligande. En organisation som förlitar sig på hemarbete för också med sig andra typer av utmaningar för arbetsgivaren som utredningen inte heller har beaktat.

Likaså är inte ett förstatligande i sig en garant för likvärdighet. Den övergripande styrningen underlättas givetvis med en enda organisation. Men ju större denna organisation är och ju fler geografiskt spridda enheter den består av, desto svårare kommer det vara att säkerställa ett i alla delar likvärdigt utfall. En större likvärdighet är inte heller detsamma som ökad effektivitet eller kvalitet. I utredningen åberopas förstatligandet av djurskyddskontrollerna år 2009 som ett gott exempel (s. 467). Samtidigt visar Statskontorets uppföljning av reformen att antalet kontroller efter övertagandet minskade kraftigt, att kontrollerna

kostade mer än de resurser som tillfördes och att kontrollerna hade stora skillnader i effektivitet (s. 338 med nothänvisningar). Likaså visar Statskontorets utvärdering av länsstyrelsernas övertagande av kontrollansvaret för livsmedel och foder i primärproduktionen att kontrollen efter övertagandet inte var riskbaserad och enhetlig, inte genomfördes med tillräcklig regelbundenhet och att den inte hade avsedd effekt (s. 388 med nothänvisningar).

Även i fråga om likvärdigheten avseende avgifterna för kontrollen finns det skäl att invända mot utredningens slutsatser. Det stämmer förvisso att timavgiften för kontrollen blir likvärdig och enhetlig med en enda kontrollmyndighet. Men precis som utredningen konstaterar innebär det samtidigt att kostnaden för livsmedelskontroll genom reformen med all sannolikhet kommer bli högre för de företag som i dag har kommunala kontrollmyndigheter. Livsmedelsverkets timavgift för livsmedelskontroll är drygt 800 kronor högre än snittet för kommunerna, och drygt 300 kronor högre än den högsta kommunala timavgiften i landet (jfr. avsnitt 26.11.8). Likaså förväntas kostnaderna för staten öka med drygt 130 miljoner kronor årligen jämfört med idag. Det finns med andra ord inte något likhetstecken mellan likvärdiga avgifter och en starkt konkurrenskraft för företagen, eftersom utredningens förslag innebär att kostnaderna för företagen rent faktiskt kommer att öka.

Vad gäller förenklingen för företagen tål det också att erinras om att den absoluta majoriteten av de berörda verksamheterna idag inte har Livsmedelsverket eller Jordbruksverket som kontrollmyndighet. Däremot kommer de även efter den föreslagna reformen vara föremål för annan närliggande kommunal tillsyn, exempelvis inom områdena miljö, alkohol och tobak. Därigenom kommer förslaget i praktiken inte leda till ett färre antal kontrollmyndigheter för företagen, utan fler.

Den största utmaningen med att överföra ansvaret för livsmedelskontrollen till Livsmedelsverket är dock att myndigheten idag har ett ytterst begränsat operativt kontrollansvar. Enligt utredningen ansvarar idag Livsmedelsverket för att utföra offentlig kontroll på cirka 1500 anläggningar, medan kommunerna ansvarar för ungefär 96 000 anläggningar. Den typ av verksamheter som Livsmedelsverket kontrollerar är också mycket avgränsad och avser framförallt animalieanläggningar med särskilda hygienregler, medan kommunerna ansvarar för i princip alla andra typer av anläggningar efter primärproduktion. Det finns idag cirka 300 anställda på Livsmedelsverket som arbetar med livsmedelskontroll,

medan det hos kommunerna finns drygt 1000 personer med denna arbetsuppgift (motsvarande cirka 700 årsarbetskrafter). Personalstyrkan hos Livsmedelsverket som ska arbeta med operativ kontroll kommer därmed behöva mer än tredubblas, och det exklusive den ökning av verksamhetsstödjande personal (administration, IT, HR, ekonomi, juridik, kommunikation, chefer m.m.) som oundvikligen också följer av detta. Livsmedelsverket saknar dessutom idag den lokala och regionala närvaro som ett övertagande av livsmedelskontrollen i hela landet kommer att medföra. Utredningen föreslår att det ska införas ett krav på representation i varje län, men såvitt nämnden förutser kommer det behövas betydligt fler regionala enheter och kontor än så. Under alla omständigheter innebär utredningens förslag ett stort behov av att anskaffa nya och ändamålsenliga lokaler och annan nödvändig kapacitet på ett stort antal platser runt om i landet där man idag inte har någon verksamhet.

Förslaget medför således en omfattande utökning av myndighetens ansvar och storlek som kommer att medföra betydande utmaningar, tid och fokus för att få på plats. En reform av den storleken kommer därmed bli kostsam både i form av rena omställningsutgifter och i förlorad effektivitet för kärnverksamheten – det vill säga utförande av offentlig kontroll och vägledning till företag – inte bara för Livsmedelsverket, utan för alla berörda kontrollmyndigheter. Nämnden återkommer nedan med specifika synpunkter på utredningens förslag till genomförandetid och väljer därför att här endast konstatera att den tidsplan och kostnadsberäkning som utredningen har presenterat för förslaget framstår som orimlig och rejält i underkant. Nämnden saknar också en bedömning av när den nya kontrollorganisationen förväntas vara fullt operativ igen – med andra ord, när kontrollorganisationen bedöms kunna utföra offentlig kontroll i sådan omfattning och kvalitet som motsvarar kontrollförfordningens krav. Det är nämligen inte rimligt att utgå från att en så stor reform som här är fråga om på endast två år ska kunna genomföras och den nya kapaciteten byggas upp simultant på flera platser i landet, samtidigt som ansvaret för den kommunala kontrollen avvecklas och förs över till Livsmedelsverket, och därvid omgående kunna leverera operativ kontroll på en likvärdig nivå.

Nämnden anser därför sammantaget att utredningen inte på ett övertygande sätt har kunnat visa att förslaget att förstatliga livsmedelskontrollen faktiskt kommer att leda till de förbättringar i fråga om effektivitet, likvärdighet och bättre konkurrensförutsättningar för företagen som utredningen syftar till

att åstadkomma. Det finns också betydande utmaningar och risker för negativa effekter i fråga om utförandet av den offentliga kontrollen som utredningen inte i tillräcklig utsträckning har analyserat och bedömt konsekvenserna av samt förslagit åtgärder för att motverka.

Det finns fördelar med att behålla ett kommunalt kontrollansvar. Nämnden instämmer som sagt i utredningens slutsats, att den huvudsakliga orsaken till sårbarheterna i kontrollkedjan går att spåra till det stora antalet (främst) kommunala kontrollmyndigheter. I detta sammanhang är det dock viktigt att understryka att det inte är den kommunala kontrollen i sig som är orsaken till problemen, utan hur staten har valt att organisera kontrollen (jfr. s. 362). Det framgår tydligt av utredningen att de utmaningar i kapacitet och likvärdighet som, utan tvekan, finns på den kommunala nivån, även finns på både den regionala och statliga nivån. En bidragande orsak till sårbarheterna är också de geografiska och demografiska utmaningar som existerar oberoende av vilken nivå som kontrollansvaret läggs på.

Det är också viktigt att understryka att många av de kommunala kontrollmyndigheterna har en välfungerande kontroll ifråga om såväl omfattning som kvalitet. Flertalet har också redan idag både tillräcklig bredd och spets i personalstyrkan för att ha den beredskap och uthållighet som krävs. Av NKI-mätningarna (nöjd-kund-index) framgår dessutom att företagen genomgående ger de kommunala kontrollmyndigheterna höga betyg.

Det är hos kommunerna den absoluta merparten av den kompetens och erfarenhet av att organisera och utföra offentlig kontroll finns. För att säkerställa att den offentliga kontrollen inte ska tappa i kvalitet och effektivitet är det därför av stor vikt att denna samlade kompetens och erfarenhet inte går förlorad. Även om det är rimligt att som utredningen gör anta att delar av kommunernas personalstyrka som arbetar med livsmedelskontroll skulle flytta över till Livsmedelsverket vid ett förstatligande (avsnitt 19.1.6), så skulle långt ifrån all personal göra det. Att ersätta denna kapacitet och erfarenhet på annat sätt kommer varken vara lätt eller gå snabbt. Detta är inte minst relevant eftersom en av de utmaningar med den nuvarande kontrollorganisationen som utredningen lyfter fram är just personalförsörjning, och då särskilt sårbarheter förknippade med behovet av specialistkompetens och att det finns för få utbildade inspektörer. Detta är en aspekt som utredningen inte har tagit tillräcklig hänsyn till och som nämnden befärar kan riskera att

allvarligt skada kontrollorganisationens förmåga att utföra offentlig kontroll av tillräcklig kvalitet och omfattning.

Ytterligare en fördel med den kommunala kontrollen, som nämnden anser att utredningen inte har värderat i tillräckligt hög grad, är möjligheten att kunna samordna livsmedelskontrollen med andra kommunala tillsynsområden, inte minst det samordnade arbetet mot välfärdsbrottslighet. Genom att kommunen ansvarar för kontrollen av flera olika regelverk uppstår samordningsvinster för företagen och ett bättre underlag för kommunernas brottsförebyggande ansvar. Risken med att bryta ut ansvaret för vissa kontrollområden är således att kommunernas kännedom om och därmed service till företagen minskar. Detsamma gäller förmågan att upptäcka och motverka oseriösa aktörer som utnyttjar välfärdssystemen och snedvrider konkurrensen.

Problemet är alltså inte att specifikt de kommunala kontrollmyndigheterna inte är lämpade att utföra eller missköter sitt uppdrag, utan att den nuvarande organiseringen av kontrollen leder till sårbarheter och utmaningar för hela kedjan. Detta är en viktig slutsats eftersom det betyder att det kommunala kontrollansvaret i sig inte är orsaken till problemet, utan att kommunerna med sin totala personalstyrkas kapacitet och kompetens samt befintliga organisation och geografiska utbyggnad därmed snarare kan vara en del av lösningen.

Alternativet att minska antalet kommunala kontrollmyndigheter har inte analyserats i tillräcklig utsträckning (kap. 17)

Nämnden anser att det är olyckligt att alternativet att förstatliga livsmedelskontrollen endast jämförs med nollalternativet – det vill säga i förhållande till en kontrollorganisation med ca 250 kommunala kontrollmyndigheter – och inte till en kommunal kontrollorganisation med färre kontrollmyndigheter (se bl.a. avsnitt 18.1). En konsekvens av detta upplägg är att det endast är de två alternativen som innebär att kontrollen förstatligas som vägs och ställs mot varandra, medan alternativet att minska antalet kommunala kontrollmyndigheter har avfärdats innan den slutliga avvägningen mellan de olika alternativen sker (avsnitt 17.4.6). Utredningen av de olika förslagen blir därmed något missvisande, eftersom de fördelar och nackdelar som en koncentration av de kommunala kontrollmyndigheterna skulle medföra inte på ett jämbördigt sätt jämförs med de fördelar och nackdelar som alternativen med ett förstatligande skulle medföra.

I många avseenden är de objektiva förutsättningarna för alternativet med en koncentration till 20 kommunala kontrollmyndigheter jämförbart med alternativet att flytta kontrollansvaret till länsstyrelserna (det som i betänkandet anges som ”alternativ 2”). Sett till den kompetens och organisation som redan finns på kommunerna, och det faktum att länsstyrelsernas livsmedelskontroll enligt utredningens slutsatser är behäftad med lika allvarliga – om inte allvarligare – brister som kommunerna, framstår alternativet med färre kommunala kontrollmyndigheter som ett objektivt sett bättre alternativ än alternativet att förstatliga kontrollen till länsstyrelserna. Ändå är det endast alternativet med länsstyrelserna som ställs mot alternativet med Livsmedelsverket (avsnitt 17.4).

Ett annat problem med den jämförelse och utvärdering av de olika alternativen som görs i betänkandet är att det bara är de hypotetiska effekterna av alternativen som analyseras, inte hur svårt, dyrt och tidskrävande det skulle vara att genomföra dem. Det vill säga, det saknas en värdering av vilket alternativ som totalt sett skulle vara mest (kostnads)effektivt och därmed i en vidare kontext ge sammantaget bäst resultat.

Som nämnden i detta yttrande redan redogjort för finns det en hel del betydande utmaningar med att flytta ansvaret för den kommunala livsmedelskontrollen till Livsmedelsverket. Dessa utmaningar, inte minst myndighetens omfattande behov av omorganisation, nyrekrytering och anskaffning av nya lokaler, kommer under en inte obetydlig tidsperiod medföra både stora kostnader och sämre förutsättningar att utföra offentlig kontroll. Alternativet kommer också medföra ökade kostnader för kommunerna för omorganisering, lokalförsörjning och förlorade synergieffekter.

Enligt utredningens beräkningar skulle kostnaderna för staten med utredningens förslag öka med drygt 130 miljoner kronor årligen. Av denna summa utgörs 49 miljoner kronor per år ökade kostnader till följd av att livsmedelskontrollen förstatligas. Nämnden misstänker dock att kostnaderna för utredningens förslag i detta avseende ligger i underkant. Inte minst eftersom behovet av ökade ramanslag utgår från en beräknad självfinansieringsgrad för Livsmedelsverket på 95 procent (jfr. s. 769), vilket nämnden kraftigt ifrågasätter om det ens över tid är möjligt att uppnå. Detta bör nämligen jämföras med den nuvarande självfinansieringsgraden för den kommunala kontrollen, som i genomsnitt ligger på 65 procent. Med tanke på den begränsade och speciella typ av verksamheter som

Livsmedelsverket idag har kontrollansvar för är det inte särskilt iögonfallande att verket har en högre självfinansieringsgrad än kommunerna. Men det är inte rimligt att utgå från att denna högre nivå ska ligga kvar, och rent av förbättras, när verket tar över ansvaret för samtliga verksamheter. Utredningens beräkningsmodell visar också att de statliga kostnaderna för livsmedelskontrollen snabbt ökar om antagandet inte skulle visa sig stämma; cirka 200 miljoner kronor mer per år vid 65 procent och 100 miljoner kronor mer per år vid 80 procent. Reformens faktiska kostnader får därmed betraktas som ytterst osäkra.

Ytterligare en brist i detta sammanhang är att det saknas en beräkning av vad alternativet med att minska antalet kommunala kontrollmyndigheter skulle leda till för finansiella konsekvenser för det allmänna. Det är dock inte orimligt att utgå från att det skulle vara både mycket billigare och enklare att genomföra eftersom kommunerna redan har befintliga organisationer, personalstyrkor och lokaler på plats. Kostnaderna för företagen skulle sannolikt också bli lägre, eftersom de kommunala kontrollavgifterna idag är betydligt lägre än Livsmedelsverkets avgifter och reformen skulle medföra förhållandevis lägre kostnadsökningar med påverkan på timavgiften än ett förstatligande.

Det är viktigt att understryka att en kostnadsökning för företagen eller det offentliga inte i sig är ett avgörande argument mot att förstatliga kontrollen. Däremot är det en direkt konsekvens av de olika alternativen som också behöver beaktas i värderingen och analysen av vilket alternativ som totalt sett ger bäst resultat. För om kostnaderna och omfattningen av ett förstatligande av kontrollen inte motsvarar den relativa fördel som utredningen anser att det alternativet har jämfört med det förhållandevis mindre ingripande alternativet att minska antalet kommunala kontrollmyndigheter, då kan det på goda grunder ifrågasättas om det verkligen är det mest ändamålsenliga förslaget. En sådan utvärdering är inte minst nödvändig då det förslag som utredningen lämnar medför betydande kostnader samtidigt som det långt ifrån löser alla de problem med den nuvarande kontrollorganisationen som anförs som skäl för reformen. Men utan ett underlag där de olika alternativen kan ställas och värderas mot varandra på ett likvärdigt sätt, och där även de finansiella konsekvenserna kan ställas mot de tilltänkta effekterna för respektive alternativ, är det inte möjligt att göra den bedömningen.

Arbetet med att reformera kontrollorganisationen behöver fortsätta. Med hänsyn till det ovan sagda anser alltså nämnden att regeringen inte bör gå vidare med utredningens förslag. Det är dock viktigt att återigen understryka att inte heller nollalternativet är ett alternativ. En förändring till en mer robust och effektiv kontrollorganisation är en nödvändighet att genomföra. Lika viktigt är dock att behovet av en förändring inte leder till ett förhastat beslut. Att det finns problem med nuvarande kontrollorganisation har varit välkänt och väldokumenterat under en längre tid. När det nu äntligen har påbörjats en process med att stärka och effektivisera kontrollkedjan är det nödvändigt att de beslut som fattas är väl underbyggda så att man inte ersätter en ineffektiv och problemtyngd organisation med en annan. Nämnden delar därför inte utredningens bild av att förändringen skyndsamt måste genomföras (avsnitt 25.1). Det är viktigare att det blir rätt från början och att förändringen kan ske under genomtänkta och ordnade former, än att hasta fram ett beslut och forcera ett genomförande.

Den genomlysning och analys av kontrollkedjan som utredningen har tagit fram utgör ett mycket relevant och värdefullt underlag för att belysa vilka problemen är och vilka olika lösningar som finns att välja mellan. Detta underlag behöver dock kompletteras med en tydligare konkretisering och värdering av de olika förslagen konsekvenser och effekter i ett vidare perspektiv. Med hänsyn till hur länge kontrollorganisationen redan har dragits med de aktuella problemen finns det inga större risker med att ge arbetet med att analysera alternativen något mer tid. Alternativet, att skynda fram ett beslut på otillräckligt underlag, är under alla omständigheter betydligt mer riskabelt och riskerar också att bli mycket sämre och dyrare.

Avslutningsvis är det viktigt att understryka att nämnden inte av princip motsätter ett förstatligande av livsmedelskontrollen. Det finns inte något självändamål med att till varje pris bibehålla ett kommunalt ansvar för livsmedelskontroll, likväl som det inte kan vara ett självändamål med ett förstatligande av kontrollansvaret. Den över allt stående målsättningen måste vara att skapa en så effektiv och ändamålsenlig kontrollorganisation för livsmedelskontroll som möjligt. Nämndens slutsats, att utredningens förslag inte bör genomföras, grundar sig alltså på att avsaknaden av redogörelse för och analys av förslagens relativa kostnader, konsekvenser och effekter innebär att det på befintligt underlag inte är möjligt att bedöma vilken lösning som sammantaget är att förorda. Nämnden anser därför att förslagen behöver konkretiseras

och utvärderas djupare för att underlaget ska kunna ligga till grund för en reform av sådan omfattning, betydelse och kostnad som nu är fråga om.

Synpunkter på utredningens förslag till genomförande av reformen (kap. 19 och 25)

För det fall regeringen ändå väljer att gå vidare med utredningens förslag att överföra ansvaret för den kommunala livsmedelskontrollen till Livsmedelsverket, anser nämnden att den tidsplan för genomförandet som presenteras i utredningen måste revideras kraftigt. Annars befarar nämnden att förmågan att utföra kontroll riskerar att skadas, med negativa effekter för såväl livsmedelssäkerheten som för företagen och konsumenterna.

Utredningens tidsram är för snäv

Utredningen föreslår att ansvaret för livsmedelskontroll helt ska övergå till Livsmedelsverket den 1 januari 2028. Livsmedelsverket ska därför under 2026 vidta åtgärder för att möjliggöra för att omställningen ska kunna inledas under 2027 och att den nya organisationen ska kunna träda i kraft den 1 januari 2028.

Som tidigare nämnts är det fråga om en omfattande reform, där ansvaret för drygt 130 000 anläggningar (inklusive primärproduktion) ska överföras till en myndighet som idag har kontrollansvar för omkring 1500 anläggningar och där personalstyrkan kommer behöva mångdubbleras. Därutöver kommer myndigheten behöva bygga upp en helt ny organisation och anskaffa lokaler och annan kapacitet på drygt 20 nya platser i landet.

För att utredningens tidsram ska kunna innehållas och omställningen kunna inledas under 2027, måste alltså organisationen i princip byggas upp, lokaler anskaffas och rekryterande chefer anställas under 2026 – det vill säga samtidigt som Livsmedelsverket ska ta ställning till hur denna organisation ska se ut och vilka åtgärder som behöver vidtas.

Ett övertagande av kontrollansvaret förutsätter dessutom att ett nytt system för ett gemensamt anläggningsregister finns på plats. Nämnden instämmer till fullo i att ett sådant register behövs. Det bör dock erinras om att frågan har utretts och diskuterats under en längre tid, utan att någon lösning ännu har kommit på plats. En av de största utmaningarna är att det idag finns ett flertal olika ärendehanteringssystem som alla behöver vara kompatibla med det gemensamma anläggningsregistret för att det ska vara möjligt att

föra överföra information mellan systemen. Det framstår som en omöjlighet att, även utan övriga åtgärder som samtidigt ska vidtas, kunna upphandla och utveckla ett sådant komplext system så att det är redo att ta emot uppgifter från övriga befintliga system redan 2027.

Det är mot denna bakgrund svårt att förstå hur utredningen har bedömt att Livsmedelsverket ska kunna ha en fullt fungerande och bemannad organisation på plats den 1 januari 2028. I sammanhanget kan det noteras att utredningen bedömde att en koncentration av de kommunala kontrollmyndigheterna, med en snäv tidsplan, skulle kunna tas i drift två år efter lagens ikraftträdande (avsnitt 17.2.1). Den reformen bedömdes därmed ta längre tid, trots att den utgick från en hopslagning av befintliga kontrollmyndigheter där nödvändiga lokaler, personal och IT-system redan finns på plats och någon omfattande överföring av anläggningar och ärenden till en helt ny kontrollmyndighet inte behövs.

Om reformen skulle genomföras enligt den föreslagna tidsplanen ser nämnden en betydande risk för att den offentliga kontrollen i Sverige kommer skadas allvarligt på ett sätt som kommer ta lång tid att reparera. Det är nämligen inte rimligt att utgå från att Livsmedelsverket ska kunna leverera offentlig kontroll på samma nivå samtidigt som uppbyggnads- och överföringsfasen pågår. Det samma gäller för övriga kontrollmyndigheter som under denna period kommer att drabbas av den administrativa bördan, osäkerheten kring ansvarsfördelning, personalbrist när inspektörer slutar eller byter arbetsgivare och behovet av att anpassa den kontroll som prioriteras och utförs efter att ansvaret inom kort ska övergå till en ny myndighet. Som nämnden tidigare påpekas saknas det också en bedömning av när den nya kontrollorganisationen förväntas vara fullt operativ igen – med andra ord, när kontrollorganisationen bedöms kunna utföra offentlig kontroll i sådan omfattning och kvalitet som motsvarar kontrollförordningens krav. Nämnden anser att det är en allvarlig brist eftersom den tidpunkten borde vara utgångspunkten för bedömningen när det är möjligt och lämpligt att genomföra de olika stegen i reformen, för att så långt som möjligt mildra de negativa effekterna och göra övergången så smidig och sömlös som möjligt.

Sammantaget framstår alltså den föreslagna tidsramen som orimligt snäv och behöver under alla omständigheter bättre anpassas efter omfattningen av den reform som utredningen föreslår.

Reformens ikraftträdande måste styras av när en färdig struktur för ett övertagande finns på plats

En forcerad reform under en allt för snäv tidsram riskerar medföra ett glapp i kontrollkedjan och att förutsättningarna för att utföra kontroll bli lidande. Detta riskerar i sin tur leda till en försämrad livsmedelssäkerhet och att möjligheten att upptäcka fusk minskar, vilket kommer utnyttjas av oseriösa aktörer på bekostnad av företagens konkurrenskraft.

Med hänsyn till omfattningen av reformen samt de osäkerheter och utmaningar som har berörts ovan, anser därför nämnden att en eventuell överföring av ansvaret till Livsmedelsverket inte bör ske förrän det finns en färdig struktur för den nya kontrollorganisationen på plats. Strukturen bör åtminstone inbegripa att det finns lokaler och utrustning för de regionala kontrollenheterna, ett fungerande gemensamt anläggningsregister och en tydlig organisationsstruktur för ansvar och roller, så att den operativa kontrollen kan påbörjas sömlöst och omedelbart i samband med övertagandet.

Hur lång tid som kommer krävas för att uppnå detta är det sannolikt bara Livsmedelsverket som kan uppskatta. Förslagsvis bör därför Livsmedelsverket i linje med utredningens förslag ges i uppdrag att snabbutreda vad som behöver finnas på plats för att det ska vara möjligt att åstadkomma den överföring av kontrollansvar som utredningen föreslår, men med undantaget att detta uppdrag också kompletteras med en bedömning om när överföringen i så fall kan genomföras. Först därefter kan en rimlig tidpunkt för reformens ikraftträdande slås fast.

SLUT.