

PM 2015:219 RV (Dnr 110-1442/2015)

Avgifter i livsmedelskontrollen – Förslag på en mer effektiv avgiftsfinansiering”

Remiss från Näringsdepartementet

Remisstid den 18 januari 2015

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Som svar på remissen ”Avgifter i livsmedelskontrollen- Förslag på en mer effektiv avgiftsfinansiering (2015:17)” hänvisas till vad som sägs i promemorian.

Föredragande borgarrådet Katarina Luhr anför följande.

Ärendet

Näringsdepartementet har remitterat Statskontorets rapport –”Avgifter i livsmedelskontrollen- Förslag på en mer effektiv avgiftsfinansiering (2015:17)”.

I rapporten föreslår Statskontoret en rad åtgärder som avser att förbättra effektiviteten inom livsmedelskontrollen, främst genom ändringar i avgiftsmodellen. Ett förslag är att riskklassningen ska förenklas, vilket ska leda till ökat fokus på antalet besök i stället för antal timmar och att företagen genom sin skötsel ska kunna påverka de specifika riskerna och därmed behovet av kontroll och i slutändan avgiftens storlek. Ett annat förslag är att gå över till debitering efter genomförd kontroll i stället för dagens årliga avgift som tas ut i förväg, vilket avser att öka legitimiteten för modellen. Vidare föreslås ökad kommunal samverkan, särskilt bland mindre kommuner, och att Livsmedelsverket agerar mer aktivt mot kommuner som missköter sitt kontrolluppdrag.

Rapporten går att läsa i sin helhet på [Statskontorets hemsida](#).

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och miljö- och hälsoskydds nämnden.

Stadsledningskontoret ställer sig i huvudsak positivt till de förslag till förändringar inom livsmedelskontrollen som Statskontoret för fram i sin rapport.

Miljö- och hälsoskydds nämnden är positiv till en förenklad riskklassningsmodell som resulterar i en kontrollfrekvens per företag. Det borde även vara möjligt att ”familjeklassa” verksamheter.

Mina synpunkter

Jag ställer mig i huvudsak positivt till de förslag till förändringar inom livsmedelskontrollen som Statskontoret för fram i sin rapport. I rapporten betonas att vissa av problemen i första hand förekommer i mindre kommuner. Vad gäller frågan om avgiftsfinansieringens legitimitet är dock detta även ett problem i Stockholm och som kan leda till missnöje bland företagare. Missnöjet leder i sin tur till onödig tidsåtgång för miljö- och hälsoskyddsmyndighets personal för diskussioner, hantering av klagomålsärenden och överklaganden. De föreslagna ändringarna kommer därför med stor sannolikhet att leda till en effektivare verksamhet, där livsmedelsinspektörernas arbetstid i ökad utsträckning kan användas till det den är till för.

Statskontoret noterar i rapporten att timtaxan varierar stort mellan kommunerna, vilket sannolikt innebär att en del kommuner inte får full täckning för sina kostnader. Jag anser att det är av vikt att avgiftsfinansieringen fortsatt baseras på att kommunerna upprättar självkostnads kalkyler där kontrollverksamhetens samtliga kostnader tas med för att beräkna en genomsnittlig timkostnad.

Införande av efterhandsbetalning kan dock medföra viss ökad risk för kundförluster, bland annat på grund av att livsmedelsavgifter saknar så kallad exekutionstitel enligt utsökningsbalken, vilket innebär att Kronofogdemyndigheten inte kan driva in obetalda avgifter. Förutsatt att denna lucka i avgiftsförordningen åtgärdas förväntas fördelarna överväga riskerna.

I övrigt hänvisar jag till stadsledningskontorets och miljö- och hälsoskyddsmyndighetens svar.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Som svar på remissen ” Avgifter i livsmedelskontrollen - Förslag på en mer effektiv avgiftsfinansiering (2015:17)” hänvisas till vad som sägs i promemorian.

Stockholm den 3 december 2015

KATARINA LUHR

Bilagor

1. Reservationer m.m.
2. Remissen, sammanfattning

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Särskilt uttalande gjordes av borgarrådet Lotta Edholm (L) enligt följande.

Kritik mot regelverket för livsmedelskontrollen har förekommit under flera år. Den övergång från skattesubventionerad till avgiftsfinansierad kontroll som började gälla från och med 2007 innebär en ökad kostnadsbörda på företagen. Efter snart nio år med detta system är det bra att Statskontoret på ett metodiskt sätt uppmärksammar förekommande problem.

Vi välkomnar förvaltningens synpunkter på Statskontorets utvärdering av avgiftsfinansieringen av den offentliga livsmedelskontrollen. Många viktiga förslag lyfts upp för att kunna kombinera omsorg om stockholmarnas hälsa med en insikt om företagandets villkor. Bättre

förståelse hos företagen om varför regler finns eller hur avgifter beräknas skapar legitimitet samt kan göra stadens arbete mer kostnadseffektivt. Förvaltningens beskrivning av att mycket av inspektörernas tid går till att förklara avgiftssystemet på bekostnad av den tillsyn som ska göras är inte ett effektivt sätt att bedriva myndighetsutövning. När inspektörerna blir måltavla för företagarnas frustration försämras också förvaltningens arbetsmiljö och relationen med företagen. En försämrad relation som därtill ger upphov till ett sämre företagsklimat i Stockholm.

Ett nytt system med möjlighet till efterskottsbetalning vore väl värt att utreda vidare utifrån ett företagarperspektiv för att skapa bättre legitimitet och förståelse och som därmed kan bidra till att företagen kan växa och anställa.

Kommunstyrelsen

Särskilt uttalande gjordes av Lotta Edholm (L) med hänvisning till Liberalernas särskilda uttalande i borgarrådsberedningen.

Ersättaryttrande gjordes av Karin Ernlund (C) och Erik Slottner (KD) med hänvisning till Liberalernas särskilda uttalande i borgarrådsberedningen.

Remissammanställning

Ärendet

Genom lagstiftning på EU-nivå har Sverige förbundit sig att upprätthålla kontroll av livsmedelssäkerheten. Genom livsmedelslagen (2006:804) och livsmedelsförordningen (2006:813) fördelas ansvaret för olika kontrolluppgifter i Sverige. Livsmedelsverket leder och samordnar den svenska livsmedelskontrollen. Livsmedelsverket, länsstyrelserna och kommunernas miljö- och hälsoskyddsnämnder är kontrollmyndigheter. Kommunerna kontrollerar bland annat matbutiker, restauranger och skolkök, totalt cirka 90 000 verksamheter.

Medlemsstaterna är skyldiga att tillhandahålla tillräckliga finansiella resurser för att kunna genomföra livsmedelskontrollen. De kan dock själva välja om den ordinarie kontrollen ska vara avgifts- eller anslagsfinansierad. Länsstyrelsernas kontroll finansieras genom anslag. Kommunerna tar ut en årlig avgift av verksamhetsutövarna för att täcka kostnaderna för den offentliga kontrollen, enligt förordningen (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter.

De två huvudkomponenterna i avgiftsfinansieringen utgörs av en nationell riskklassningsmodell, beslutad av Livsmedelsverket, som ger stöd för att beräkna det antal kontrolltimmar som ett visst kontrollobjekt behöver samt den timtaxa som respektive kontrollmyndighet beslutar om.

Statskontoret har på regeringens uppdrag utrett avgiftsfinansieringen av den offentliga livsmedelskontrollen.

Näringsdepartementet har remitterat "Statskontorets rapport - Avgifter i livsmedelskontrollen. Förslag på en mer effektiv avgiftsfinansiering (2015:17)" för besvarande.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 11 november 2015 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret ställer sig i huvudsak positivt till de förslag till förändringar inom livsmedelskontrollen som Statskontoret för fram i sin rapport.

I rapporten betonas att vissa av problemen i första hand förekommer i mindre kommuner. När det gäller frågan om avgiftsfinansieringens legitimitet är det ett problem som stadsledningskontoret erfar är reellt också i Stockholm. Även här leder det till missnöje bland företagare. Detta leder i sin tur till onödig tidsåtgång för miljö- och hälsoskyddsnämndens personal för diskussioner, hantering av klagomålsärenden och överklaganden. De föreslagna ändringarna kommer med stor sannolikhet att leda till en effektivare verksamhet, tack vare att livsmedelsinspektörernas arbetstid i ökad utsträckning kan användas till det de är ägnade.

Statskontoret noterar i rapporten att timtaxan varierar stort mellan kommunerna, vilket sannolikt innebär att en del kommuner inte får full täckning för sina kostnader. Stadsled-

ningskontoret anser att det är av vikt att avgiftsfinansieringen fortsatt baseras på att kommunerna upprättar självkostnadskalkyler där kontrollverksamhetens samtliga kostnader tas med för att beräkna en genomsnittlig timkostnad.

Införande av efterhandsbetalning kan dock medföra viss ökad risk för kundförluster, bland annat på grund av att livsmedelsavgifter saknar så kallad exekutionstitel enligt utsökningsbalken, vilket innebär att Kronofogdemyndigheten inte kan driva in obetalda avgifter. Förutsatt att denna lucka i avgiftsförordningen åtgärdas förväntas fördelarna överväga riskerna.

Stadsledningskontoret ser positivt på förslaget att Livsmedelsverket efter genomförd revision av en miljö- och hälsoskyddsnämnds kontrollverksamhet ska skicka en rapport till berörd kommunstyrelse, som därmed ges förbättrad möjlighet att utöva sin uppsiktsplikt.

Vad gäller ökat samarbete mellan mindre kommuner så beskriver Statskontoret en utveckling i Finland, där man har lagstiftat om att kontrollverksamheten i en kommun eller ett kommunförbund måste ha en viss minsta bemanning. Stadsledningskontoret menar att denna metod kan vara av intresse även för svenska förhållanden, om de frivilliga lösningarna inte visar sig tillräckliga.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen anser remissen besvarad med vad som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 17 november 2015 följande.

1. Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar att godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.
2. Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar att justera paragrafen omedelbart.

Särskilt uttalande gjordes av Jonas Naddebo (C) och Joar Forssell (FP), *bilaga 1*.

Ersättningsyttrande gjordes av Ulrika Hoff (KD) som instämde i det särskilda uttalandet från Jonas Naddebo (C) och Joar Forssell (FP).

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 4 november 2015 har i huvudsak följande lydelse.

En förenklad modell för riskklassning

Statskontorets förslag

Statskontorets utgångspunkt är att en riskklassningsmodell bör vara begriplig och ha legitimitet hos såväl livsmedelsföretagarna som livsmedelsinspektörerna. Det ska gå att förstå på vilka grunder avgifterna tas ut samtidigt som de principer som ligger till grund för avgiftsättningen ska uppfattas som rimliga och tillämpas av livsmedelsinspektörerna.

Det finns en fara med system som styrs av kvantitativa mål i verk-samheter som kräver ett stort mått av bedömningar. Kvantitativa och tidsangivna mål riskerar att skapa fel incitament när kommunerna plane-rar och genomför sina kontroller. Volymerna av kontroller blir viktigare än resultatet av desamma.

Livsmedelsverkets nuvarande modell leder till att allt för mycket upp-märksamhet ägnas åt

tiden för kontroll mätt i antal timmar. Genom att den nuvarande riskklassningsmodellen leder fram till ett visst antal kontrolltimmar uppstår lätt felaktiga förväntningar på kontrollen bland företagarna. De kan komma att mer intressera sig för att få den mängd kontroll som de har betalat för, snarare än att se till resultatet av kontrollen.

Statskontoret föreslår en förenklad modell som ger en samlad bild av olika riskfaktorer. Modellen tonar ned betydelsen av kontrolltimmar för att i stället fokusera på antalet besök. Innehållet i kontrollen får därigenom styras i högre utsträckning än antalet timmar.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Begreppet kontrolltimmar skapar felaktiga förväntningar hos företagare i mötet med inspektörer. Det är en illa översatt term som antyder att det endast är tid på plats i verksamheten som företagarna ska betala för, vilket utgör ett pedagogiskt problem i dialogen mellan myndighet och företag. Det skapar även felaktiga incitament då det är viktigare att timmar åtgår och bokas av än vad kontrollen innehåller eller dess effekt. Tid bör ses för vad den är, en resurs, och inte ett mål i sig.

Miljöförvaltningen är positiv till en förenklad riskklassningsmodell som resulterar i en kontrollfrekvens per företag. Det borde även vara möjligt att "familjeklassa" verksamheter. Alla restauranger borde ha samma kontrollfrekvens exempelvis då de är mer lika varandra än olika. Detsamma gäller många andra verksamheter och principen tillämpas redan på miljöområdet.

Efterhandsbetalning av kontrollavgifter bör bli möjligt

Statskontorets förslag

Kontrollmyndigheterna måste ha resurser för att kunna utföra livsmedelskontrollen. Dagens avgiftsmodell med förhandsbetalning ska säkerställa myndigheternas behov av finansiella resurser. I praktiken visar det sig dock att förhandsbetalning långt ifrån garanterar att kontrollen blir genomförd.

Det är framför allt tre problem i relationen mellan avgift och kontroll som förhandsbetalningen kan ge upphov till.

För det första grundas avgiften på en beräknad kontrolltid som fastställs innan den faktiska kontrolltiden är känd. Problemen uppkommer om den beräknade tiden inte överensstämmer med den faktiskt använda. I dessa fall kommer den uttagna avgiften inte att motsvara kostnaderna för kontrollen. Detta undergräver tilltron till avgiftssystemet och i förlängningen legitimiteten för kontrollverksamheten.

För det andra uppstår problem när verksamheter avvecklas innan kontrollen har hunnit utföras. Reglerna hindrar då kontrollmyndigheterna att betala tillbaka avgiften.

För det tredje blir det problem om kontrollmyndigheter inte kontrollerar de anläggningar som ska kontrolleras. Eftersom avgiften inte återbetalas uppstår i stället en så kallad kontrollskuld, vilken kan betalas tillbaka först efterkommande år och då enbart i form av mer kontroll.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Så som avgiftssystemet är utformat idag ska företagaren betala i förskott, de ska även betala full avgift för det året som de avslutar sin verksamhet och myndigheten har inga legala möjligheter att återbetala outnyttjade avgifter. Systemet saknar både begriplighet och legitimitet vilket Statskontoret mycket riktigt påpekar. En ansenlig del av inspektörernas tid och de

kontakter som miljöförvaltningen har med företagarna går åt att förklara avgiftssystemet, på bekostnad av att prata om verksamheterna eller den tillsyn som ska bedrivas. Att ta in avgifter i förskott är bekvämt för kontrollmyndigheterna, men priset är en förstälighet upprördhet bland företagare och tid som förspills på att förklara systemet i det oändliga. Inspektörerna blir måltavla för frustrationen över förskottsbetalningen vid inspektioner och samtalen vid mötet mellan inspektör och företagare ägnas alltför ofta åt avgifter, inte så verksamheten eller tillsynen. Effekten av tillsynen hämmas således av det befintliga systemet.

Efterskottsbetalning är naturligtvis inte riskfritt. Ett problem i sammanhanget är att livsmedelsavgifterna saknar sk exekutionstitel enligt utsökningsbalken. Detta innebär att Kronofogdemyndigheten inte kan driva in obetalda avgifter. En förutsättning för all fortsatt debitering av livsmedelsavgifter är att denna lucka i avgiftsförordningen åtgärdas, särskilt om efterskottsbetalning blir möjlig.

Miljöförvaltningen är sammantaget positiv möjligheten att debitera efter utförd kontroll, förutsatt att möjligheten för Kronofogdemyndigheten åter ges möjlighet att driva in uteblivna fordringar återinförs.

Ett tydligare och kraftfullare Livsmedelsverk efterlyses

Statskontorets förslag

För att komma till rätta med bristerna i kommunernas kontrollverksamhet behöver Livsmedelsverket vara tydligare och kraftfullare i sitt agerande gentemot kommunerna. Det är en synpunkt som framförs av företrädare för såväl kommuner som branschorganisationer. Myndigheten bör i ökad utsträckning använda sig av sin föreskriftsrätt och av förelägganden. Den behöver även ges möjlighet att rikta sanktioner mot kommuner som grovt missköter sin kontrollverksamhet

Förvaltningens synpunkter och förslag

Miljöförvaltningen instämmer helt i detta förslag. Livsmedelsverkets underlåtenhet att agera mot ett fåtal missköta kommuner undergräver förtroendet för samtliga kontrollmyndigheter i landet. Detta måste få ett slut. Det måste få konsekvenser om en myndighet inte utför det uppdrag de är ålagda, oavsett om det är en kommun eller Livsmedelsverket själva.

Ökad kommunal samverkan

Statskontorets förslag

Att kommunerna behöver samverka mer inom livsmedelskontrollen är väl känt. Riksrevisionen rekommenderar i sin granskning Livsmedelsverket och länsstyrelserna att verka för en ökad samverkan mellan kommunerna i livsmedelskontrollen samt att följa upp i vilken utsträckning de använder sig av möjligheten att samverka. Regeringen har i regleringsbrevet för 2015 gett länsstyrelserna i uppdrag att rapportera på vilket sätt och i vilken utsträckning de har verkat för en ökad samverkan mellan kommunerna när det gäller livsmedelskontrollen. Även SKL för-söker i olika sammanhang uppmuntra till ökad kommunal samverkan.

Trots ambitionerna att öka samverkan har utvecklingen gått allt för långsamt enligt Statskontorets bedömning. Det skulle dock vara möjligt för riksdagen och regeringen att skynda på utvecklingen mot ökad kommunal samverkan genom att använda lagstiftningsinstrumentet. Finland har gjort detta. Där har man i livsmedelslagen angett att tillsynsmyndigheterna ska ha en ”tillräckligt stor och kvalificerad personal med tillräcklig erfarenhet” för att framgångsrikt bedriva livsmedelskontroll. I en lag om samarbetsområden inom miljö- och hälsoskyddet har detta krav sedan preciserats till att en kommun för miljö- och hälsoskyddet ska ha personalresurser som motsvarar 10 årsarbetskrafter. Om en kommun inte har sådana per-

sonalresurser ska den tillsammans med en eller flera andra kommuner bilda ett samarbetsområde. I Finland har de 317 kommunerna bildat 64 samarbetsområden.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Finlands modell med kommunala förbund som försäkrar en viss kritisk massa inom kontrolluppdaget är mycket intressant även för Sverige. Miljöförvaltningen delar uppfattningen att alltför små myndigheter inte mäktar med att bedriva en livsmedelskontroll i den utsträckning som är nödvändig. Samtidigt vet vi att ett förstatligande inte löser några problem i sig, tvärtom riskerar det att uppstå än större tröghet i en stor organisation sprid över hela landet.

Genom kontakter med livsmedelsbranschen erfar miljöförvaltningen att även branschföreträdare förespråkar en lösning med ett antal större kontrollmyndigheter som dels besitter kapaciteten att utföra kontroll av hög standard, men som också genom benchmarking sinsemellan kan utveckla arbetet kontinuerligt. En hälsosam konkurrens som uteblir vid ett förstatligande.

Miljöförvaltningen är positiv till förslagen om ökad kommunal samverkan, men är tveksam till om frivilliga lösningar är vägen fram. Möjligheten att föreskriva om minsta kritiska massa bör utredas vidare.

Övrigt

Utredningen konstaterar att det finns ett samband mellan brister i kontrollen och finansieringen av kontrollverksamheten. Om inte tillräckliga resurser avsätts för kontrollen så finns det en uppenbar risk för att den inte heller blir utförd.

Kontroll utförs i hela livsmedelskedjan, från jord till bord. I det första ledet, den så kallade primärproduktionen, finns bäst möjliga åtgärda och förebygga risker i senare led. Det är staten genom länsstyrelserna som ansvarar för kontrollen av landets uppskattningsvis 80 000 primärproducenter av livsmedel. Sverige har antagit det absolut lägsta kontrollambitionerna i hela EU med målet att kontrollera 1% av dessa verksamheter, d.v.s. 800 verksamheter. Det innebär att en primärproducent ska få kontroll i genomsnitt vart 100:e år. Men inte ens EU:s lägst satta mål lyckas Sverige leva upp till. Under 2014 rapporterades 790 utförda kontroller, vilket är 100 färre än 2013, och det är mindre än 1%.

Detta beror på att resurser saknas. Det skjuts inte till några skattemedel och primärproducenter betalar inte heller någon kontrollavgift, till skillnad från företagare i senare led som grossister, tillverkare eller butiker. Hela Sveriges kontroll av livsmedelskedjan blir lidande av detta och konsumenter utsätts för onödiga risker. Senast i raden av livsmedelskandaler är svensk östersjölax som inte får föras ut ur landet men som under falskt intygande att det varit norsk fjordlax exporterats till bl.a. Frankrike. Det visar sig i den efterföljande utredningen att hos Sveriges samtliga länsstyrelser finns endast 1 fiskefartyg registrerat. Detta omöjliggör en systematisk hygien- och redlighetskontroll på primärproduktionsnivå. Det innebär dessutom att all efterföljande kontroll av fisk i senare led blir bristfällig eftersom ingen myndighet de facto har kontrollerat var fisken fångas, hur den fångas eller under vilka hygieniska omständigheter den fångas.

Livsmedelsbranschen tvingas till dyra återkallanden och utredningar när brister upptäcks i konsumentledet, i butiker eller restauranger. Dessa brister borde ha fångats upp av en fungerande kontroll hos primärproducenterna.

Oavsett om det är länsstyrelsen, Livsmedelsverket eller kommunen som har till uppgift att utföra kontroll så krävs det resurser. Oavsett vem som har kontrolluppdraget så måste det därutöver få konsekvenser om kontrollen inte utförs.

Reservationer m.m.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Särskilt uttalande gjordes av Jonas Naddebo (C) och Joar Forssell (FP) enligt följande.

Kritik mot regelverket för livsmedelskontrollen har förekommit under flera år. Den övergång från skattesubventionerad till avgiftsfinansierad kontroll som började gälla från och med 2007 innebar en ökad kostnadsbörda på företagen. Efter snart nio år med detta system är det bra att Statskontoret på ett metodiskt sätt uppmärksammar förekommande problem.

Vi välkomnar förvaltningens synpunkter på Statskontorets utvärdering av avgiftsfinansieringen av den offentliga livsmedelskontrollen. Många viktiga förslag lyfts upp för att kunna kombinera omsorg om stockholmarnas hälsa med en insikt om företagandets villkor. Bättre förståelse hos företagen om varför regler finns eller hur avgifter beräknas skapar legitimitet samt kan göra stadens arbete mer kostnadseffektivt. Förvaltningens beskrivning av att mycket av inspektörernas tid går till att förklara avgiftssystemet på bekostnad av den tillsyn som ska göras är inte ett effektivt sätt att bedriva myndighetsutövning. När inspektörerna blir måltavla för företagarnas frustration försämras också förvaltningens arbetsmiljö och relationen med företagen. En försämrad relation som därtill ger upphov till ett sämre företagsklimat i Stockholm.

Ett nytt system med möjlighet till efterskottsbetalning vore väl värt att utreda vidare utifrån ett företagarperspektiv för att skapa bättre legitimitet och förståelse och som därmed kan bidra till att företagen kan växa och anställa.