

Stärkt livsmedelskontroll genom ökad kommunal samverkan (2017:9)

Bakgrund

Regeringen gav den 8 december 2016 Statskontoret i uppdrag att föreslå åtgärder som säkerställer att nödvändiga livsmedelskontroller genomförs av alla kommunala kontrollmyndigheter. Statskontoret har utrett hur livsmedelskontrollen kan stärkas i kommuner där kontrollen är otillräcklig eller inte utförs på ett riskbaserat sätt.

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

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

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

Om Naturvetarna

Naturvetarna är fackförbundet för akademiker inom naturvetenskap. Våra 32 000 medlemmar arbetar inom livsvetenskaperna, miljö, jord, skog, de fysiska vetenskaperna, matematik och informationsteknologi. Av dessa arbetar närmare 4 300 med vetenskaplig forskning och utveckling. Omkring 4 500 är anställda och 1 900 studerar inom akademien. Drygt en fjärdedel av medlemmarna har disputerat. Naturvetarna är kontaktförbund för Karolinska Institutet och Sveriges lantbruksuniversitet samt de flesta statliga forskningsfinansiärer.

Bland våra medlemmar arbetar drygt 5 procent som miljö- och hälsoskyddsinspektörer, 1 procent som djurskyddsinspektörer samt 1 procent som livsmedelsinspektörer, sammanlagt omkring 2 500 personer. Förutom dessa har vi studenter som vill arbeta som inspektörer och medlemmar i alla delar av tillsynskedjan.

Naturvetarnas synpunkter

Naturvetarna har flera gånger kartlagt inspektörers arbetsmiljö senast i *Inspektörernas arbetsmiljö i fokus: En ohållbar situation* (2013) och *Uppföljning hot och våld mot inspektörer* (2015). Samtliga studier visar att tillsynen inte är rättssäker, likvärdig eller resurseffektiv och att inspektörer är utsatta för hot och våld i en helt oacceptabel utsträckning.

Tillsynen, framförallt den kommunala behöver mer resurser och arbetssätt och strukturer som gör den fri från hot, våld och jävsproblematik. Samverkan mellan kommuner och mellan andra aktörer behöver utvecklas och förstärkas.

Se också Naturvetarnas yttrande angående utredningen *Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet* (SOU 2017:63), M2017/01714/Me.

2.4 Statskontorets sammanfattande bedömning

Statskontorets bedömning: Brister i resurser, kompetens och bemanning är sannolikt de direkta orsakerna till att vissa kommuner har låg kontrollfrekvens och inte genomför kontrollerna på ett riskbaserat sätt.

Men Statskontoret bedömer även att det finns bakomliggande strukturella faktorer som i sin tur förklarar en del av dessa brister. De små kommunerna, det vill säga kommuner med få invånare, har generellt sett svårare att bedriva en lika effektiv verksamhet som de större kommunerna. Det kan bero på att det finns mindre möjligheter till specialisering i små kommuner, och att en större del av inspektörernas arbetstid i dessa kommuner går till administrativa uppgifter. Små kommuner är också mer sårbara, och berörs mer när någon i personalen är sjuk eller avslutar sin anställning. Glesbefolkade kommuner som ligger långt ifrån större befolkningscentra har också svårare att genomföra kontroller i tillräcklig omfattning. En förklaring till detta kan vara att långa avstånd gör att mer av inspektörernas tid går till resor, och att kommuner på dessa orter kan ha svårare att rekrytera personal.

Det är viktigt att påpeka att de strukturella faktorerna bara förklarar en del av den variation som finns mellan kommunerna. Bland de kommuner som utför otillräckligt antal kontroller

finns både små och stora kommuner, och kommuner som ligger nära och långt ifrån stora befolkningscentrum.

Vi bedömer även att bristerna beror på att vissa kommuner inte prioriterar kontrollen i tillräcklig utsträckning. Men det är svårt att bedöma hur stor del av problemen som beror på detta.

En annan faktor som bidrar till problemen är en generell brist på inspektörer i landet. Våra intervjuer tyder på att detta, i särskilt hög utsträckning, drabbar kommuner i avlägset belägna i landsbygdsregioner.

Naturvetarna delar statskontorets bedömning med tillägget att jävsproblematiken i vissa, framförallt mindre, kommuner är en bidragande faktor. Naturvetarnas undersökning *Inspektörernas arbetsmiljö i fokus: En ohållbar situation* (2013) visar att jävsproblematiken utgör ett av de största hindren för en god tillsyn för miljö-, hälso- och livsmedelsinspektörer. Problemet är överlag större i mindre kommuner, i kommuner med mindre än 30 000 invånare svarar 67 procent ja på frågan "Händer det på din nuvarande arbetsplats att andra intressen än tillsyns/kontrolluppdraget styr din tjänsteutövning".

Vidare visar rapporten att det är de allra största kommunerna och de kommuner som anordnat tillsynen i kommunalförbund som ett ljus i mörkret. De som arbetar med tillsyn är nöjdare med nuvarande organisering av tillsynen och uppger att de inte är utsatta för otillbörlig påverkan i lika hög utsträckning som övriga. Även om det är glädjande att det finns många myndigheter som kan hantera tillsynen bättre är det tydligt att den kommunala tillsyn som enkäten avser inte är likvärdig runtom i landet.

Tidigare hot och våld från en verksamhetsutövare eller från flera verksamhetsutövare inom en sektor kan också leda till färre tillsynsbesök då skyddet för inspektörerna i praktiken många gånger är undermåligt. Inspektörerna behöver omfattas av samma skydd som ges utredare hos polisen i sin tjänsteutövning.

3.3 Statskontorets sammanfattande bedömning

Statskontorets bedömning: Statskontoret bedömer att det finns möjligheter att utveckla Livsmedelsverkets styrning av livsmedelskontrollen för att på så sätt åtgärda en del av de brister som finns i den kommunala kontrollverksamheten. Statskontoret har tidigare föreslagit att Livsmedelsverket bland annat skulle kunna agera mer aktivt mot kommuner som missköter sitt kontrolluppdrag. Livsmedelsverket har inlett ett arbete med att i högre grad besluta om förelägganden för kommuner där kontrollen brister. Detta är också något som SKL frågat efter.

Vår bedömning är att detta kan lösa en del av problemen, särskilt i de fall där problemen beror på att kommunerna inte prioriterar kontrollverksamheten. Om orsakerna till problemen beror på strukturella faktorer som kommunernas storlek och läge, bedömer vi att denna typ av åtgärder har mindre effekt, åtminstone på längre sikt. Den sårbarhet som är förknippad med de många små kontrollmyndigheterna försvinner inte av att Livsmedelsverket i större utsträckning beslutar om förelägganden för dessa kommuner.

Vi bedömer mot den bakgrunden att det inte går att lösa problemen bara genom en bättre styrning och vägledning från Livsmedelsverkets och länsstyrelsernas sida, även om det

kan vara en del av lösningen. Vi bedömer därför att det krävs förändringar av mer organisatorisk art. Det innebär antingen att staten tar över ansvaret för livsmedelskontrollen, eller att kommuner i ökad utsträckning samverkar när det gäller livsmedelskontrollen.

Naturvetarna delar statskontorets bedömning.

5.3.1 Regeringen formulerar ett mål om kommunal samverkan

Statskontorets förslag: Kontrollmyndigheterna bör ha minst 3 årsarbetskrafter inom livsmedelskontroll 2025. Vårt förslag är att regeringen formulerar ett mål som innebär att de minsta kontrollmyndigheterna ska vara av en sådan storlek att livsmedelskontrollverksamheten blir mindre sårbar och kan bedrivas på ett effektivare sätt. Ett sådant mål förutsätter att kommuner i ökad utsträckning bildar gemensamma kontrollmyndigheter.

Naturvetarna tillstyrker förslaget.

5.3.2 Inför krav på att ta tillvara samverkansmöjligheter i livsmedelslagen

Statskontorets förslag: Statskontoret föreslår att regeringen föreslår riksdagen att besluta om en förändring i livsmedelslagen som innebär att kommuner ska ta vara på samverkansmöjligheter. Vi föreslår att kravet får följande lydelse i livsmedelslagen:

”Kommunen ska ta tillvara möjligheter att samverka när det gäller livsmedelskontrollen”

Naturvetarna tillstyrker förslaget.

5.3.3 Öka samverkan genom en skärpt uppföljning

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

Naturvetarna tillstyrker förslaget.

5.3.4 Ekonomiskt bidrag för att bilda en gemensam kontrollmyndighet

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

Naturvetarna tillstyrker förslaget.

5.3.5 Ge länsstyrelserna tydligare uppdrag att verka för kommunal samverkan

Statskontorets förslag: Regeringen bör ge länsstyrelserna i uppdrag att inventera och bedöma vilka kommuner som har mest nytta av att samverka inom livsmedelskontroll och miljötillsyn. Uppdraget innebär vidare att landshövdingarna ska verka för att

kommunerna bildar gemensamma kontroll- och tillsynsmyndigheter inom eller utanför länsgränserna.

Naturvetarna tillstyrker förslaget.

5.3.6 Ytterligare åtgärder regeringen bör övervägas om nämnda åtgärder inte ger avsedd effekt.

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

Naturvetarna tillstyrker förslaget.

NATURVETARNA



Per Klingbjer
Förbundsdirektör



Tobias Lundquist
Utredare