

Slutrapport

Kompetenshöjande åtgärder i livsmedelskontrollen

Livsmedelsverkets uppdrag att genomföra åtgärder inom ramen för livsmedelsstrategin



Innehåll

Sammanfattning	5
1. Bakgrund	8
1.1 Livsmedelsstrategin	8
1.2 Livsmedelsverkets uppdrag	8
2. Genomförande	9
2.1 Inriktning på uppdraget	9
2.2 Livsmedelsverkets tolkning av uppdraget	9
3. Aktiviteter	11
3.1 God kontrollsed	11
3.1.1 Etik i yrkesrollen	12
3.1.2 E-utbildning om kontrollprocessen	13
3.1.3 Kommunikationsinsatser och utbildningsturné	13
3.1.3 Utvecklad vägledning	14
3.2 Ökad likvärdighet genom utveckling och förbättring av kontrollen	14
3.2.1 Utveckling av fuskkontroller	15
3.2.2 Samordning av huvudkontorskontroller	16
3.2.3 Utveckling av kontroll av e-handel	17
3.2.4 Nationell kontrollplanering i primärproduktion	18
3.2.5 Kompetenshöjande åtgärder i form av e-utbildningar	19
3.2.6 Kompetensinventering	21
3.2.7 Kontrollblogg för ökad likvärdighet	22
3.3 Flexiblare tolkning av lagstiftningen	23
4. Ekonomisk redovisning	25
5. Slutsats och rekommendationer	26
Referenser	29

Sammanfattning

Bakgrund

Som en del i handlingsplanen i Livsmedelsstrategin fick Livsmedelsverket 2017 i uppdrag att utveckla stödet till den offentliga livsmedelskontrollen i landet genom kompetenshöjande åtgärder och stödjande verktyg vid genomförande av den offentliga livsmedelskontrollen. I uppdraget ingick också att utveckla information om relevanta bestämmelser och tillhörande stöd för att möta företagens behov.

Uppdraget om kompetenshöjande åtgärder i livsmedelskontrollen främjar det mål som är satt för Livsmedelsstrategins strategiska område Regler och villkor vilket handlar om att förenkla för företag genom lättillgänglig information och service från myndigheter samt förenklade regler och villkor. Inom Regler och villkor anges att den offentliga kontrollen bör vara likvärdig, präglas av hög kompetens och främja ett förtroendefullt klimat mellan myndigheter och företag.

Genomförande

Livsmedelsverkets inriktning på uppdraget har varit:

- Förändrad kontrollkultur
- Skapa system för likvärdighet
- Förenkla för företagen

Inom ramen för den inriktningen har flera aktiviteter genomförts under åren 2017-2019. En av de stora satsningarna har varit att utveckla det som Livsmedelsverket kallar God kontrollsed.

God kontrollsed är ett förändringsarbete mot en förändrad kontrollkultur och att skapa system för likvärdighet – något som på sikt kommer att förenkla för företagen i mötet med kontrollmyndigheter. Arbetet är långsiktigt och startades med att underlag samlades in från kontrollmyndigheter och företag för att få fram vad som är bra kontroll, men också vad som gör att kontrollen ibland fungerar mindre bra. Utifrån det materialet har två inriktningar, Kontrollprocessen och Etik i yrkesrollen, varit i fokus i det inledande skedet med God kontrollsed. Vägledning och en e-utbildning har tagits fram och en större utbildningsturné ska genomföras våren 2020 för att kommunicera ut God kontrollsed till Sveriges kontrollmyndigheter.

Inom arbetet med kompetenshöjande åtgärder har fokus varit på att öka kompetensen inom nya områden i kontrollen samt områden där företagen drabbas hårdast av att kontrollen inte är likvärdig vilket leder till en ojämn konkurrenssituation. Några sådana områden är kontroll av fusk, huvudkontor, e-handel och primärproduktion.

Inom uppdraget har även flera kompetenshöjande åtgärder genomförts i form av att utveckla e-utbildningar. Utbildningar som går att genomföra webbaserat finns framtagna och handlar om Uppdraget livsmedelskontroll, Faror och risker i livsmedelskedjan, Nationellt varningssystem (RASFF) och Temperaturmätning inom livsmedelskontrollen. Även e-utbildningar om kontroll av fisk är under produktion.

För att förenkla för företag genom enklare regler och villkor har Livsmedelsverket utrett möjligheter till att öka användningen av lagstiftningens flexibilitet. Inom EU-lagstiftningen finns möjlighet att, om livsmedelssäkerheten inte äventyras, göra anpassningar och ge undantag från vissa krav (lokalkrav och krav på provtagning). Syftet är att underlätta verksamheten för små företag, att tillåta fortsatt användning av traditionella metoder genom att underlätta för företag som tillverkar traditionella produkter och att underlätta för företag med särskilda geografiska förutsättningar, till exempel i bergstrakter eller på öar.

Inom ramen för det har Livsmedelsverket kartlagt möjligheterna till användning av flexibiliteten och hur detta kan införas i nationell lagstiftning. Ett erfarenhetsutbyte har också gjorts med Finland som kommit längre än Sverige inom detta. Ett förslag på nya nationella föreskrifter har tagits fram som nu ska processas vidare.

Underlätta för företag genom ökad likvärdighet 2020

Livsmedelsverket har för 2020, inom ramen för Livsmedelsstrategin, fått ett regeringsuppdrag att vidareutveckla det arbete som pågår inom livsmedelskontrollen för att öka likvärdigheten, utveckla bemötandefrågor och på andra sätt underlätta för företagen. I arbetet ska ingå bland annat kompetenshöjande insatser, arbete för att etablera en god kontrollsed, målgruppsanpassning av information till företag och, där det bedöms möjligt, göra nationella anpassningar av livsmedelslagstiftningen med fokus på små företag.

Under 2020 ämnar Livsmedelsverket genomföra följande aktiviteter inom ramen för uppdraget:

- Fortsatt arbete med att implementera God kontrollsed
- Införa en ny riskklassningsmodell för att öka likvärdigheten i kontrollen
- Utveckla arbetet med skyddade beteckningar för ökad likvärdighet i kontrollen
- Samrådsgrupper för bransch och företag för att skapa en arena för utveckling av lagstiftning och kontrollfrågor
- Utveckling av företagsanpassad information och ökad satsning på arbete med branschriktlinjer
- Fortsatt arbete med nationella anpassningar inom ramen för livsmedelslagstiftningens flexibilitet för att stärka svenska företags konkurrenskraft

Framtida arbete för att underlätta för företag

Från och med 2021 och framåt ser Livsmedelsverket ett stort behov av att driva arbetet vidare med samma inriktning som tidigare. Arbetet med att implementera en God kontrollsed i livsmedelskontrollen behöver fortsätta då det är ett förändringsarbete som drivs på längre sikt.

För att skapa bra förutsättningar för företag i kontrollsituationer och öka likvärdigheten bör satsningar 2021 och framåt göras på kompetenshöjande åtgärder, samordning och vägledning inom områden där behovet är som störst; kontroll inom primärproduktionen (där uppföljning visat att kontrollen inte fungerar) och kontroll av så kallade kontaktmaterialföretag. När det gäller de sistnämnda så är detta en

ny typ av kontroll som ska byggas upp och det är viktigt att den blir så bra som möjligt för att företagen.

Då det gäller arbetet med att underlätta för företag så behöver Sverige skapa system för hur tredjepartscertifiering kan minska kontrollfrekvensen. Det ger en direkt lättnad för företagen vad gäller avgifter och kontroll. Arbeta med att bygga upp systemet bör starta så snart som möjligt och erfarenheter inhämtas från andra medlemsstater.

Även arbetet med flexibilitet behöver fortsätta 2021. En del av det arbetet handlar om att identifiera och ta fram nationella bestämmelser som utnyttjar den flexibilitet som finns i EU-lagstiftningen för att förenkla och underlätta för företag.

En fortsatt satsning på arbetet med samrådsgrupper och branschriktlinjer är viktigt då det är ett bra sätt för myndighet och bransch att gemensamt arbeta för de mål som Livsmedelsstrategin anger.

Förutsättningar för de satsningar och aktiviteter som föreslås för 2021 och framåt är dock att Livsmedelsverket får medel för att arbeta med dessa.

1. Bakgrund

1.1 Livsmedelsstrategin

Riksdagen godkände i juni 2017 regeringens förslag om en livsmedelsstrategi för tiden fram till 2030 (prop. 2016/17:104, bet. 2016/17:MJU23, rskr. 2016/17:338).

Livsmedelsstrategin är en plattform som anger inriktningen för politiken fram till 2030 för att skapa långsiktighet och stabilitet i livsmedelskedjan. Grunden är att strategin ska skapa sysselsättning, hållbar tillväxt och kollektiva nyttigheter och bidra till en konkurrenskraftig livsmedelsproduktion i Sverige även i framtiden. Det övergripande målet för livsmedelsstrategin är en konkurrenskraftig livsmedelskedja där den totala livsmedelsproduktionen ökar, samtidigt som relevanta nationella miljömål nås, i syfte att skapa tillväxt och sysselsättning och bidra till hållbar utveckling i hela landet.

Strategin omfattar tre strategiska områden:

- Regler och villkor
- Konsument och marknad
- Kunskap och innovation

Regeringens bedömning är att dessa områden väl sammanfattar inom vilka områden som insatser krävs för att skapa en stärkt konkurrenskraft för livsmedelskedjan och för en ökad livsmedelsproduktion.

1.2 Livsmedelsverkets uppdrag

För att uppnå målen i strategin fattade regeringen också beslut om en handlingsplan som innehåller åtgärder inom de områden som pekas ut i strategin. Åtgärderna faller exempelvis ut som regeringsuppdrag för myndigheter som verkar inom livsmedelskedjan.

I början av 2017 fick Livsmedelsverket, via regeringsbeslut N2017/01028/SUN, i uppdrag att utveckla stödet till den offentliga livsmedelskontrollen i landet genom kompetenshöjande åtgärder och stödjande verktyg vid genomförande av den offentliga livsmedelskontrollen. I uppdraget ingick också att utveckla information om relevanta bestämmelser och tillhörande stöd för att möta företagets behov. Livsmedelsverket fick för uppdragets genomförande använda högst 10,5 miljoner kronor under 2017–2019.

I slutet av september 2017 lämnade Livsmedelsverket in en delredovisning av uppdraget som främst innehöll de åtgärder som påbörjats under 2017, men också en plan för inom vilka områden det fortsatta arbetet ska bedrivas.

I uppdraget ingår att Livsmedelsverket ska slutredovisa uppdraget till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 28 februari 2020.

2. Genomförande

2.1 Inriktning på uppdraget

Livsmedelsstrategin syftar till att skapa stärkt konkurrenskraft i livsmedelskedjan och bidra till en långsiktig och hållbar ökning av svensk livsmedelsproduktion. Detta ska på sikt kunna öka sysselsättningen i landet inom livsmedelsbranschen.

Uppdraget om kompetenshöjande åtgärder i livsmedelskontrollen främjar det mål som är satt för det strategiska området Regler och villkor:

”Utformningen av regler och villkor ska stödja målet om en konkurrenskraftig och hållbar livsmedelskedja där produktionen ökar. Detta genom ändamålsenliga skatter och avgifter, regelförenklingar, administrativa lättnader och andra åtgärder för att stärka konkurrenskraften och lönsamheten bör främjas för att skapa ett förtroendefullt klimat mellan kontrollmyndigheter och de som är föremål för kontrollen.”

Följande inriktningar pekas ut i livsmedelsstrategin:

- Förenkling för företag - arbetet med att förenkla för företagen bör fortsatt ges hög prioritet då det gäller regler och villkor.
- Lättillgänglig information och service från myndigheter för företag för att de regler och villkor som rör företagande bör fortsätta att utvecklas.
- Utveckling och samordning av den offentliga kontrollen av företag i livsmedelskedjan bör fortsätta. Den offentliga kontrollen bör vara likvärdig i hela landet och präglas av hög kompetens. Kontrollen bör, så långt som möjligt, vara samordnad och innebära en så liten störning i den ordinarie verksamheten för företagaren som möjligt. En god kunskapsnivå och ett gott informationsutbyte bör främjas för att skapa ett förtroendefullt klimat mellan kontrollmyndigheter och de som är föremål för kontrollen.

2.2 Livsmedelsverkets tolkning av uppdraget

I det uppdrag som Livsmedelsverket fick ingick att utveckla stödet till den offentliga livsmedelskontrollen i landet genom kompetenshöjande åtgärder och stödjande verktyg vid genomförande av den offentliga livsmedelskontrollen. Detta samman med Livsmedelsstrategins inriktning som anger att kontrollen bör utvecklas för att bli likvärdig och präglas av hög kompetens. Kontrollmyndigheter bör också kunna skapa ett förtroendefullt klimat och ha ett gott informationsutbyte med de företag som kontrolleras.

Inom ramen för uppdraget ingick också att Livsmedelsverket ska kunna ta fram och förmedla stöd till företagen genom bland annat information.

För att avgränsa uppdraget och sätta fokus på de områden som bäst stödjer Livsmedelsstrategins intentioner identifierade Livsmedelsverket tre viktiga inriktningar på uppdraget:

1. *Förändrad kontrollkultur*

Kontrollen bör präglas av förståelse för företagarens situation vid en kontroll och i de kontakter som sker mellan företag och myndigheter. Uppdraget som kontrollmyndigheter har ska fortsatt vara att kontrollera lagstiftningens efterlevnad, men utifrån aspekten att de flesta företag vill göra rätt, och därför bör det tydligare utvecklas hur kontroll och stöd till företagaren kan samverka.

2. *Skapa system för likvärdighet*

Livsmedelsverket behöver ta ett större ansvar för att påverka kontrollen genom ökad styrning och vägledning. Att styra kontrollen innebär att leda kontrollen i rätt riktning och visa vad som ska prioriteras. Det innebär också att ta en aktiv del i att utveckla kontrollen på olika sätt. Vägledningen av kontroll bör inriktas så att system skapas för likvärdighet istället för vägledning i enskilda kontrollfrågor.

3. *Förenkla för företagen*

Företagens behov av information och stöd bör beaktas i större utsträckning än tidigare. Detta kan delvis uppnås genom en förändrad kontrollkultur. Dessutom bör insatser ske för att stärka kontrollen inom de områden där livsmedelskontrollen idag är svag. Detta eftersom en eftersatt kontroll inom vissa områden skapa öppningar för ojämna konkurrensvillkor. Exempel på sådana områden är e-handel med livsmedel.

3. Aktiviteter

3.1 God kontrollsed

Inom livsmedelskontrollen ryms idag många olika kompetenser och bakgrunder. Det saknas enhetlig grundutbildning för inspektörsyrket, och även på veterinärsidan saknas grundläggande utbildning om rollen som myndighetsperson. Sannolikt är detta en av många orsaker till varför företag och bransch upplever livsmedelskontrollens utförande som spretigt och ojämn mellan myndigheter eller individer inom kontrollen.

God kontrollsed är ett sätt att samla kontrollen kring det som upplevs som positivt i kontrollen och befästa de delar som fungerar bra, både i processer och handling, men också i beteenden. Det som upplevs som svårt och fungerar mindre bra ska omhändertas i arbetet med att utveckla den goda seden.

Grunderna är att kontrollen ska vara:

- *Tydlig*
Kontrollen är tydlig gentemot företagen som kontrolleras. De ska förstå varför kontroll sker och myndigheten ska vara tydlig i all sin kommunikation med företaget.
- *Rättssäker*
Kontroll utförs för att bekräfta att livsmedelsföretag uppfyller lagstiftningens krav.
- *Enhetlig och likvärdig*
Kontrollmyndigheterna arbetar på ett enhetligt sätt vilket ger en likvärdig kontroll. Liknande företag i olika delar av landet men också inom en och samma kommun ska få likvärdig kontroll och bedömning.
- *Verkningsfull*
Kontrollen ska ge effekt. Om ett företag inte följer lagstiftningen ska myndigheten kunna hantera de sanktioner som behövs.
- *Riskbaserad*
Kontrollen ska fokusera på verksamheter med störst risker.
- *Systematisk*
Kontrollen följer en kontrollprocess. Det finns metoder för hur offentlig kontroll ska utföras och hur myndigheterna kan arbeta systematiskt.
- *Objektiv*
Kontrollen ska genomföras genom en opartisk granskning.

Under 2017-2018 höll Livsmedelsverket ett stort antal workshops med handläggare och chefer inom livsmedelskontrollen från olika myndigheter i kedjan (Livsmedelsverket, länsstyrelser och kommuner), men också med företag och branschrepresentanter. Syftet med dessa workshoppar var att

identifiera dels det som fungerar bra, dels svårigheter inom kontrollen och när kontrollen upplevdes fungera mindre bra.

Resultaten från workshoparna sammanställdes och utifrån dessa utkristalliserades två tydliga områden som ofta ger upphov till att kontrollen inte fungerar som den ska; den enskilda handläggarens möte med företag i en kontrollsituation och svårigheter att göra bedömningar i en kontrollsituation. För att arbeta vidare med detta utgick Livsmedelsverket från två huvudspår:

- Etik i yrkesrollen
- Kontrollprocessen

Dessa var fokus på det fortsatta arbetet med God kontrollsed under 2019 och de aktiviteter som tagits fram.

Livsmedelsverkets arbete med God kontrollsed syftar till att få kontrollpersonal att känna trygghet i sin yrkesroll, att utförande av kontroll blir mer enhetligt, kontrollen blir effektiv och sammanhållen vilket också underlättar för företagen.

Arbetet med God kontrollsed är dock långsiktigt och det arbete som påbörjats är att se som en start på ett större förändringsarbete med en förändrad kontrollkultur och att skapa system för likvärdighet – något som på sikt kommer att förenkla för företagen i mötet med kontrollmyndigheter.

3.1.1 Etik i yrkesrollen

Arbetet med Etik i yrkesrollen fokuserar på att skapa etisk medvetenhet, något som är viktigt i mötet mellan människor.

Arbetet fokuserar på den yrkesroll som följer av uppdraget offentlig livsmedelskontroll, en roll där handläggare på en myndighet möter personer som blir utsatta för en kontrollsituation. Etisk medvetenhet är särskilt viktig i yrken vars arbete kan ha djupgående inverkan på människors liv och villkor, alltså i verksamheter som utövar makt i någon form. Lagstiftning som rör rättssäkerhet ger viktiga principer och normer och yrkesutövarnas värderingar och handlande behöver vara i samklang med dessa.

Yrkesrollen livsmedelsinspektör liksom andra roller inom livsmedelskontrollen såsom veterinär eller handläggare ska präglas av en professionell hållning. Professionell hållning inom god sed i livsmedelskontrollen beskrivs i fyra delar:

1. Förverkliga vårt uppdrag.
2. Värna din integritet.
3. Visa andra respekt.
4. Skapa tillförlitlighet.

I ett vägledande dokument, ”Etik i din yrkesroll” som färdigställs och publiceras under början av 2020, beskrivs professionell hållning med såväl principer som exempel. Dokumentet finns tillgängligt på Livsmedelsverkets webbplats för vägledning, Kontrollwiki, och kommer att användas under Livsmedelsverkets utbildningsturné 2020 (se avsnitt 3.1.3).

Läsaren ges fördjupad kunskap om olika delar i att ha ett professionellt arbetssätt och det finns exempel på etiska frågeställningar. Syftet med vägledningen är att göra frågan om etik i yrkesrollen mer konkret och texterna ska inspirera till reflektion, diskussion och en medvetenhet om etik i inspektörens arbetsvardag.

3.1.2 E-utbildning om kontrollprocessen

För att en kontroll ska bli så bra som möjligt krävs ett systematiskt förhållningssätt till hela processen. Ett bra slutresultat är att kontrollen är verkningsfull (har effekt) och upplevs som tydlig, likvärdig och rättssäker för företaget.

Kontrollprocessen omfattar de steg som bör genomföras från det att ett kontrollbesök är beslutat att genomföras tills dess att all fakta som samlats in på kontrollbesöket hanterats och, i de fall avvikelser förekommer, åtgärdats av företaget.

Systematiken ska göra så att kontrollen fokuserar på ”rätt” saker och göra den som genomför kontrollen förberedd på tänkbara utfall för att nå ett bra resultat. Den som genomför kontrollen har också en större möjlighet att förhålla sig objektiv till det som upptäcks vid kontrollen för att kunna göra en bra bedömning.

Att hantera avvikelser är en naturlig del av en kontrollmyndighets vardagliga verksamhet och avvikelshantering ingår också i kontrollprocessen. Utifrån dessa förutsättningar har Livsmedelsverket tagit fram en e-utbildning (webbaserad kurs) med namnet ”Kontrollprocessen - från förberedelse till avvikelshantering”. Utbildningen fokuserar på hur avvikelser definieras och hur myndigheten därefter hanterar dem. Allt för att Sveriges kontrollmyndigheters arbete ska bedrivas rättssäkert och enhetligt för en likvärdig kontroll. Utbildningen tillhandahålls via Livsmedelsverkets Utbildningsportal och målgruppen är all personal som är yrkesverksam inom livsmedelskontrollen.

Utbildningen tar 2-3 timmar att genomföra och behandlar hur ett rutinmässigt kontrollbesök planeras, genomförs och hur eventuella avvikelser därefter bör hanteras av myndigheten. Utbildningen är också en del i den utbildningsturné som Livsmedelsverket kommer att genomföra våren 2020 (se avsnitt 3.1.3).

Genom att kontrollmyndigheternas arbete samordnas när det gäller utförandet av kontroll och hur avvikelser hanteras kommer företagen att gynnas eftersom att myndighetens arbete blir mer förutsägbart och rättssäkert.

3.1.3 Kommunikationsinsatser och utbildningsturné

För att skapa en förändrad kontrollkultur och öka likvärdigheten i kontrollen behövs omfattande kommunikationsinsatser och utbildningar. Som nämnts tidigare är arbetet långsiktigt, men i det inledande skedet har en kommunikationsplan tagits fram för att sprida informationen främst under 2020. För att kommunicera God kontrollsed arbetar Livsmedelsverket med vägledande texter, filmer och en större utbildningsinsats via en utbildningsturné våren 2020.

Utbildningsturnén riktar sig till alla som arbetar i den offentliga livsmedelskontrollen såsom inspektörer, veterinärer, handläggare och chefer på kommuner, länsstyrelser, Livsmedelsverket och Försvarsinspektören för hälsa och miljö. Grunderna är hur vi utför kontroll i enlighet med god sed och är en påbyggnad på e-utbildningen om kontrollprocessen (se avsnitt 3.1.2).

Det rör sig om totalt åtta tillfällen på fem olika orter som Livsmedelsverket kommer för att hålla i en två dagars utbildning.

Målet med utbildningsturnén är att nå ut till så många som möjligt inom livsmedelskontrollen och genom föreläsningar och gruppövningar tydliggöra innebörden av God kontrollsed samt öka möjligheterna till ett mer enhetligt arbetssätt.

Under 2020 kommer även ett anpassat informationsmaterial om God kontrollsed tas fram för bransch och företag.

3.1.3 Utvecklad vägledning

Kontrollwiki är Livsmedelsverkets webbplats med fördjupad information om livsmedelskontroll och Livsmedelsverkets tolkning av lagstiftningen. På Kontrollwiki kan alla ta del av vilka regler som gäller och vad de innebär, och få matnyttiga fakta om sakområden i hela livsmedelskedjan. Kontrollwiki riktar sig i första hand till inspektörer som arbetar med livsmedelskontroll men är öppen för alla som behöver fördjupad kunskap.

Informationen på Kontrollwiki uppdateras kontinuerligt. I samband med att e-utbildningen om kontrollprocessen har strukturen på Kontrollwiki omarbetats. Nya vägledande texter om bland annat etik i yrkesrollen har tagits fram under 2019 och den nya strukturen och uppdaterad vägledning börjar publiceras under de första månaderna av 2020.

Den nya vägledande informationen om kontrollprocessen ger tydligare vägledning än tidigare gällande vilka handläggningssteg som bör ingå vid livsmedelskontroll. Vägledningen förklarar även nya begrepp som införts i samband med att den nya kontrollförordningen (EU) nr 2017/625¹ har börjat gälla. Med den nya informationen blir det tydligare vad som kan förväntas av livsmedelskontrollen, både för kontrollpersonalen som genomför kontrollerna och för företagen som kontrolleras.

3.2 Ökad likvärdighet genom utveckling och förbättring av kontrollen

För att företagare ska bedömas likvärdigt oavsett var i landet de bedriver sin verksamhet, är det viktigt att kontrollmyndigheternas bedömningar är samstämmiga. Med cirka 250 kommunala kontrollmyndigheter och 21 länsstyrelser, av varierande storlek och med olika förutsättningar vad gäller resurser och kompetens, är det en utmaning att uppnå likvärdighet i kontrollen.

Vid Livsmedelsverkets revisioner och i myndighetsrapporteringen till Livsmedelsverket har det konstaterats olikheter mellan myndigheter i exempelvis bedömning av avvikelser och benägenhet att

¹ Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) 2017/625 av den 15 mars 2017 om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för att säkerställa tillämpningen av livsmedels- och foderlagstiftningen och av bestämmelser om djurs hälsa och djurskydd, växtskydd och växtskyddsmedel samt om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 999/2001, (EG) nr 396/2005, (EG) nr 1069/2009, (EG) nr 1107/2009, (EU) nr 1151/2012, (EU) nr 652/2014, (EU) 2016/429 och (EU) 2016/2031, rådets förordningar (EG) nr 1/2005 och (EG) nr 1099/2009 och rådets direktiv 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG och 2008/120/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 854/2004 och (EG) nr 882/2004, rådets direktiv 89/608/EEG, 89/662/EEG, 90/425/EEG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG och 97/78/EG samt rådets beslut 92/438/EEG (förordningen om offentlig kontroll)

fatta beslut om åtgärder vid bristande efterlevnad. Myndigheters benägenhet att påtala avvikelser hos livsmedelsföretagarna har också visat sig variera kraftigt.²

I Livsmedelsverkets regleringsbrev för år 2017 fick myndigheten i uppdrag att planera och genomföra en utvärdering av effekterna av myndighetens arbete med att utveckla livsmedelskontrollen och göra den mer likvärdig. I den delrapport³ som lämnades in till regeringen våren 2018 framgår bland annat att företagens upplevelse av likvärdighet till viss del skiljer sig från lagstiftarens definition av likvärdighet. Utifrån ett lagstiftningsperspektiv innebär likvärdighet att alla kontrollmyndigheter, i ungefär samma utsträckning, finner brister i efterlevnaden av lagstiftningen och säkerställer att dessa åtgärdas. Utifrån livsmedelsföretagarens perspektiv innebär likvärdighet att livsmedelsföretagarnas upplevelse av ett liknande arbetssätt och en liknande bedömning är oberoende av vilken kontrollmyndighet som de möter. I detta ingår också en upplevelse av att avgifter för kontrollen är likvärdiga och att den kontroll som företaget betalar för genomförs.

Livsmedelsverkets arbete med att skapa en mer enhetlig kontroll med likvärdiga bedömningar drivs främst utifrån att höja kompetensen och medvetenheten hos de myndigheter som bedriver kontroll. I de fall där det finns möjlighet styr även Livsmedelsverket kontrollen genom mål och vägledning.

Inom arbetet med kompetenshöjande åtgärder har fokus varit på att öka kompetensen inom nya områden i kontrollen samt områden där företagen drabbas hårdast av att kontrollen inte är likvärdig vilket leder till en ojämn konkurrenssituation. Några sådana områden är kontroll av fusk, huvudkontor, e-handel och primärproduktion.

3.2.1 Utveckling av fuskkontroller

Ett av Livsmedelsverkets interna verksamhetsmål är att hålla koll på och motarbeta fuskarna. Definitionen av fusk är, enligt EU-kommissionens nätverk för fusk (Food Fraud Network), ”avsiktlig överträdelse av livsmedelslagstiftningen, som vilseleder konsumenterna, och som görs för ekonomisk vinning”.

Fusk med livsmedel innebär inte bara att konsumenter blir lurade, utan kan också medföra risker för livsmedelssäkerheten. Enligt Livsmedelsverkets rapport om kontroll⁴ under 2018 hade antalet fuskkontroller ökat. En fjärdedel av kontrollmyndigheterna hade genomfört kontroll där det förekom misstanke om livsmedelsfusk.

Även företagen drabbas av att det förekommer oegentligheter på marknaden i och med att konkurrenssituationen därmed blir snedvriden.

Som en del i att utveckla arbetet med kontroll av fusk hos landets kontrollmyndigheter har Livsmedelsverket inom ramen för regeringsuppdraget om kompetenshöjande åtgärder genomfört flera aktiviteter:

² Livsmedelsverkets analys av skillnader i hur myndigheterna noterade avvikelser i livsmedelskontrollen 2012-2014

³ ”Effekter av utvecklingsarbetet i livsmedelskontrollen – delrapportering av utvärderingen”, Livsmedelsverket rapportserie nr 13 2018

⁴ Rapport om Sveriges livsmedelskontroll 2018: Primärproduktion, ledet efter primärproduktion och dricksvattenanläggningar, Livsmedelsverkets rapport L-2019 nr 17

- *Två kontrollprojekt med utgångspunkt i livsmedelsbedrägerier*

Syftet med kontrollprojekten har varit att förhindra att livsmedel som inte uppfyller lagstiftningens krav släpps ut på marknaden och att ta bort de som redan släppts ut, samt att få de deltagande kontrollmyndigheterna att höja kompetensen inom området. Ett resultat av projekten är även att företag som inte stått under kontroll av behöriga myndigheter för livsmedelskontroll har upptäckts och att åtgärder vidtagits mot dessa. Eftersom kontrollerna inom projekten ska utföras efter en given instruktion så bidrar det också till en likvärdighet i kontrollen.

År 2017 genomfördes ett projekt för kontroll av spritdrycker och 2018 var temat viltkött. Kontrollprojekten som genomförts har inneburit att livsmedel som inte uppfyller lagstiftningens krav antingen tagits bort från marknaden eller hindrats från att släppas ut. Det har även inneburit att företag som inte stått under kontroll av behöriga myndigheter för livsmedelskontroll har upptäckts och att åtgärder vidtagits mot dessa.

Projekten har bidragit till livsmedelsstrategins mål genom att de deltagande kontrollmyndigheterna höjt sin kompetens i att utföra offentlig kontroll för att identifiera och förhindra fusk.

- *Workshop med syfte att samla kontrollen*

Under 2018 genomfördes en workshop om fusk. Workshopen var tänkt som en kompetenshöjande åtgärd och en möjlighet att utbyta erfarenheter om fuskkontroller. På workshopen deltog främst kommunala kontrollmyndigheter och det var också en uppstart på ett nationellt fusknätverk mellan myndigheter på olika nivåer i kontrollkedjan.

- *E-utbildning kontroll av fusk*

Livsmedelsverket skapade under 2017 en interaktiv e-utbildning som handlar om att upptäcka och motverka fusk. Utbildningen bygger på en insats som Livsmedelsverket genomförde under 2015-2016 i form av fysiska utbildningar. E-utbildningen finns tillgänglig för samtliga kontrollmyndigheter via Livsmedelsverkets utbildningsportal. Den behandlar relevanta områden som till exempel lagstiftning, utförande av kontroll vid misstanke om livsmedelsfusk och att vidta åtgärder. Utbildningen är uppbyggd på teori varvat med praktiska exempel. Fram till och med årsskiftet 2019/2020 hade 103 personer genomfört utbildningen.

3.2.2 Samordning av huvudkontorskontroller

Under mars 2017 inleddes ett samarbete mellan Livsmedelsverket och ett antal kontrollmyndigheter med ansvar för huvudkontorskontroll. Syftet med samarbetet är att skapa förutsättningar för en likvärdig kontroll, och att utbyta erfarenheter. De kontrollmyndigheter som ingår i arbetsgruppen ansvarar alla för kontroll av flera huvudkontor för större, rikstäckande kedjor.

Arbetsgruppen träffas fyra gånger per år för att diskutera kontrollen av huvudkontor med fokus på unika frågeställningar, erfarenhetsutbyten och gemensamma projekt. På så sätt skapas en samsyn mellan myndigheterna.

Gruppen har exempelvis:

- genomfört samordnade kontroller på utvalda operativa mål i den nationella kontrollplanen,
- påbörjat ett fristående gemensamt projekt avseende allergiinformation vid e-handel, projektet kommer slutföras under våren 2020,
- tagit fram och uppdaterar löpande en sammanställning av olika kedjors ansvariga kontrollmyndigheter samt
- genomfört samsynskontroller för en mer enhetlig bedömning.

De huvudkontor som kontrolleras av kontrollmyndigheterna som ingår i denna grupp har i sin tur ett stort antal anläggningar runtom i landet. Kontrollerna som görs på dessa huvudkontor får med andra ord en mycket stor genomslagskraft, och denna kontroll är därför strategiskt viktig. Att kontrollen är samordnad och likvärdig är även till stor fördel för företagen.

De protokoll, listor över kontrollobjekt, projektplaner och liknande som tas fram av denna grupp publiceras i ett arbetsrum på Livstecknet, ett webbaserat forum som bara är tillgängligt för anställda inom livsmedelskontrollen i Sverige. Detta gör att även kontrollmyndigheter som inte ingår i gruppen, men som har huvudkontor, kan dra nytta av arbetet som sker.

3.2.3 Utveckling av kontroll av e-handel

E-handel med livsmedel är en växande trend i samhället och har kommit för att stanna. Att kontrollera e-handel innebär nya arbetssätt som ställer krav på speciell kompetens hos kontrollmyndigheterna. Kompetenshöjande åtgärder för kontroll av e-handel är en viktig del för att kontrollen ska genomföras och uppfattas som enhetlig i Sverige. Svenska konsumenter ska kunna handla livsmedel på nätet utan att riskera att bli lurade eller att få produkter som inte är säkra att äta. Företag som är aktiva inom e-handel ska kontrolleras på lika villkor för att konkurrensen inte ska snedvridas.

Arbetet kring e-handel utgår från det regeringsuppdrag om e-handel som genomfördes 2016 och de slutsatser som gjordes där⁵.

Kontrollansvaret för företag med e-handel ligger på den kontrollmyndighet där företaget har sitt säte. Dock är alla e-handelsföretag eller företag som har webbsidor som erbjuder e-handel inte registrerade hos de aktuella kontrollmyndigheterna. Om ett företag inte är registrerat sker ingen riskbaserad kontroll. Det är därför viktigt att Livsmedelsverket tar ett ansvar som central, samordnande myndighet och har en övervakande funktion som kan meddela de enskilda myndigheterna om avvikelser inom e-handel.

Livsmedelsverket har, inom ramen för regeringsuppdraget om kompetenshöjande åtgärder, fortsatt att utveckla metoder och struktur för en övervakningsfunktion för e-handel. Ett register för dokumentation, uppföljning och statistik av fynd har upprättats. Arbeta pågår med att ta fram vägledande texter om e-handelskontroll till Kontrollwiki. Det pågår också arbete med att ta fram riktad information till företag om e-handel. Vid svåra ärenden vägleder Livsmedelsverket även enskilda kontrollmyndigheter.

⁵ Rapport regeringsuppdrag Samordning och förbättring av kontrollen av e-handel

Under september 2017 deltog Sverige, på rekommendation av EU-kommissionen, en kontrollkampanj riktad mot kosttillskott som säljs via internet, mot respektive lands konsumenter. Sökning och kontroll avgränsades till:

- Kosttillskott som påstods kunna förebygga, behandla eller bota skelett- och ledsjukdomar
- Kosttillskott som innehöll nya, icke säkerhetsgodkända nya livsmedel (såsom Agmatinsulfat, Acacia rigidula, Epimedium grandiflorum och Hoodia gordonii)

I Sverige identifierades totalt 21 produkter och 12 olika kommuner var berörda, det vill säga hade företag som var inblandade i försäljningen/spridningen av produkten. Kommunerna erhöll information om försäljningen om otillåtna nya livsmedel från Livsmedelsverket, för att vidare kunna hantera det i sin egen kontroll.

Samordnade kontroller av det här slaget i många länder samtidigt ger stor effekt på marknaden vad gäller de aktuella produkterna/substanserna. Det ger också de lokala kontrollmyndigheterna i Sverige möjlighet till utveckling av sin e-handelskontroll och kontroll av, i detta fall, nya livsmedel.

3.2.4 Nationell kontrollplanering i primärproduktion

Livsmedelsverket och Jordbruksverket ska bland annat leda och samordna kontrollen inom primärproduktion av livsmedel och ge stöd och vägledning till länsstyrelserna. För att förbättra och säkerställa att kontrollen uppfyller kraven som ställs i kontrollförordningen (EU) nr 2017/625, särskilt när det gäller att kontrollen ska vara riskbaserad på nationell nivå och genomföras regelbundet inom samtliga branscher, har en nationell planering för kontrollen i primärproduktionen av livsmedel och foder, tagits fram. Arbetet har genomförts gemensamt av länsstyrelserna, Jordbruksverket och Livsmedelsverket.

Behovet av en nationell planering identifierades i det regeringsuppdrag som Jordbruksverket och Livsmedelsverket genomförde 2016⁶. En analys gjordes då av hur den svenska kontrollen av primärproducenter av livsmedel och foder uppfyller de krav som ställs i förordning (EG) nr 882/2004. Särskilt fokus låg på kraven att kontrollen ska vara riskbaserad, genomföras regelbundet och så ofta som lämpligt, samt att den utförs effektivt, enhetligt och ändamålsenligt. I uppdraget ingick även att undersöka möjligheterna att samordna den offentliga kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen i högre grad.

Den nationella kontrollplaneringen

- anger hur ofta olika branscher ska kontrolleras inom en fyraårsperiod,
- anger minsta antal kontrollobjekt per bransch, län och år som ska få kontroll,
- samordnar kontrollerna av foder och livsmedel,
- har fokus på specifika faror, aktuella risker och omvärldsbevakning,

⁶ Rapport för regeringsuppdrag angående den offentliga kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen, Livsmedelsverket och Jordbruksverket, december 2016

- utgår från registrerade anläggningar och deras huvudsakliga produktionsinriktning,
- kan inkludera gemensamma nationella kontrollprojekt och
- är flexibel och öppnar upp för ytterligare kontroller utifrån den enskilda länsstyrelsens behov.

För år 2020 har kontroller vid 1000 kontrollobjekt fördelats mellan ett flertal branscher. Kontrollerna har i sin tur fördelats mellan länen enligt beräkningar och principer som gör att sannolikheten att få kontroll är lika för alla anläggningar med samma risk, oavsett var i landet anläggningarna finns.

När det kommer till att välja vid vilket kontrollobjekt kontrollen ska utföras på, så läggs den uppgiften på den enskilda länsstyrelsen. Hänsyn tas då till bland annat klassningen av anläggningen, eventuella riskmodifierande faktorer i verksamheten, samt resultat från tidigare kontroller. Kunskaper som den enskilda länsstyrelsen har bäst kännedom om.

Leveranserna i projektet har varit att ta fram:

- modell för fördelning av kontroller mellan år och branscher,
- uppdaterad prioritetsmodulen för klassning av kontrollobjekt,
- modell för fördelning av ca 850 kontrollerna mellan länen,
- rutin för en årlig workshop, vilken ger förslag på fokus vid kontrollerna och inriktning på ca 150 övriga riskbaserade kontroller,
- uppdaterad vägledning om klassning och planering i Livsmedelsverkets Kontrollwiki,
- webinarier om modellen, filmad och tillgängliggjord för länsstyrelsernas kontrollpersonal,
- kontrollplan för 2020 och preliminär kontrollplan 2021-2023, distribuerad till länsstyrelserna och publicerad i den Nationella kontrollplanen (på NKP-webben) samt
- ett arbetsrum för framtida arbete.

Projektet har i stor grad bidragit till att ge länsstyrelserna ett stödande verktyg vid genomförande av den offentliga livsmedelskontrollen. Genom att styra på nationell nivå skapas också en mer enhetlig situation för företag inom primärproduktionsbranschen. Det är inte längre den enskilda myndigheten som utgår från hur läget ser ut i det egna länet utan den riskbaserade kontrollen styrs på nationell nivå vilket gör att sannolikheten för att få kontroll är lika för företag inom samma delbranschområden inom primärproduktionen.

3.2.5 Kompetenshöjande åtgärder i form av e-utbildningar

Sverige är ett land med stora geografiska avstånd och många kontrollmyndigheter. För att kunna erbjuda utbildningar som är tillgängliga för så många som möjligt har Livsmedelsverket valt att utveckla e-utbildningar inom flera olika områden. E-utbildningar kan genomföras under en kortare tidsperiod och från den egna myndighetens kontor.

Följande utbildningar har utvecklats inom ramen för regeringsuppdraget för kompetenshöjande åtgärder:

- *E-utbildning Uppdraget livsmedelskontroll*

Denna e-utbildning riktar sig primärt till nya livsmedelsinspektörer (eller annan kontrollpersonal) på Livsmedelsverket, på länsstyrelser eller i kommuner. Den syftar till att få personer som arbetar med livsmedelskontroll ska få en gemensam syn på uppdraget och grundläggande kunskaper för att genomföra uppdraget på ett bra sätt.

Övergripande målsättning med utbildningen är att skapa förståelse för uppdraget livsmedelskontroll och den myndighetsroll och yrkesroll som följer av det uppdraget. Utbildningen är relativt omfattande och består av sju lärande avsnitt och ett avslutande kunskapsprov.

E-utbildningen var klar i december 2017. Fram till årsskiftet 2019/2020 har 67 personer genomfört utbildningen.

- *E-utbildning om faror och risker i livsmedelskedjan*

Utbildningen ger deltagarna grundkunskaper om livsmedelsburna biologiska och kemiska faror och om hur förekomsten av faror kan kontrolleras i livsmedelskedjan. Utbildningen ska förmedla sådana kunskaper som behövs för att kunna genomföra livsmedelskontroll på ett sätt som tar hänsyn till kända hälsorisker. Utbildningen som lanserades i mars 2018 riktar sig till nya livsmedelsinspektörer, veterinärer eller handläggare vid Livsmedelsverket, länsstyrelser eller vid kommunala myndigheter. Utbildningen är även tillgänglig för företag. Ett 60-tal personer har genomfört utbildningen.

- *E-utbildning RASFF ("snabbt varningssystem för icke säkra livsmedel")*

I regleringsbrevet för år 2016 fick Livsmedelsverket uppdraget att, för livsmedel som utgör eller kan antas utgöra en risk för människors hälsa, utreda och utveckla ett nationellt varningssystem för ökat informationsutbyte och samarbete mellan kontrollmyndigheterna. Uppdraget redovisades i januari 2017 i rapporten "Ett nationellt varningssystem om livsmedel"⁷.

En av åtgärderna som vidtogs i samband med införandet av varningssystemet var att ta fram en e-utbildning för personal på berörda kontrollmyndigheter. I samband med detta ordnade Livsmedelsverket dessutom så att alla berörda myndigheter kunde delta i EU-kommissionens initiativ Better Training for Better Food som erbjuder en e-utbildning om RASFF (Rapid Alert System for Food and Feed). Detta med anledning av att det nationella systemet för snabb varning utgör en del av det system som används på EU nivå.

Fram till årsskiftet 2019/2020 hade 593 personer genomfört e-utbildningen. Livsmedelsverket har noterat ett ökat antal meddelanden i varningssystemet från 2018 och framåt. Fler uppföljningar att produkter tas bort från marknaden sker idag jämfört med innan implementeringen. Livsmedelsverkets slutsats är också att införande av varningssystemet och e-utbildningen har lett till ett ökat samarbete mellan myndigheterna.

⁷ Rapport regeringsuppdrag; Ett nationellt varningssystem om livsmedel

- *Temperaturmätning i livsmedelskontrollen*

Att mäta temperaturer i livsmedel är en grundläggande och naturlig del av en kontrollmyndighets vardagliga verksamhet. Därför har den webbaserade kursen ”*Temperaturmätning inom livsmedelskontrollen*” fokus på hur kontrollpersonal mäter temperaturen på livsmedel. Allt för att Sveriges kontrollmyndigheters arbete ska bli effektivt och enhetligt. Kursen tillhandahålls via Livsmedelsverkets Utbildningsportal och målgruppen är all personal som är yrkesverksam inom livsmedelskontrollen.

Kursen ger kännedom om grunderna för hur temperaturmätning av livsmedel går till i olika situationer och med olika instrument. Kursen berör också hur myndigheten bör tänka kring kalibrering och kontroll av termometrar samt hur myndigheten kan fatta juridiskt hållbara beslut utifrån genomförda temperaturmätningar.

Fram till årsskiftet 2019/2020 hade 49 personer genomgått utbildningen.

- *E-utbildningar i processkunskap om fiskprodukter*

I en tidigare revision av fiskkontrollen⁸ konstaterade Sante F (dåvarande FVO) att många svenska livsmedelsinspektörer inte har erbjudits utbildning inom fiskkontroll i tillräcklig grad. Därför arbetar Livsmedelsverket med att ta fram e-utbildningar om fisk. Till e-utbildningarna publiceras också omfattande information i Kontrollwiki, Livsmedelsverkets särskilda webbplats för fördjupad information.

E-utbildningarna kommer att färdigställas under 2020.

3.2.6 Kompetensinventering

I Livsmedelsstrategin betonas att den offentliga kontrollen bör vara likvärdig i hela landet och präglas av hög kompetens.

Livsmedelskontrollen kräver en komplex kompetens som omfattar yrkesteknisk kompetens (kunskaper inom exempelvis naturvetenskap, teknik, juridik), personlig kompetens (attityd, etik, ansvar, integritet), kommunikativ kompetens (socialt samspel, respekt, uttrycksförmåga) och strategisk kompetens (att förstå roller, konsekvenser av beslut och agerande). Ett arbete utfört enligt God kontrollsed kräver dessutom ett metodiskt arbetssätt vid utförandet.

Livsmedelsverket stödjer kontrollen bland annat genom att ta fram utbildningar riktade till kontrollpersonal samt medverka som föreläsare vid konferenser, grundutbildningar på svenska lärosäten och andra sammanhang. Under hösten 2019 har Livsmedelsverket tagit fram en enkät med frågor om kompetens som under januari 2020 skickats till inspektörer och veterinärer på kommunala kontrollmyndigheter samt inom Livsmedelsverkets egen operativa kontroll. Syftet med enkäten är att ringa in de områden där det finns ett behov av mer stöd, vägledning eller utbildningsinsatser. Det kan bland annat röra sig om insatser för att tydliggöra särskilda lagstiftningsområden eller frågor kopplade till specifika branscher.

⁸ Slutrapport om en revision utförd i Sverige från den 18-29 maj 2015 för att utvärdera det befintliga kontrollsystemet för livsmedelssäkerhet vid produktion och utsläppande på marknaden av fiskprodukter

Utifrån enkätsvaren, men också utifrån andra informationskällor kommer en flerårig utbildningsplan att tas fram. Underlaget från enkäten kommer således att bidra till Livsmedelsstrategins mål genom att stödet till den offentliga livsmedelskontrollen i landet utökas då utbildningsinsatser och vägledning som tas fram de kommande åren riktas mot de områden där behovet av vidareutbildning och mer vägledning är störst.

3.2.7 Kontrollblogg för ökad likvärdighet

En av Livsmedelsverkets kanaler för att kommunicera vägledande material och ha en direkt kommunikation med Sveriges livsmedelskontroll är Livstecknet. Livstecknet är ett forum som enbart används av handläggare som arbetar med livsmedelskontroll. Det är ett skyddat forum där Livsmedelsverket har möjlighet att föra diskussioner, lägga ut kontrollprojekt och svara på direkta frågor från kontrollen.

För att utveckla kommunikationen har en ny del av Livstecknet utvecklats inom ramen för handlingsplanen för livsmedelsstrategin. Den nya delen har namnet Kontrollbloggen och är till för snabb och interaktiv kommunikation med handläggare som arbetar med livsmedelskontroll.

Syftet med kontrollbloggen är att öka kompetensen och likvärdigheten inom kontrollen genom informationsutbyte mellan myndigheterna. Bloggen ska även ge en ökad vi-känsla mellan inspektörerna och skapa en större samhörighet för alla som jobbar inom livsmedelskontrollen.

Kontrollbloggen togs i bruk i mars 2019 och innehåller bland annat:

- *Fiktiva fallbeskrivningar*

Fiktiva fallbeskrivningar läggs ut och kontrollmyndigheter uppmanas att svara och berätta hur de hade bedömt fallen. Efter några veckor läggs sedan svaret upp på hur Livsmedelverket anser att fallet ska hanteras. Detta för att öka likvärdigheten.

- *Goda exempel från kontrollen*

I blogginlägg uppmanar Livsmedelverket andra kontrollmyndigheter att komma med bra exempel på hur de jobbar med en specifik kontrolluppgift eller löser utmaningar på arbetsplatsen.

- *Rapport från konferenser, workshops och liknande*

I samband med workshops, konferenser och Sante F-audits lägger personal som deltar från Livsmedelsverket ut referat och intryck för att ge övriga kontrollmyndigheter en inblick i vad sammankomsterna innebär.

- *RASFF-bloggen*

RASFF-teamet lägger upp inlägg för att förenkla RASFF-rapporteringen.

Kontrollbloggen har haft ett kontinuerligt publiceringsflöde och varit en väl läst del av Livstecknet.. Dock finns utvecklingspotential vad gäller interaktion mellan kontrollmyndigheterna; något som Livsmedelsverket avser arbeta med fortsättningsvis.

3.3 Flexiblare tolkning av lagstiftningen

Den EU-harmoniserade livsmedelslagstiftningen är omfattande och detaljerad. Bestämmelserna syftar bland annat till att säkerställa en hög skyddsnivå för människors hälsa. Det finns dock utrymme för viss flexibilitet i den EU-rättsliga livsmedelslagstiftningen genom att, om livsmedelssäkerheten inte äventyras, göra anpassningar och ge undantag från vissa lokalkrav och krav på provtagning. Syfte med detta är flera; att underlätta verksamheten för små företag, att tillåta fortsatt användning av traditionella metoder, att underlätta för företag som tillverkar traditionella produkter och att underlätta för företag med särskilda geografiska förutsättningar, till exempel i bergstrakter eller på öar. Medlemsstaterna måste i allmänhet införa nationella bestämmelser för att utnyttja reglerna om flexibilitet, men Sverige har hittills utnyttjat dessa möjligheter sparsamt.

För att bättre utnyttja flexibiliteten i lagstiftningen och därmed underlätta för företag har Livsmedelsverket under 2019 bedrivit ett arbete med att:

- *Kartlägga behov*

För att identifiera verksamheter inom Livsmedelsverkets ansvarsområde där det finns behov av nationella anpassningar har en workshop genomförts tillsammans med kontrollpersonal och jurister inom Livsmedelsverket. Nästa steg i kartläggningen är att samla in information om behov och önskemål från företagen.

- *Utbyta erfarenheter*

Finland har under flera års tid arbetat framgångsrikt med flexibilitet och gjort flera nationella anpassningar i syfte att underlätta för bland annat små företag. De nationella reglerna underlättar även för myndigheterna och bidrar till en enhetlig tillämpning av flexibiliteten i lagstiftningen. Det finns många likheter mellan svenska och finska företag, inte minst när det gäller rennäringen och jakt. Livsmedelsverket har därför genomfört ett studiebesök hos Livsmedelsverket i Finland och tagit del av deras erfarenheter arbetet flexibla regler och erfarenheter från notifieringsprocessen. Erfarenhetsutbytet har lett till konkreta förslag till hur kartläggning av företagets behov kan genomföras och till hur företag och kontrollmyndigheter tydligare kan informeras på Livsmedelsverkets webbplats om flexibiliteten i lagstiftningen och de nationella anpassningar som har genomförts. Genom tydlig information på webbplatsen kan företag och branschorganisationen även uppmärksammas vilka möjligheter det finns att införa ytterligare anpassningar.

- *Påbörja arbetet med föreskrifter*

Innan arbetet med att ta fram nationella bestämmelser kan starta måste faktainsamling ske och bakgrundspromemoria skrivas. Ett par områden som identifierades i behovskartläggningen är direktförsäljning av renkött och mognadslagring av ost i jordkällare, grottor och liknande. Livsmedelsverket har påbörjat ett arbete med faktainsamling och bakgrundspromemoria till föreskriftsförslag på dessa områden.

Fäbodbranschen är hotad. Det blir färre och färre aktiva fäbodbrukare som förädlar mjölk. Eldrimner, som är ett nationellt resurscentrum för företag inom småskaligt mathantverk, uppger att några av anledningarna till detta är att det är svårt att fortsätta med

fäbodverksamheten då det finns en brist på förståelse för fäbodbrukarnas produktionsförhållanden, tillsammans med ”regelkrångel” och lönsamhetsproblem.

Ett förslag till nya föreskrifter som innebär enklare regler för bland annat provtagning och analys för företag som producerar vissa typer av ost (småost och rörost) har tagits fram. Det finns ett utkast till konsekvensutredning och föreskriftsförslag framtaget som gäller ändring av Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2005:20) om livsmedelshygien. Förslaget innebär ett undantag från kraven i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004 av den 29 april 2004 och tar hänsyn till de speciella förutsättningarna för fäbodbrukare som framställer livsmedel med traditionella metoder på fäbodarna för att möjliggöra försäljning av vissa traditionella värmebehandlade färskostar.

Med de anpassningar som nu föreslås underlättar Livsmedelsverket för de fäbodbrukare som vill fortsätta sälja den här typen av traditionellt framställd färskost. Föreskriftsförslaget kommer att remitteras till berörda intressenter och därefter anmälas till kommissionen. Först efter att notifiering till kommissionen kan föreskrifterna beslutas.

4. Ekonomisk redovisning

Livsmedelsverket har under åren 2017-2019 genomfört uppdraget med de medel som regeringsuppdraget gett. Dock har vissa aktiviteter som bedrivits samfinansierats med myndighetens anslagsmedel, vilka inte ingår i redovisningen nedan.

Tabellen visar fördelningen av de medel som funnits i uppdraget 2017-2019:

Kostnadsposter	2017	2018	2019	Totalsumma
Lönekostnader	1 066 992	1 309 983	2 340 334	4 717 309
Overhead (OH)	746 895	942 107	1 607 906	3 296 907
Lokalkostnader	611	400		1 011
Externa tjänster	744 017	353 992	776 241	1 874 250
Externa driftskostnader	10 828	146 219	54 923	211 970
Total kostnad kr	2 569 343	2 752 701	4 779 404	10 101 447

I de externa tjänsterna ingår främst kostnader för produktion av e-utbildningar samt kommunikationsmaterial såsom filmer.

5. Slutsats och rekommendationer

Livsmedelsverket har under åren 2017-2019 arbetat med flertalet aktiviteter med syfte att utveckla och förändra livsmedelskontrollen i Sverige mot de mål som Livsmedelsstrategin anger; en kompetent kontroll som är likvärdig i hela landet och som skapar ett förtroendefullt klimat mellan kontrollmyndigheter och företag som är föremål för kontrollen. Inom ramen för regeringsuppdraget har också ett arbete påbörjats som innebär ökade möjligheter att utnyttja lagstiftningens flexibilitet för att underlätta för företag.

En utvärdering av de aktiviteter som genomförts har ännu inte genomförts då en stor del av arbetet med exempelvis God kontrollsed bedrivs som ett långsiktigt förändringsarbete.

Regeringen har nu uppdragit åt Livsmedelsverket att utföra fortsatta åtgärder inom ramen för handlingsplanen för livsmedelsstrategin. I regeringsbeslut N2019/0324/DL den 19 december 2019 anges att Livsmedelsverket under 2020 ska underlätta för företagen genom likvärdig kontroll enligt följande:

”Livsmedelsverket ska vidareutveckla det arbete som pågår inom livsmedelskontrollen för att öka likvärdigheten, utveckla bemötandefrågor och på andra sätt underlätta för företagen. I arbetet ska ingå bl.a. kompetenshöjande insatser, arbete för att etablera en god kontrollsed, målgruppsanpassning av information till företag och, där det bedöms möjligt, göra nationella anpassningar av livsmedelslagstiftningen med fokus på små företag. Livsmedelsverket får använda 7 miljoner kronor under 2020 för genomförande av denna åtgärd.”

Under 2020 ämnar Livsmedelsverket genomföra aktiviteter inom ramen för uppdraget inom följande områden:

- Fortsatt arbete med att implementera God kontrollsed.
- Införandet av en ny riskklassningsmodell för att öka likvärdigheten i kontrollen.
- Utvecklat arbete med skyddade beteckningar för ökad likvärdighet i kontrollen.
- Utveckling av samrådsgrupper för bransch och företag för att skapa en arena för utveckling av lagstiftning och kontrollfrågor.
- Utveckling av företagsanpassad information och ökad satsning på arbete med branschriktlinjer.
- Fortsatt arbete med nationella anpassningar inom ramen för livsmedelslagstiftningens flexibilitet för att stärka svenska företags konkurrenskraft.

Ett flertal initiativ och aktiviteter som startats upp inom ramen för handlingsplanen för Livsmedelsstrategin är långsiktiga och vissa, som God kontrollsed, kräver ett förändringsarbete inom hela livsmedelskontrollen som kommer att behöva fortsätta efter 2020.

Rekommendationen är därför att Livsmedelsverket ska få fortsatta medel för att arbeta med följande inriktningar inom ramen för handlingsplanen för Livsmedelsstrategin:

- *Fortsatt arbete med implementeringen av God kontrollsed*

Fortsatt arbete med att utveckla livsmedelskontrollen inom ramen för God kontrollsed för att göra den mer enhetlig, kompetent och tydlig samt skapa goda möten mellan företag och kontrollmyndigheter. I arbetet ingår att skapa ökade möjligheter till likvärdiga bedömningar genom utbildningar och ändrade arbetssätt som leder till ett mer förtroendefullt klimat mellan myndigheter och företag.

- *Utveckla och förbättra primärproduktionen genom kompetenshöjande åtgärder*

Inom ramen för God kontrollsed, fortsatt arbete med att utveckla primärproduktionskontrollen. Kontrollen av anläggningar i primärproduktionsled brister sedan flera år. Länsstyrelserna har inte kunnat bedriva riskbaserad och verkningsfull kontroll, främst på grund av bristande kompetens och finansiering. Företagen inom primärproduktionen upplever inte att de som kontrollerar dem har tillräcklig kompetens.

- *Kompetenshöjande åtgärder och information till företag gällande kontroll av material i kontakt med livsmedel*

Ett nytt system för att kontrollera kontaktmaterialföretag är att vänta inom de kommande åren. Detta är en ny typ av kontroll och kontaktmaterialföretagen har aldrig tidigare kontrollerats med avseende på efterlevnaden av lagstiftningen om material i kontakt med livsmedel. Det är därför av största vikt att kontrollsystemet införs på ett sätt som skapar bra förutsättningar för företagen att följa gällande regler. Bra förutsättningarna innebär att de myndigheter som ska utföra kontrollen samordnas och utbildas inom området. Kontrollmyndigheterna behöver ha förståelse för att företagen inte fått denna typ av kontroll tidigare så att mötet mellan företag och myndighet i största möjliga mån upplevs som positivt.

- *Förenkla för företagen genom minskad kontrollfrekvens på grund av regelefterlevnad och tredjepartscertifiering*

Företag inom livsmedelssektorn är ofta certifierade genom en tredje part eller har någon form av kvalitetssäkringssystem. Certifieringar omfattar olika områden och är dels ett led i företagets egen kontroll för ökad kvalitet, men kan också vara varumärkeshöjande. Inom ramen för tredjepartscertifiering inom livsmedelsområdet finns bland annat certifieringar för säker mat och redlighet samt ekologiska livsmedel. Vissa certifieringar är obligatoriska medan andra är frivilliga.

Kontroll av företag ska vara riskbaserad. Om ett företag har ett kvalitetssäkringssystem och är certifierade kan det innebära att kontrollfrekvensen kan minska. Då det finns olika typer av certifieringar och system för kvalitet så behöver granskning av dessa ske för att hänsyn ska kunna tas vid riskklassning av företag.

Det finns starka önskemål från branschorganisationer att större hänsyn ska tas till certifieringar i samband med exempelvis riskklassning av livsmedelsföretag. Även den nya kontrollförordningen ställer krav på att hänsyn ska tas till tredjepartscertifiering.

- *Förenkla för företagen genom utnyttjande av lagstiftningens flexibilitet*

Arbetet med att med nationella anpassningar inom ramen för livsmedelslagstiftningens flexibilitet för att stärka svenska företags konkurrenskraft bör fortsätta. Det finns möjligheter att skapa enklare och tydligare regler, framförallt för mindre företag.

- *Fortsatt arbete med samrådsgrupper och branschriktlinjer*

Det är viktigt att även efter 2020 kunna bedriva samrådsgrupper med möjlighet att ta tillvara branschkunskapen på ett mer offensivt, innovativt och utforskande sätt genom utökade insatser när det gäller branschriktlinjer och branschmöten. Det ger en ökad förståelse både för företagets situation, men även företagen för större kunskap och insikt och kontrollmyndigheternas arbete.

-

Referenser

Analys av skillnader i hur myndigheterna noterade avvikelser i livsmedelskontrollen 2012 –2014, Livsmedelsverkets Utvärderingsavdelning, område Strategisk utveckling och stöd.

Effekter av utvecklingsarbetet i livsmedelskontrollen – delrapportering av utvärderingen, Livsmedelsverket rapportserie nr 13 2018

Rapport om Sveriges livsmedelskontroll 2018: Primärproduktion, ledet efter primärproduktion och dricksvattenanläggningar, Livsmedelsverkets rapport L-2019 nr 17

Rapport regeringsuppdrag Samordning och förbättring av kontrollen av e-handel, Livsmedelsverkets dnr 2016/03091

Rapport för regeringsuppdrag angående den offentliga kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen, Livsmedelsverket och Jordbruksverket, december 2016, Livsmedelsverkets dnr 2015/08142

Rapport regeringsuppdrag; Ett nationellt varningssystem om livsmedel, Livsmedelsverkets dnr 2016/02028

Slutrapport om en revision utförd i Sverige från den 18-29 maj 2015 för att utvärdera det befintliga kontrollsystemet för livsmedelssäkerhet vid produktion och utsläppande på marknaden av fiskprodukter, GD (SANTE) 2015-7462

