

Modernisering av köttkontrollen

Redovisning av genomförda åtgärder för att modernisera och effektivisera den offentliga kontrollen vid slakterier och vilthanteringsanläggningar

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning.....	4
2	Uppdraget.....	5
3	Mål med moderniseringsuppdraget.....	5
4	Genomförda åtgärder, kontrollens kostnader	6
4.1	Förbättra styrningen av kontrollen	6
4.1.1	Analyserat nuläge och utvecklat en ny styrningsmodell.....	6
4.1.2	Implementerat styrningsmodell.....	7
4.1.3	Sett över bemanningen vid regionala avdelningar	7
4.2	Organisera kontrollen för bättre kostnadseffektivitet.....	8
4.2.1	Sett över organisationen av kontrollen.....	8
4.2.2	Infört ny organisation av kontrollen.....	8
4.3	Tagit fram föreskrifter om planering av kontroll.....	9
4.4	Ta fram ny riskklassningsmodell för slakterier och VHA	9
4.5	Infört nya arbetsmetoder för kontroll.....	10
4.5.1	Tagit fram förslag om nya kontrollmetoder vid slakt av fjäderfä.....	10
4.5.2	Infört ny metod för besiktning efter slakt av nötkreatur	10
4.5.3	Infört enkla täta kontroller.....	10
4.5.4	Gjort det enklare att dokumentera kontrollresultat.....	11
4.5.5	Utrett möjligheter att effektivisera genom ändringar i slaktverksamheterna.....	11
4.5.6	Effektivisera besiktning efter slakt av gris.....	11
4.6	Utvecklat samarbetet om de veterinära resurserna	12
4.7	Undersökt skyldigheter att dokumentera resultat vid besiktning efter slakt	12
4.8	Utbildat officiella assistenter.....	12
5	Åtgärder för stärkt kommunikation som underlättar för företagen.....	13
5.1	Skapat förutsättningar för stärkt kommunikation	13
5.2	Skapat förutsättningar för stärkt kommunikation via branschriktlinjer	14
6	Åtgärder för ökad förmåga att modernisera kontrollen	15
6.1	Tagit initiativ till ett nordiskt forum för dialog om moderniseringsfrågor	15

6.2	Tagit fram och testat metod för kontroll på distans	16
6.3	Undersökt potentialen med bilddiagnostik vid kontroll	17
7	Kostnadsutveckling under perioden för uppdraget	17
7.1	Mål och antaganden.....	17
7.2	Kostnadsutvecklingen 2017-2020	18
7.3	Externa omständigheter som påverkar utfallet	19
7.4	Ekonomiskt utfall för 2020	19
7.5	2021 och framåt	20
8	Det fortsatta utvecklingsarbetet	21

1 Sammanfattning

Livsmedelsverket redovisar i denna rapport de åtgärder som myndigheten har genomfört under perioden 2018 till 2020 för att effektivisera och modernisera den offentliga kontrollen vid slakterier och vilthanteringsanläggningar (VHA), fortsättningsvis benämnd kontrollen. I rapporten redovisas inte vilka effekter de vidtagna åtgärderna har gett och i vilken grad uppsatta mål har infriats. Denna utvärdering kommer att redovisas till regeringen i en särskild rapport under våren 2022.

I genomförandet av regeringsuppdraget har Livsmedelsverket lyft på otaliga stenar och utforskat områden där det har funnits förhoppningar om att hitta nya sätt att arbeta som effektiviserar kontrollen. Många åtgärder har varit framgångsrika och kommer i förlängningen sannolikt bidra till att göra slakterinäringen mer konkurrenskraftig medan andra åtgärder har visat sig vara återvändsgränder. Under perioden som uppdraget har genomförts har kontrollen reformerats i stora delar, nu är utmaningen att hålla i och fortsätta utvecklingsarbetet.

Livsmedelsverkets målsättning har varit att minska verkets kostnader för kontrollen vid slakterier och VHA och bedriva verksamheten så att kostnaderna över tiden hålls nere. Det ekonomiska utfallet för år 2021 ska visa att kostnaderna för kontrollen har minskat med 13 mkr eller mer jämfört med utfallet för år 2017. Trenden med en ökande kostnads massa för kontroll ska brytas och vidtagna åtgärder ska medföra att kostnaderna över tiden hålls nere. En rad åtgärder har vidtagits för att nå detta mål där förbättrad styrning av kontrollen, mer kostnadseffektiv organisation och nya arbetssätt för kontroll har visat sig vara de mest framgångsrika.

En annan målsättning har varit att stärka kommunikationen med slakteriföretagen och därmed underlätta för företagen att följa regler. En stärkt och god kommunikation bidrar till att slakterierna och VHA upplever reglerna som ändamålsenliga och lätta att följa vilket ger förutsättningar för tillväxt inom slakterinäringen. Livsmedelsverket har därför undersökt hur kommunikationen fungerar och skapat effektiva kommunikationsvägar mellan företagen och Livsmedelsverket. Nya handläggningsrutiner för bedömning av branschriktlinjer om slakt och vilthantering har tagits fram för att förenkla och göra processen snabbare.

En tredje målsättning har varit att öka myndighetens förmåga att driva frågor om modernisering av kontroll på EU nivå. En ökad förmåga hos Livsmedelsverket att ta fram vetenskapliga underlag om alternativa moderna metoder för kontroll ger förutsättningar för att regelverket på lång sikt ska utvecklas i en riktning som innebär att slakterinäringen kan dra nytta av ett gott djurhälsoläge och en låg förekomst av livsmedelsburna zoonotiska smittor hos djuren i den svenska primärproduktionen. Livsmedelsverket har därför genomfört forskningsprojekt där vetenskapliga underlag har tagits fram om alternativa digitala metoder för kontroll samt påbörjat ett samarbete mellan myndigheterna i de nordiska länderna om att modernisera kontrollen.

2 Uppdraget

I regleringsbrevet för 2018 gav regeringen Livsmedelsverket i uppdrag att under perioden 2018 till 2020 effektivisera och modernisera den offentliga kontrollen vid slakterier och VHA samt utvärdera effekterna av de genomförda åtgärderna. Regeringen gav uppdraget för att säkerställa långsiktiga och konkurrenskraftiga villkor för slakterinäringen och såg att initiativ som att tillämpa innovativa och digitala lösningar eller skapa incitament för en effektiv kontroll skulle kunna vara åtgärder som håller kostnaderna nere. I uppdraget ingår även att utvärdera vilka effekter de vidtagna åtgärderna kommer ge och i vilken grad uppsatta mål har infriats. Denna utvärdering kommer att redovisas till regeringen i en särskild rapport under våren 2022.

3 Mål med moderniseringsuppdraget

Livsmedelsverkets långsiktiga mål med moderniseringsuppdraget är att kontrollen bidrar till uppfyllelse av livsmedelsstrategins övergripande målsättning om en konkurrenskraftig livsmedelskedja där den totala livsmedelsproduktionen ökar samtidigt som svensk köttproduktion bedrivs med fortsatt höga ambitioner avseende livsmedelssäkerhet, djuromsorg, miljö och klimat. Detta ska ske genom att kostnaderna för kontrollen hålls nere, genom en god kommunikation mellan kontrollen och företagen som underlättar för företagen att följa regler samt genom att påverka regler och villkor för slakterinäringen så att konkurrenskraften för företagen stärks.

Första målet som ska nås 2021 är att kostnaderna för kontrollen vid slakterier och VHA har minskat och verksamheten bedrivs så att kostnaderna över tiden hålls nere. Det ekonomiska utfallet för år 2021 ska visa att kostnaderna för kontrollen har minskat med 13 mkr eller mer jämfört med utfallet för år 2017. De senaste årens trend med en ökande kostnadsmassa för kontroll ska brytas och vidtagna åtgärder ska medföra att kostnaderna över tiden hålls nere.

Det andra målet är att kommunikationen med företagen har stärkts och underlättar för företagen att följa regler. Företagen upplever att reglerna är ändamålsenliga och lätta att följa vilket ger förutsättningar för tillväxt inom slakterinäringen. Det tredje målet är att Livsmedelsverket förmåga att driva frågor om modernisering av kontroll på EU nivå har ökat. Detta innebär en ökad förmåga att ta fram vetenskapliga underlag om alternativa moderna metoder för kontroll. Genom en ökad förmåga skapas bättre förutsättningar för att regelverket på lång sikt ska utvecklas i en riktning som innebär att slakterinäringen kan dra nytta av ett gott djurhälsoläge och en låg förekomst av livsmedelsburna zoonotiska smittor hos djuren i den svenska primärproduktionen.

4 Genomförda åtgärder, kontrollens kostnader

4.1 Förbättra styrningen av kontrollen

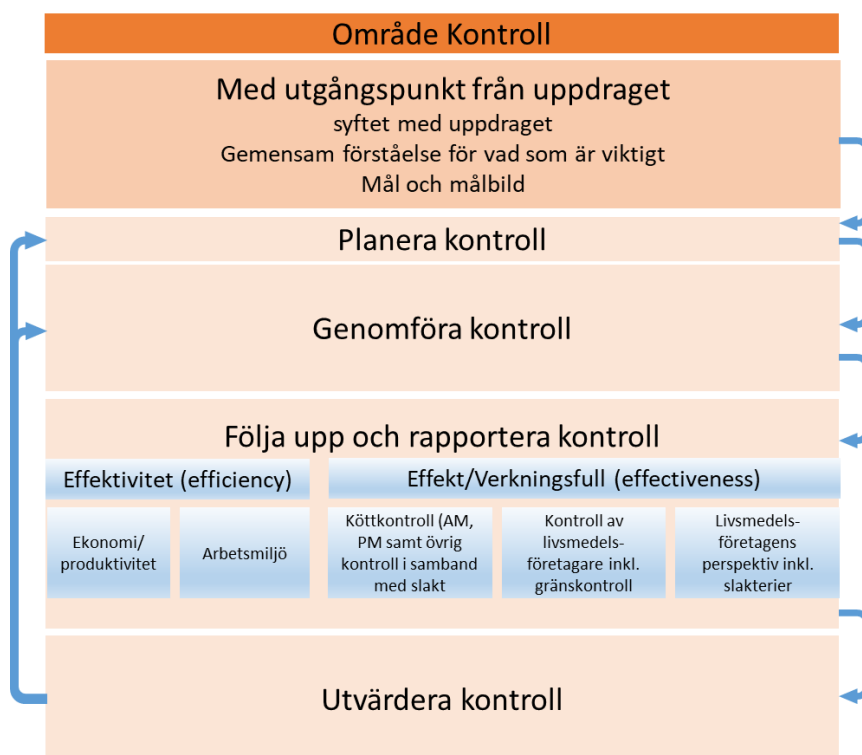
4.1.1 Analyserat nuläge och utvecklat en ny styrningsmodell

Livsmedelsverket har genomfört en förstudie som visade att styrningen av kontrollen det vill säga hur verksamheten planeras (i form av t.ex. mål, aktiviteter, indikatorer, resursallokering m.m.), genomförs, följs upp och åtgärdas inte var ändamålsenlig. En fungerande styrning med incitament för att nå mål om produktivitet och kostnadseffektivitet är en förutsättning för att verksamheten långsiktigt ska hålla kostnaderna nere. Medarbetare intervjuades om hur man arbetar med planering, uppföljning och förbättring av verksamheten, motsvarande intervjuer genomfördes med representanter för slakterinäringen med syftet att förstå hur slakterinäringen planerar och följer upp sin verksamhet på såväl operativ som strategisk nivå.

Utvecklingen av en ny modell för styrning av kontrollen skedde med tre principiella inriktningar:

- Utveckla en samsyn och förståelse för kontrolluppdraget och vad som är viktigt i arbetet.
- Ta fram en struktur för hur mål, aktiviteter och indikatorer ska tas fram inom hela kontrollen. Mål och aktiviteter ska vara mätbara för att kunna följa upp både effektivitet och effekt.
- Systematisera uppföljnings-, utvärderings- och åtgärdsarbetet.

Den framtagna modellen innebär ett systematiskt arbete som utgår från uppdraget och styr mot uppsatta mål. Modellen innebär även ett systematiskt lärande inom organisationen, ökad kunskap om verksamheten med ständiga förbättringar.



Figur 1, Ny styrningsmodell för kontrollen

4.1.2 Implementerat styrningsmodell

Livsmedelsverket genomförde workshops med representanter från olika delar av verksamheten för att identifiera lämpliga indikatorer för att följa upp effektivitet (produktivitetrelaterad, planeringsrelaterad samt arbetsmiljöorienterad), effekt (ge avsedd effekt/ uppnå mål, arbetsprocessrelaterad information samt upplevelser om hur företagen upplever kontrollen). Rutiner togs fram om hur indikatorerna ska användas vid uppföljning och hur resultaten ska beräknas, presenteras och rapporteras.

Implementeringen av den nya styrningsmodellen baserades på hur kritiska indikatorerna skattades vid workshoptillfällena, vilken nytta/värde indikatorerna ansågs ha för styrningen av kontrollen, komplexiteten i att ta fram mätdata samt hur väl de passade in i rapporteringsflödet.

4.1.3 Sett över bemanningen vid regionala avdelningar

Livsmedelsverket har sett över bemanningen vid de regionala avdelningarna där kontrollen utförs. I analysen beräknades det teoretiska behovet av personal utifrån delar som:

- Behovet av personal för kontroll vid stora slakterier enligt gällande riktlinjer,
- Behovet av personal för kontroll vid små slakterier och för resor,
- Behovet av personal för att klara semester, sjukfrånvaro, VAB, kompetensutveckling etc.
- Behovet av personal för ledning och samordning.

I analysen jämfördes även avdelningarna med varandra för att komma närmare det verkliga behovet som fanns. Resultat från analysen användes i ett nästa steg för att effektivisera inom de regionala avdelningarna.

4.2 Organisera kontrollen för bättre kostnadseffektivitet

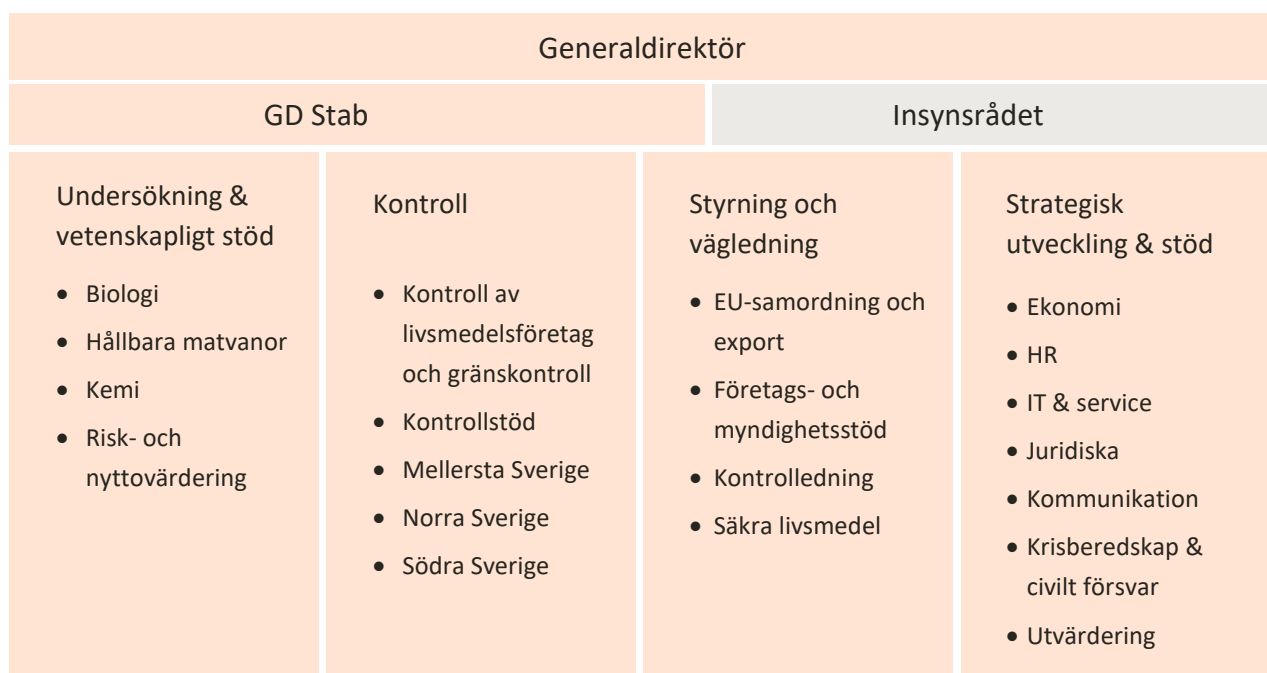
4.2.1 Sett över organisationen av kontrollen

Livsmedelsverket har sett över hur kontrollen kan organiseras för bättre kostnadseffektivitet. En konsulttjänst upphandlades för att utreda och föreslå hur kontrollen bör organiseras för att uppnå bättre kostnadseffektivitet. För att förstå livsmedelskontrollens verksamhet och kontext inleddes utredningen med en undersökning av de analyser myndigheten själva hade gjort och med intervjuer av nyckelpersoner. Konsulten gav en second opinion på det analysarbete som redan gjorts inom Livsmedelsverket. I nästa steg belystes olika hinder mot effektivisering genom att utgå från olika kontrollscenarier. Hypoteser om bakomliggande orsakssamband togs fram och testades genom kompletterande intervjuer och analys av data.

På grundval av den genomförda analysen tog konsulten fram två alternativa organisationsförslag. Utöver de organisatoriska åtgärderna föreslogs även andra åtgärder för att effektivisera kontrollen t.ex. åtgärder inom styrning och ledning.

4.2.2 Infört ny organisation av kontrollen

Livsmedelsverket har infört en ny organisation för kontrollen vid slakterier och VHA. I den nya organisationen utförs kontrollen vid tre regionala avdelningar (Mellersta, Norra och Södra Sverige). En ny kontrollstödsavdelning skapades för att samla sakområdeskompetens inom slakt med uppgift att stödja den operativa kontrollen. Genom den nya organisationen skapades bättre förutsättningar för styrning och uppföljning av kontrollen samt för specialisering där sakområdes kompetens samlades inom de regionala avdelningarna där kontrollen utförs.



Figur 2, Ny organisation av kontrollen

4.3 Tagit fram föreskrifter om planering av kontroll

Det saknades incitament för företagen att planera och kommunicera sin slaktplanering i den utsträckning som behövdes för att bemanna och genomföra kontrollen på ett kostnadseffektivt sätt. Livsmedelsverket tog därför fram föreskrifter¹ om planering av kontroll vid slakt som trädde i kraft den 9 september 2019. Föreskrifterna syftar till att skapa bättre förutsättningar för att planera kontrollen vid slakterier och vilthanteringsanläggningar, ge företagen en likvärdig service och kontroll oavsett var i landet företagen bedriver sin verksamhet. Regleringen tar bland annat hänsyn till typen av verksamhet och om verksamheten är storskalig eller småskalig.

4.4 Ta fram ny riskklassningsmodell för slakterier och VHA

Inom livsmedelskontrollen gäller allmänt principen att företagen ska tjäna på att följa regelverket genom minskad kontroll och lägre avgift. Livsmedelsverket planerade därför att komplettera befintlig riskklassningsmodell för livsmedelsanläggningar med delar som tar hänsyn till hur väl slakterier och VHA följer regler om djurskydd och hantering av animaliska biprodukter. På grund av oklarheter när det gäller Livsmedelsverkets uppgifter och befogenheter inom djurskyddsområdet så pausades arbetet under 2019. Livsmedelsverket initierade i stället en samverkan med Jordbruksverket med syfte att bl.a. effektivisera djurskyddskontrollerna vid slakterier.

¹Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVFS 2019:4) om planering av besiktning före och efter slakt

4.5 Infört nya arbetsmetoder för kontroll

4.5.1 Tagit fram förslag om nya kontrollmetoder vid slakt av fjäderfä

Livsmedelsverket har tagit fram ett förslag om nya kontrollmetoder vid slakt av fjäderfä. Utvecklingsarbetet har skett i samråd med branschorganisationen Svensk Fågel som har tagit fram förslag på hur medlemsföretagen kan bedriva en parallell egenkontroll. En analys av den nya kontrollagstiftningen² visade att det fanns en potential i att effektivisera kontrollen vid slakt av fjäderfä genom att tillämpa ett undantag som innebär att endast ett representativ urval av fåglarna behöver kontrolleras. En tillämpning av undantaget skulle innebära att arbetstiden för officiella veterinärer som var ständigt närvarande vid fjäderfäslakterier kunde förkortas. Vidare visade analysen att förutsättningarna för att kunna ta tillvara denna möjlighet var att införa en nationell föreskrift för att reglera hur undantaget ska tillämpas i Sverige, att införa nya arbetsmetoder vid kontroll samt att företagen inför egenkontroll som säkerställer att fåglar med avvikelser, föreningar eller defekter detekteras och separeras från livsmedelskedjan. De nya arbetsmetoderna har inte börjat tillämpas då nationell lagstiftning ännu inte finns på plats.

4.5.2 Infört ny metod för besiktning efter slakt av nötkreatur

Livsmedelsverket har infört en ny metod vid besiktning efter slakt av nötkreatur som innebär lättnader framförallt vad gäller kontrollen av skallen där yttre och inre tuggmuskulaturen i käken i normalfallet inte längre skärs med kniv. Livsmedelsverket får besluta om att inte skära i tuggmusklerna vid besiktning efter slakt om det bland de slaktade djuren inte har påvisats några fall de senaste två åren och om det styrks och motiveras av de myndighetens riskanalys³. En genomförd riskanalys visade att slopandet av snitten det inte innebär någon betydande ökning av risken för folkhälsan. Denna bedömning byggde på en kombination av den låga ökning i parasitexponering för konsumenter som beräknades följa med anledning av att snitten skulle slopas samt den milda symtombilden av bandmaskinfektion. Lättnaderna i kontrollen medförde att behovet av personal minskade med motsvarande tre årsarbetskrafter. En annan effekt var att försäljningsvärdet för kindköttet (tuggmuskulaturen) ökade då den aktuella styckningsdetaljen inte längre skärs med kniv i samband med kontroll.

4.5.3 Infört enkla täta kontroller

Livsmedelsverket har i samråd med slakterinäringen utvecklat förenklade metoder för att kontrollera om slakteriföretagen följer livsmedels- och djurskyddslagstiftningen. Förenklningarna innebär t.ex. att

- kontrollerna är korta, standardiserade och lämnar mindre utrymme för enskilda bedömningar,

² Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2019/627 av den 15 mars 2019 om enhetliga praktiska arrangemang för utförandet av offentlig kontroll av produkter av animaliskt ursprung avsedda att användas som livsmedel, i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625, och om ändring av kommissionens förordning (EG) nr 2074/2005 vad gäller offentlig kontroll

³ Se fotnot 2

- de behöver inte planeras i förväg eftersom de är en del i det dagliga arbetet,
- det finns fördefinierade åtgärder när brister noteras,
- det finns inget behov av extra uppföljande kontroll vid brister då vidtagna åtgärder fångas in per automatik genom de täta kontrollerna,
- kontrollen dokumenteras på ett enkelt sätt i mobiltelefonen.

Implementering och tillämpning av enkla täta kontroller på livsmedels- och djurskyddsområdet pågår under 2021.

4.5.4 Gjort det enklare att dokumentera kontrollresultat

Livsmedelsverket har förbättrat funktionerna i den så kallade slaktkontrollappen som finns i personalens mobiltelefoner. Applikationen har vidareutvecklats för att göra det enklare och snabbare att dokumentera kontrollresultaten. Detta gäller i synnerhet för de enkla täta kontroller som ersätter de inspektioner som tidigare utfördes på slakterier och VHA. Genom en funktion som har utvecklats i applikationen kan officiella veterinärer på ett enklare sätt dokumentera beslut om att otjänligförklara kött, en uppgift som tidigare upptog mycket av personalens tid. Livsmedelsverkets officiella veterinärer genomför kontroller av djurhälsa och djurskydd vid besiktning före slakt av levande djur som anlänt till slakteriet. När djurskyddsbrister som kan härledas till transporteller primärproduktion uppmärksammas ska aktuell länsstyrelse informeras. Livsmedelsverket har tagit fram ett förslag som förenklar och standardiserar informationen som ska skickas till länsstyrelserna. Implementering av förslaget kommer att påbörjas under hösten 2021.

4.5.5 Utrett möjligheter att effektivisera genom ändringar i slaktverksamheterna

Livsmedelsverket har utrett möjligheten att effektivisera kontrollen vid stora slakterier för tama hov- och klövdjur. En analys som genomfördes med aktuella branschorganisationer pekade på att det fanns en potential att effektivisera kontrollen genom att minska den officiella veterinärens behov av att förflytta sig inom slakteriet och minska behovet av veterinär närvaro i slakteristallet. En annan åtgärd som identifierades var möjligheten att slå samman och minska antalet besiktningspositioner vid besiktning efter slakt av nöt. När förslagen togs vidare för utredning på slakterinivå visade sig att endast ett av åtta slakterier var intresserade av att göra ändringar i verksamheten som effektiviserade kontrollen. Utredningen medförde att behovet av personal för besiktning före och efter slakt minskade med motsvarande en halv årsarbetskraft.

4.5.6 Effektivisera besiktning efter slakt av gris

Under hösten 2019 påbörjade Livsmedelsverket ett arbete för att utreda möjligheterna till att effektivisera besiktningen efter slakt vid de stora anläggningarna som slaktar gris. Målsättningen var att skapa optimala förhållanden vid kontroll och därmed minska antalet besiktningspositioner i högre slakttempon. I arbetet ingick även att utreda hur officiella assistenter skulle kunna ges uppgiften att göra en första gallring av slaktroppar som anhållits för utvidgad veterinärkontroll. På grund av covid-19 pandemin kunde de praktiska delarna i projektet inte genomföras och utredningen har därför ännu inte slutförts.

4.6 Utvecklat samarbetet om de veterinära resurserna

Livsmedelsverket har tillsammans med Jordbruksverket undersökt möjligheterna att utveckla samarbetet om myndigheternas veterinära resurser. Utredningen visade att det finns en potential till att minska både kostnaderna för kontrollen och minska sårbarheten genom ett förbättrat samarbete mellan myndigheterna. Frågan om jäv när distriktsveterinärer engageras för kontroll kan utgöra ett hinder som behöver hanteras om samverkan ska vara möjlig och ge vinster. I vissa geografiska områden som t.ex. Gotland finns det en risk för att en situation kan uppstå där slakteriverksamheterna inte kan driva sin verksamhet eftersom Livsmedelsverket inte kan tillhandahålla officiella veterinärer för kontroll. Detta är ett starkt skäl att se på jävsfrågan med en pragmatisk utgångspunkt, trots jävsproblematiken är det nödvändigt att slakt även kan bedrivas på en ö. En annan viktig förutsättning för samarbete som identifierades var att Distriktsveterinärerna behöver få tillgång till SLVs digitala instrument för att slippa dubbelarbete med rapportering och annan administration.

En pilotstudie för att testa det framtagna förslaget på ny samarbetsprocess kunde inte genomföras på grund av den pågående covid-19 pandemin.

4.7 Undersökt skyldigheter att dokumentera resultat vid besiktning efter slakt

Resultaten från den utförda offentliga kontrollen är viktiga ingångsparametrar när kontrollen ska följas upp enligt den nya styrningsmodellen. Ett stort hinder för denna uppföljning är att merparten av de resultat som genereras från besiktning efter slakt i dag lagras i slakteriernas databaser och är därmed inte tillgängliga för Livsmedelsverket. Livsmedelsverket har undersökt vilka skyldigheter myndigheten har när det gäller att dokumentera resultaten från besiktning efter slakt i en tillämplig databas. Utredningen visade att det finns ett behov av att utveckla rutinerna för hur åtgärder i samband med kontrollen dokumenteras, exempelvis rutiner när kött som väger mindre än 10 kg otjänligförklaras. Vidare framkom att det är mycket tveksamt om det är tillåtet att som i dag enbart dokumentera beslut i slakteriernas databaser. Med denna hantering är det svårt att uppfylla verkets skyldigheter när det gäller insamlandet av relevanta och jämförbara data, förpliktelser om offentliggörande av information från kontrollverksamheten, upprättande av förfaranden för verifiering av kontrollverksamheten eller vidarebefordrande av uppgifter till en annan behörig myndighet. Mot bakgrund av den genomförda utredningen som gjordes överväger nu Livsmedelsverket att ta fram och införa ett nytt fyndkodsystem baserad på rättsliga krav och en teknisk lösning som innebär att resultaten dokumenteras i en egen databas.

4.8 Utbildat officiella assistenter

En del av moderniseringsanslaget användes till att rekrytera och utbilda 14 officiella assistenter till kontrollen. Åtgärden vidtogs då en personalbrist förutspåddes inom en snar framtid och för att undvika en ökning av lönekostnaderna då officiella veterinärer skulle behöva rekryteras för att utföra uppgifter som en officiell assistent skulle kunna göra. Utbildningen genomfördes av

Sveriges Lantbruksuniversitet på uppdrag av Livsmedelsverket. De rekryterade personerna fick genomgå fem teoriblock och fyra praktikblock där varje block utvärderades i efterhand.

5 Åtgärder för stärkt kommunikation som underlättar för företagen

Livsmedelsstrategin anger att gott informationsutbyte och en god kommunikation bör främjas för att skapa ett förtroendefullt klimat mellan kontrollmyndigheter och de som är föremål för kontrollen. En god kommunikation och användarvänliga branschriktlinjer underlättar för företagen att bedriva verksamheten enligt gällande regler. Livsmedelsverket har därför undersökt hur kommunikationen fungerar och skapat effektiva kommunikationsvägar mellan företagen och Livsmedelsverket. Nya handläggningsrutiner för bedömning av branschriktlinjer om slakt och vilthantering har tagits fram för att förenkla och göra processen snabbare.

5.1 Skapat förutsättningar för stärkt kommunikation

Berörda branscher har framfört att man vill ha en bättre kommunikation med kontrollen och att det ska vara tydligt vart man kan vända sig när kommunikationen inte fungerar. Livsmedelsverket genomförde därför en nulägesanalys för att ta reda på hur företagen ser på Livsmedelsverkets kontroll vid slakterier och vilthanteringsanläggningar. En enkätundersökning skickades till drygt 200 företag och 20 företag blev intervjuade. 70 procent av de tillfrågade företagen uppgav att dialogen med Livsmedelsverkets kontrollpersonal är bra eller mycket bra. De större företagen var däremot mindre nöjda med kontrollens förmåga att bedöma slaktverksamheterna på ett likvärdigt sätt. Undersökningarna visade också att det personliga mötet var avgörande för hur företagen uppfattar att kommunikationen och dialogen fungerar.

En kommunikationsstrategi utarbetades med syfte att stärka kommunikationen med slakterinäringen, strategin bestod av följande bärande delar:

- Stärka de regionala teamen genom att förbättra den interna kommunikationen med enhetliga budskap och verktyg för dialog.
- Öka likvärdigheten i kontrollen genom att strukturera dialogen och skapa informerade medarbetare som kan svara på frågor och förklara,
- Samla kommunikationen till företagen genom fastställda kommunikationskanaler. Välinformerade medarbetare som är nära företagen har bättre förutsättningar för att möta företagen och bära budskap och information.
- Öka förståelsen för yrkesrollen bland annat genom internutbildning samt introduktion av nyanställda. Kontrollens medarbetare som möter företagen i det dagliga arbetet ska stärkas i sin roll.
- Stärka dialogen genom att vara mer förklarande om varför beslut fattas, vara mer beskrivande när råd och stöd ges, ha ett positivt anslag och förmedla kunskap snarare än pekpinna.

Implementeringen av strategin pågår för närvarande.

Som ett led i strategin har Livsmedelsverket i samråd med slakterinäringen skapat en dialogmodell för angelägna frågor i kontrollen. Syftet med modellen är att bjuda in näringen i ett tidigt stadium vid förändringsarbete gällande regel- eller tillämpningsändringar. Modellen testas under 2021 och kommer senare att följas upp. Information från genomförda dialogmöten används bl.a. för utskick till företagen i form av brev ”Aktuellt från Livsmedelsverket”.

5.2 Skapat förutsättningar för stärkt kommunikation via branschriktlinjer

De mindre slakteriföretagen har framfört att branschriktlinjer är ett värdefullt verktyg som underlättar för företagen att sin bedriva verksamhet enligt gällande regler men man anser att nuvarande handläggningstider på Livsmedelsverket för granskning är för långa. Livsmedelsverket har därför i samråd med Eldrimner, Svenskt viltkött ekonomisk förening, Sveriges kontrollslakteriers förening samt RISE tagit fram förslag på hur handläggningen av branschriktlinjer kan förbättras. Resultatet från detta arbete formulerades i ett antal punkter vad avser verkets åtaganden:

- Se till att det finns en funktion som tar emot anmälan om en ny branschriktlinje, eller en befintlig som ska uppdateras. Funktionen bör därefter utse en handläggare eller en grupp av handläggare.
- Se till att sakkunniga vid Livsmedelsverket involveras i ett tidigt stadium.
- Samordna granskningen av branschriktlinjer för att undvika motsägelsefulla direktiv från olika sakkunniga
- Se till att de befintliga deadlines som finns i rutinerna följs och att någon utpekats som ansvarig för att se till att det blir gjort. När en deadline inte hålls skall den centrala koordinatören titta på orsaker och se om det finns något återkommande mönster och vilka åtgärder som bör vidtas.

En effekt av de framkomna resultaten är att Livsmedelsverket har skapat en ny funktion som kommer att utveckla handläggningen av branschriktlinjer i linje med föreslagna åtgärder. Arbetet resulterade även i ett antal punkter vad avser branschernas åtaganden:

- Arbeta för ökat samarbete mellan branschorganisationen för småskalig slakt och Eldrimner för att tydliggöra vem som ansvarar för utveckling av de befintliga branschriktlinjerna för småskalig slakt. En utmaning är dock att branschorganisationerna har begränsad ekonomi och begränsade resurser för detta arbete.
- Se till att koordinatören på livsmedelsverket informeras i ett tidigt skede om vilka förbättringar som diskuteras i varje bransch och om revidering är förestående.

Utvecklingsarbetet utmynnade även i förslag på hur befintliga branschriktlinjer kan göras mer kända och spridda bland Livsmedelsverkets kontrollpersonal och hos företagen. Förslagen formulerades i ett antal punkter vad avser verkets åtaganden:

- Se till att information om branschriktlinjer ges vid introduktion av nyanställda veterinärer, officiella assistenter samt livsmedelsinspektörer.
- Se till att medarbetare som arbetar med godkännande av slakterier, vilthanteringsanläggningar samt charkanläggningar sprider information om aktuella branschriktlinjer till nya företag.
- Se till att aktuella branschriktlinjer lätt kan hittas på Livsmedelsverkets hemsida.

Branschernas åtagande i denna fråga formulerades i följande punkter:

- Arbeta för att aktuella branscher ser möjligheten till att hålla riktlinjerna aktuella genom att göra tätare men mindre omfattande revideringar, till exempel när ny lagstiftning kommer eller när det kommer in kompletterande förslag på innehåll.
- Fortsätt arbeta för att branschriktlinjerna används och sprids vid kurser anordnade av Eldrimner
- Arbeta för att Svenskt Viltkött, Sveriges småskaliga kontrollslakteriers och Eldrimners hemsidor har tydligare länkar till branschriktlinjerna för att underlätta för företagen att hitta aktuella branschriktlinjer.
- Arbeta för att utskick av nyhetsbrev från Svenskt Viltkött ek. förening innehåller information om att branschriktlinjerna finns och att de kommer att uppdateras inom en snar framtid. Detta för att ge möjlighet för företagen att inkomma med önskemål och åsikter om innehållet.

6 Åtgärder för ökad förmåga att modernisera kontrollen

Livsmedelsverket har vidtagit åtgärder för att öka Sveriges förmåga när det gäller att påverka utvecklingen av regelverket och god praxis för offentlig kontroll vid slakterier och VHA inom EU. Den ökade förmågan har skapats genom olika forskningsprojekt där vetenskapliga underlag har tagits fram om alternativa digitala metoder för kontroll samt genom att påbörja ett samarbete mellan myndigheterna i de nordiska länderna.

6.1 Tagit initiativ till ett nordiskt forum för dialog om moderniseringsfrågor

Livsmedelsverket har initierat ett arbete för att skapa ett nordiskt nätverk för dialog om moderniseringsfrågor. Initiativet togs via arbetsgruppen för Nordisk Matförvaltning (NMF) som är knuten till Nordiska ministerrådet. Ansvarsområdet för NMF omfattar aktiviteter inom området tillsyn/kontroll, märkning och konsumentinformation inom områdena livsmedel, dricksvatten och foder där man beslutar och fördelar projektmedel till olika nordiska projekt. Genom NMF skapades kontakter med andra nordiska myndigheter och institutioner, en arbetsgrupp bildades för att planera och genomföra ett tvådagars seminarium om modernisering av köttkontrollen. På grund av covid-19 pandemin fick seminariet ställas in och arbetet fortsätter nu med inriktningen att genomföra ett digitalt seminarium under hösten 2021. Nätverket har även fått en ny gren där man

på en nordisk myndighetsnivå kan utbyta erfarenheter i frågan om att använda tekniska lösningar för kontroll på distans.

6.2 Tagit fram och testat metod för kontroll på distans

Livsmedelsverket har sett ett behov av att initiera ett arbete på EU nivå som syftar till att utveckla reglerna om besiktning före och efter slakt. Det finns ett behov av att utveckla reglerna i en riktning som gör det möjligt för officiella veterinärer att i vissa fall genomföra kontrollen på distans med hjälp av moderna tekniska lösningar.

Majoriteten av de slakterier och vilthanteringsanläggningar (VHA) som finns i Sverige är små och slaktar mindre än 1000 ton per år. Företagen bedriver ofta sin verksamhet enbart under vissa perioder på året och/eller någon dag i veckan eller månaden beroende bl.a. på tillgången på djur, väderleksförhållanden, tillåtna jakttider och efterfrågan från kunder. Många företag framför att man har svårt att förutse och planera hur verksamheten kommer att bedrivas någon eller några månader framåt och att det därför finns ett behov av tillgång till Livsmedelsverkets tjänster med kortare framförhållning än idag. Långa avstånd till anläggningarna, kort framförhållning och bristande logistik är exempel på faktorer som gör att Livsmedelsverket har svårt att bedriva en kostnadseffektiv kontroll vid denna typ av anläggningar.

Ett sätt att möta företagens behov av service och samtidigt göra kontrollen mer kostnadseffektiv skulle kunna vara att minska den fysiska närvaron av kontrollpersonal vid anläggningarna med hjälp av digital bild- och ljudöverföring. En sådan framtida lösning skulle innebära att en utbildad person från företaget förmedlar bilder och ljud i realtid till den officiella veterinären (OV) som utför kontrollen på distans.

Livsmedelsverket har tagit fram och testat en metod för besiktning före och efter slakt med hjälp av digital bild- och ljudöverföring i realtid. Studien som genomfördes av Sveriges Lantbruksuniversitet visade att:

- besiktning efter slakt av gris kan utföras med hjälp av en vanlig mobiltelefon av god kvalitet, monterad på handryggen,
- att det fordras ungefär 2-3 Mbit/s bandbredd för att tekniken ska fungera
- tillförlitligheten vid besiktning efter slakt med den använda tekniken är ungefär lika god som vid besiktning på plats,
- den använda tekniken tycks inte påverka sannolikheten att registrera förändringar hos köttet vid besiktning efter slakt,
- inga tydliga negativa konsekvenser för livsmedelssäkerhet, smittskydd eller djurskydd kunde påvisas när tekniken användes vid besiktning efter slakt,
- det inte gick att utvärdera hur den använda tekniken fungerar vid besiktning före slakt av levande djur på grund av begränsad variation av sjukliga symtom hos grisarna.

Livsmedelsverkets utvecklingsarbete fortsätter under 2021 med aktiviteter som att:

- testa och utvärdera distanskontroll vid småskaliga slakterier och VHA där tekniken är tänkt att användas,
- undersöka potentialen med att använda elektronisk näsa vid distanskontroll som ett sätt att upptäcka om köttet har en avvikande lukt,
- planera för en ny studie där tekniken används vid distansbesiktning före slakt
- involvera andra medlemsstater i utvecklingsarbetet.

6.3 Undersökt potentialen med bilddiagnostik vid kontroll

RISE har på uppdrag av Livsmedelsverket genomfört en förstudie och undersökt möjligheterna med att använda bilddiagnostik vid besiktning efter slakt. Undersökningen visade att besiktning efter slakt i hög grad består av manuellt arbete där sjukliga förändringar markeras t.ex. genom att sätta en papperslapp på de delar som avviker från kraven. Informationsutbytet mellan slakteriets och Livsmedelsverkets personal i samband med besiktning efter slakt är begränsad. En viss kommunikation sker och då oftast mellan två personer som står i direkt anslutning till varandra för att upplysa om defekta delar som behöver avlägsnas eller om akuta problem som uppstår. Förstudien visade att det finns forskning och även tekniska lösningar på marknaden som visar på en stor potential i att använda bilddiagnostik för att automatisera kontrollen. Inom forskningen har fokus främst varit riktad mot slakteriernas möjlighet att mäta köttets kvalitet för att säkerställa en smaklig produkt. Det finns få genomförda studier inriktade på att mäta de parametrar som ingår i köttkontrollen. Närmast ett automatiskt system på gris är besiktning av ryggytan, där prototypsystem för bilddiagnostik av defekter som avbitna svansar och örnsnibbar redan existerar. Här finns potential att även automatisera besiktningssystem som identifierar ledproblem, bölder eller andra förändringar som innebär att kötturen skiljer sig från det normala. En annan viktig, men betydligt svårare, uppgift är att automatisera kontrollen av hjärt-lungpaketet. Genom att använda 3D-kamera i kombination med färgbilder och en kontrollerad bakgrund, kan system som segmenterar, analyserar och sjukdoms klassar hela organ, tas fram. Förstudien pekade även på ett behov av att ta fram hur informationen om identifierade defekter skulle kunna hanteras vidare på slakteriet så att effektiviseringens fulla potential tas tillvara och så att arbetsbördan inte bara byter aktör.

7 Kostnadsutveckling under perioden för uppdraget

7.1 Mål och antaganden

Ett av målen med moderniseringsarbetet är att det ekonomiska utfallet för år 2021 ska visa att kostnaderna för kontrollen har minskat med 13 mkr eller mer jämfört med utfallet för år 2017. Kostnaderna för kontrollen 2021 ska vara 13 mkr mindre än de kostnader som fanns 2017, dvs en besparing med 13 mkr jämfört med 2017.

Målet som sattes upp baserade sig på nedanstående antaganden:

- Att kostnaderna för löneökningar under perioden motsvarar 11 mkr,

- Att förbättrad organisation kommer ge en besparing på 13 mkr,
- Att delprojektet om nya arbetssätt och metoder kommer ge en besparing på 8 mkr och
- föreskrift om planering av slakt kommer ge en besparing på 3 mkr.

För att jämförelsen med 2017 ska fungera behöver hänsyn tas till omständigheter utanför verksamhetens kontroll. Det handlar bland annat om en ökning av den totala slaktvolymen och företagens vilja att investera för att nya arbetssätt ska kunna implementeras. Vidare har vissa antaganden som ligger till grund för kostnadsmassan 2017 behövt justeras – inte minst antaganden om utvecklingen av lönekostnader och andelen kostnader som hör till köttkontrollen.

Antaganden som gjordes 2017 av kostnader för löneökningar har visat sig vara lägre än det faktiska utfallet. Kostnaderna för löneökningar över perioden är ca 14 mkr, dvs. 3 mkr mer än ursprungligen beräknats.

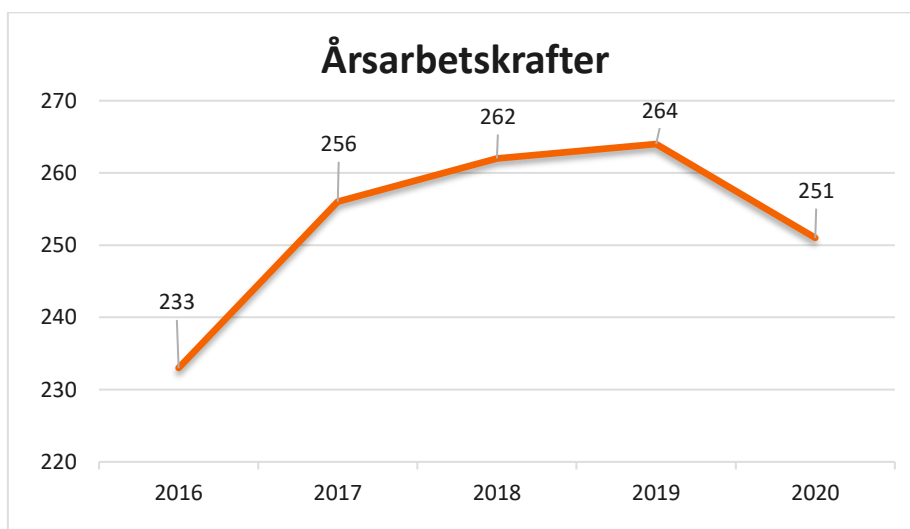
Kostnadsmassan för köttkontrollen 2017 beräknades till 198 mkr baserat på en uppskattning av att köttkontrollen utgjorde 86 procent av den totala kontrollen. Denna uppskattning gjordes baserat på den vetskap som fanns då. Nya beräkningar som har gjorts senare ger mer korrekt bild av hur kostnaderna fördelas, där de områdesgemensamma kostnaderna fördelas med 95 procent till köttkontrollen. Övriga kostnader fördelas med 86 procent utifrån tidigare uppskattning av fördelning. De nya beräkningarna visar att kostnadsmassan 2017 uppgick var 203 mkr, vilket är en ökning med 5 mkr.

Med hänsyn till de faktiska löneökningarna och den justerade kostnadsmassan för 2017 ska målet för det ekonomiska utfallet 2021 vara en kostnadsmassa som inte överstiger 193 mkr.

7.2 Kostnadsutvecklingen 2017-2020

Kostnadsutvecklingen från 2017 till 2019 var ogynnsam. Kostnaderna ökade med 23 mkr dessa två år (från 203-226 mkr). Ökningen berodde främst på fortsatt ökad bemanning, som möjliggjordes av högre timtaxa från och med 2017, men även en ökad slaktvolym var en bidragande faktor.

Arbetet med effektiviseringen av köttkontrollen kom igång på allvar under första halvåret 2019 när kostnaderna riskerade att hamna en bit över 230 mkr. Utfallet 2020 landade på 207 mkr, en effektivisering i storleksordningen 23 till 25 mkr på knappt två år. En besparing som motsvarar cirka 10 % av den totala kostnadsmassan. Antalet årsarbetskrafter minskade till 251, vilket var lägre än jämförelseåret 2017.



Figur 3, utveckling antalet årsarbetskrafter

7.3 Externa omständigheter som påverkar utfallet

Livsmedelsverkets förväntningar var att nya arbetssätt för kontroll och en nationell reglering av slaktplanering⁴ skulle ge upphov till effektivisering om 11 mkr men så har inte blivit fallet. Den besparing på 8 mkr som förväntades av delprojektet nya arbetssätt och metoder inte har kunnat genomföras fullt ut. Delar av besparingen (uppskattningsvis cirka 4 mkr) förutsatte att anläggningarna investerar i ombyggnationer, vilket de inte gjorde. Föreskriften om slaktplanering förväntades ge en besparing på 3 mkr, vilket inte heller realiserats. Den uteblivna effekten motsvarar 7 mkr.

Kostnaderna för köttkontrollen påverkas av storleken på myndighetens kontrolluppdrag. Under tidsperioden 2017 till 2020 har slaktvolymen ökat med drygt 5 procent. En motsvarande ökning av kontrolltimmar skulle leda till en kostnadsökning på cirka 11 mkr. Ett sådant direkt samband mellan volym och kostnader uppstår dock inte, utan uppskattas istället till cirka 4 mkr.

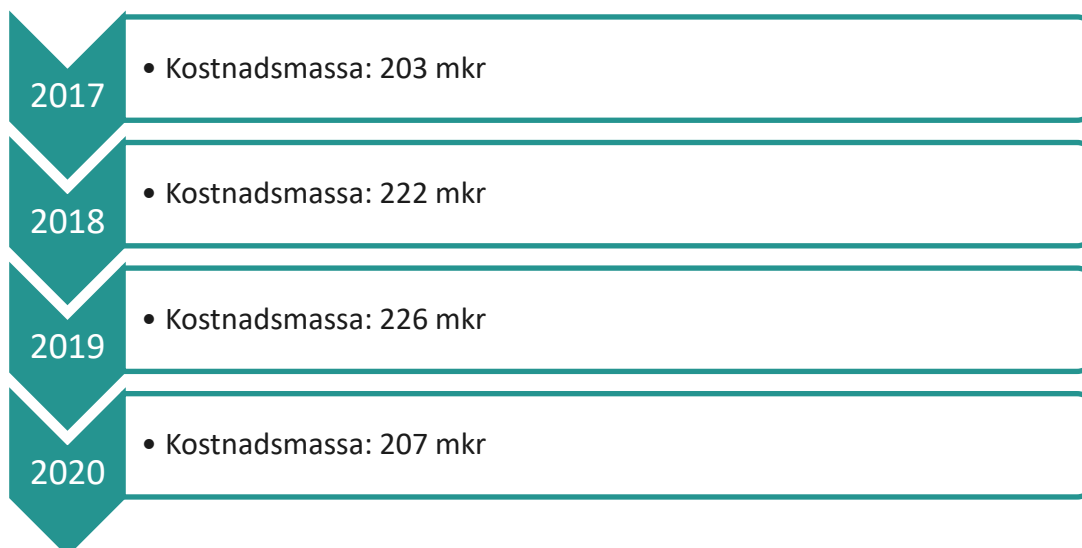
7.4 Ekonomiskt utfall för 2020

De antaganden som gjordes i början av projektet visade sig delvis vara för optimistiska, hälften av de besparingar som förväntades som en effekt av nya arbetssätt och effekten av en reglering av slaktplaneringen har uteblivit. Det innebär att av de 24 mkr som skulle sparas, har närmast en tredjedel inte kunnat levereras. Ökad volym i slakten har också försvårat neddragningarna något.

Utfallet 2020 med en kostnadsmassa på 207 mkr är därför bättre än väntat – i synnerhet med hänsyn tagen till de stora kostnadsökningarna 2018 och 2019. Den effektivisering som uppnåtts kan härledas i första hand från ny organisation för kontrollen och arbetet med ny styrmodell för

⁴ Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVFS 2019:4) om planering av besiktning före och efter slakt

köttkontrollen. Styrning och uppföljning sker nu med hjälp av indikatorer och utifrån tydliga ekonomiska ramar.



Figur 4, Utveckling av kostnadsmassa

7.5 2021 och framåt

Under 2021 skulle effektiviseringsarbetet medföra att kontrollens kostnader motsvarar eller underskrider målet, med hänsyn tagen till de parametrar som redogjorts för ovan. Ett par oförutsedda händelser gör att så inte riktigt blir fallet. Prognosen för 2020 tyder på att målet om en kostnadsmassa på 204 mkr överskrids med c:a 3 mkr.

En del av den planerade effektiviseringen har ännu inte kunnat fullföljas, exempelvis tillämning av nya arbetsmetoder för kontroll vid slakt av fjäderfä. Detta resulterar i en kostnadsökning jämfört med ursprunglig plan på cirka 1,5 mkr 2021

Hastigheten med vilken effektiviseringen genomförts har medvetet dämpats i samband med pandemin. Svårigheter att hitta vikarier vid sjukfrånvaro utgjorde en risk för att kunna upprätthålla kontrollen och som i slutändan riskerade att drabba företagen (om myndigheten inte hittade ersättare). Livsmedelsverket valde därför att hålla en högre bemanning jämfört med den ursprungliga planen. Kostnaden för denna strategi beräknas till cirka 1,5 mkr under 2021.

Livsmedelsverkets kontrollverksamhet behöver utvecklas i takt med samhällets krav på digital mognad. Denna omständighet i kombination med det faktum att verksamhetens hemmasnickrade IT-stöd kräver allt mer underhåll, resulterar i kostnader för IT-utveckling som inte förutsågs när målen för moderniseringsuppdraget sattes upp. Under 2021 har verksamheten satt igång förberedelser för detta arbete med tillhörande kostnader. Kostnaderna för detta utvecklingsarbete beräknas till cirka 1,5 mkr under 2021 och cirka 3 till 4 mkr i avskrivningar per år från 2023 baserat på en avskrivningstid på 15 år.

8 Det fortsatta utvecklingsarbetet

I genomförandet av regeringsuppdraget har Livsmedelsverket lyft på otaliga stenar och utforskat områden där det har funnits förhoppningar om att hitta nya sätt att arbeta som effektiviserar kontrollen. Många åtgärder har varit framgångsrika och kommer i förlängningen sannolikt bidra till att göra slakterinäringen mer konkurrenskraftig medan andra åtgärder har visat sig vara återvändsgränder. Under perioden som uppdraget har genomförts har kontrollen reformerats i stora delar, nu blir utmaningen att hålla i och fortsätta utvecklingsarbetet.

Utöver arbetssättet med den nya styrningsmodellen med att ständigt utveckla och förbättra kontrollen finns det några tydliga områden som Livsmedelsverket särskilt kommer att satsa på de närmsta åren:

- Nya kontrollmetoder vid slakt av fjäderfä där det finns en potential att minska närvarotiden för officiella veterinärer.
- Nya kontrollmetoder för inspektioner vid slakterier och VHA där det finns en potential att förenkla och effektivisera.
- Nya sätt att dokumentera kontrollen där det finns en potential att förenkla och effektivisera.
- Nya sätt att utföra kontroller vid slakt av gris där det finns en potential att minska behovet av kontrollpersonal.
- Driva frågan om utveckling av EU reglerna i en riktning som gör det möjligt för officiella veterinärer att i vissa fall genomföra kontrollen på distans med hjälp av moderna tekniska lösningar.

