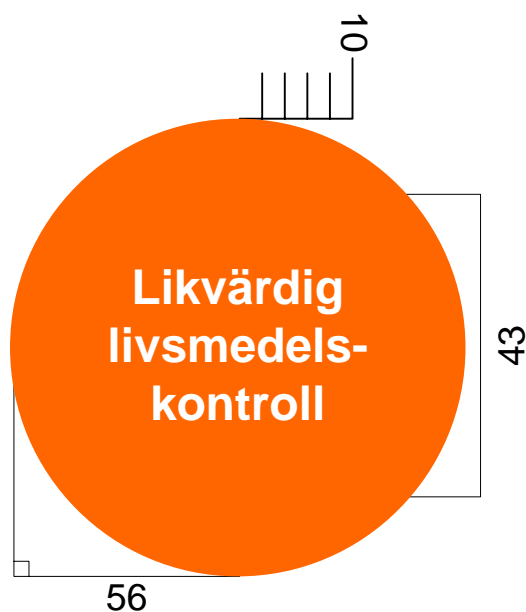


Effekter av utvecklingsarbetet i livsmedelskontrollen

– delrapportering av utvärderingen

Av Joakim Grausne



Innehåll

Sammanfattning.....	4
Inledning	6
Utgångspunkter	6
Avgränsningar	8
Definitioner	8
Datamaterial	8
Resultatredovisning	10
Lagstiftarens perspektiv.....	10
Måluppfyllelse i ungefär samma utsträckning.....	10
Livsmedelsföretagarens perspektiv	12
Liknande kontrollavgifter	12
Beslutad kontroll genomförs	22
Liknande upplägg vid kontroll av liknande anläggningar	34
Hög och jämn kompetens hos kontrollpersonalen.....	36
Liknande bedömning görs.....	40
Liknande brister hanteras på samma sätt	42
Slutsatser.....	50
 Bilaga 1. Enkätformulär.....	 51

Sammanfattning

I Livsmedelsverkets regleringsbrev för år 2017 fick Livsmedelsverket i uppdrag att planera och genomföra en utvärdering av effekterna av myndighetens arbete med att utveckla livsmedelskontrollen och göra den mer likvärdig. I en första rapport (från år 2017) definierades de olika beståndsdelar som utgör likvärdighetsbegreppet. I föreliggande rapport presenteras de första resultaten av utvärderingen, framförallt med fokus på att belysa likvärdigheten i livsmedelskontroll utifrån tidigare nämnda definition.

Med de datakällor som finns tillgängliga idag är det inte möjligt att mäta likvärdigheten ur lagstiftarens perspektiv. När det gäller likvärdigheten ur livsmedelsföretagarens perspektiv finns det bättre förutsättningar till detta och resultaten visar då att det finns brister i livsmedelskontrollens likvärdighet på flera punkter.

Vi visar exempelvis att även om en majoritet av kontrollmyndigheterna gör likartade bedömningar i beräkningen av kontrollavgiften finns det anmärkningsvärda skillnader. Skillnaderna kommer sig av att kontrollmyndigheterna gör olika bedömningar gällande behovet av kontroll vid anläggningar (riskklassningen) samt att timtaxan skiljer sig åt kraftigt mellan kontrollmyndigheterna. Sammantaget kan dessa skillnader antas leda till en upplevelse av bristande likvärdighet för livsmedelsföretagarna.

Vi visar också att det finns en stor andel anläggningar som inte får planerad kontroll under året. Till största delen är detta anläggningar där kontrollmyndigheten bedömt att det inte behöver genomföras så mycket kontroll. I och med att denna bedömning är gjord är det inte motiverat att kontrollera anläggningen varje år. Även Livsmedelsverket anser att det är rimligt att anläggningar med mindre än fem tilldelade kontrolltimmar får sin planerade kontroll med något års mellanrum. Även bland de anläggningar som har fem eller fler tilldelade kontrolltimmar återfinns det dock anläggningar som inte fått planerad kontroll under året trots att de borde fått det. För alla dessa livsmedelsföretagare gäller dock att de årligen betalar in en kontrollavgift men i vissa fall endast blir kontrollerade vart tredje år. Om skälen till detta inte uppfattas och förstås av livsmedelsföretagarna kan även det skapa en uppfattning om bristande likvärdighet.

Vi kan även konstatera att det finns skillnader mellan kontrollmyndigheter i vilken grad de genomför kontroll. Det finns kontrollmyndigheter som gör för lite kontroll och för lite kontroll av anläggningar med hög risk. Vi kan se att detta allt som oftast rör sig om kontrollmyndigheter med små resurser. Att det finns kontrollmyndigheter som tydligt skiljer ut sig från övriga kan antas ha en negativ inverkan på livsmedelsföretagarnas upplevelse av livsmedelskontrollens likvärdighet. Vi har också kunnat se att det i flera fall är samma kontrollmyndigheter som återkommer bland dem som inte gör tillräckligt mycket kontroll, trots att Livsmedelsverkets identifierat dessa myndigheter. Detta indikerar att Livsmedelsverkets insatser gentemot dessa myndigheter är otillräckliga eller inte fungerar. Samtidigt är Livsmedelsverket möjligheter att få önskad effekt av sina insatser inom detta område begränsade då de aktuella kontrollmyndigheterna ofta saknar de nödvändiga förutsättningarna.

När vi studerar den kommunala kontrollpersonalens kompetens och mer specifikt deras kunskap och erfarenhet kan vi se att utbildningsnivån är hög, även om det inte framgår om utbildningen är relevant för yrket, och att många har lång erfarenhet av arbete med livsmedelskontroll. Möjligheterna att bygga upp en erfarenhet är dessutom relativt goda, då många har livsmedelskontroll som sin huvudsysselsättning och då många genomför ett stort antal kontroller per år. Men när vi stude-

rar hur det ser ut på myndighetsnivå så ser vi att små kontrollmyndigheter i högre grad har personal med liten erfarenhet av yrket och att små myndigheter har personal med relativt få antal år på arbetsplatsen. Detta är återigen ett uttryck för de små kontrollmyndigheternas sårbarhet.

Slutligen visar vi att det finns påtagliga skillnader i hur samma iakttagelse hanteras och följs upp av de kommunala inspektörerna. Mest påtagligt blir dessa skillnader för livsmedelsföretagarna när ett visst arbetssätt innebär en kostnad, exempelvis som i fallet med uppföljning vid extra offentlig kontroll. Att vissa inspektörer väljer att följa upp vid nästa planerade kontroll och andra väljer att genomföra en extra uppföljande kontroll som de tar ut en extra avgift för, kommer med stor sannolikhet upplevas som en bristande likvärdighet i kontrollen för livsmedelsföretagaren.

Sammantaget får vi en bild där livsmedelskontrollens likvärdighet ur företagarnas perspektiv brister på flera punkter. Påfallande ofta kan vi dessutom härleda bristerna i likvärdigheten till kontrollmyndigheter med små resurser. Inom livsmedelskontrollen finns ett antal planerade förändringar inom de närmaste åren och vi kommer i utvärderingens slutredovisning år 2020 återkomma till dessa och försöka belysa om de haft någon effekt på likvärdigheten i livsmedelskontrollen.

Inledning

I Livsmedelsverkets regleringsbrev för år 2017 fick Livsmedelsverket i uppdrag att ”redovisa hur verket under perioden 2017–2019 planerar att utvärdera effekterna av myndighetens genomförda, pågående och planerade arbete med att utveckla livsmedelskontrollen och göra den mer likvärdig över hela landet”.¹

Uppdraget föranledde ett arbete med att definiera likvärdighetsbegreppet och planera upplägget av utvärderingen. Resultatet av detta arbete redovisades i rapporten *Effekter av utvecklingsarbetet i livsmedelskontrollen – En plan för utvärdering av Livsmedelsverkets insatser för en mer likvärdig livsmedelskontroll*.²

I uppdraget från regeringen angavs dessutom att en delrapportering av resultaten från utvärderingen ska ske senast den 31 maj 2018 och att en slutredovisning ska ske senast 31 maj 2020.³

Följande rapport innehåller delrapporteringen av utvärderingen.

Utgångspunkter

Denna rapport utgår från de definitioner och antaganden som gjordes i rapporten *Effekter av utvecklingsarbetet i livsmedelskontrollen – En plan för utvärdering av Livsmedelsverkets insatser för en mer likvärdig livsmedelskontroll*.⁴ Där definieras en likvärdig livsmedelskontroll med utgångspunkt från två perspektiv, nämligen lagstiftarens och livsmedelsföretagarens perspektiv.

Lagstiftarens perspektiv tog sin utgångspunkt i lagstiftningens definition av likvärdighet. Det konstaterades i det sammanhanget att likvärdighet är att uppnå samma mål i ungefär samma utsträckning.

Utifrån livsmedelsföretagarens perspektiv innebär likvärdighet livsmedelsföretagarnas upplevelse av ett liknande arbetssätt och en liknande bedömning.

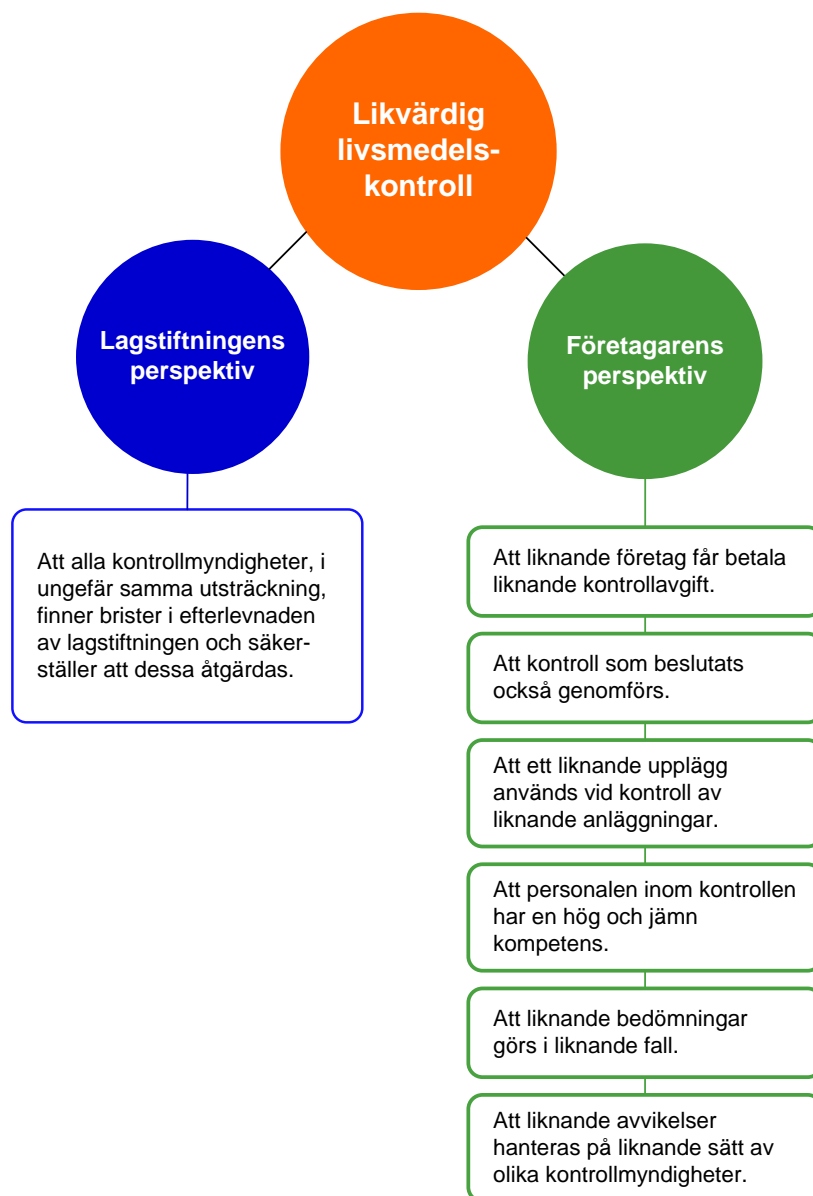
I syfte att göra det möjligt att mäta likvärdigheten och effekterna av Livsmedelsverkets arbete, preciserades definitionen av en likvärdig livsmedelskontroll i ett antal antaganden om vad som påverkar likvärdigheten. Dessa antaganden återges i figur 1.

¹ Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Livsmedelsverket inom utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel, sida 3

² *Effekter av utvecklingsarbetet i livsmedelskontrollen – En plan för utvärdering av Livsmedelsverkets insatser för en mer likvärdig livsmedelskontroll*, Livsmedelsverket, 2017, Dnr 2017/01287

³ Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Livsmedelsverket inom utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel, sida 3

⁴ *Effekter av utvecklingsarbetet i livsmedelskontrollen – En plan för utvärdering av Livsmedelsverkets insatser för en mer likvärdig livsmedelskontroll*, Livsmedelsverket, 2017, Dnr 2017/01287



Figur 1. Definitioner och antaganden

För en mer utförlig beskrivning av bakgrunden till dessa antaganden och definitioner hänvisas till tidigare nämnda rapport.⁵

⁵ Effekter av utvecklingsarbetet i livsmedelskontrollen – En plan för utvärdering av Livsmedelsverkets insatser för en mer likvärdig livsmedelskontroll, Livsmedelsverket, 2017, Dnr 2017/01287

Avgränsningar

Då detta är en delrapportering ingår inte det fullständiga resultatet. Fokus i denna delrapport är att mäta likvärdigheten i livsmedelskontrollen. Detta för att i slutredovisningen möjliggöra en bedömning av effekterna av Livsmedelsverkets insatser. När det är möjligt kommer vi redan nu belysa effekterna av enskilda insatser från Livsmedelsverket.

I vissa fall har det sedan tidigare konstaterats att en mätning inte är möjlig.⁶ I dessa fall upprepas det i texten.

Definitioner

Iakttagelse: Med iakttagelse avses i denna rapport en observation som gjorts vid en kontroll och som ligger till grund för bedömning av om lagstiftningens krav är uppfyllda eller inte.

Brist: Med brist avses i denna rapport bristande efterlevnad av livsmedelslagstiftningen.⁷

Avvikelse: Det finns ingen vedertagen definition av vad en avvikelse är men i grunden är det en bristande efterlevnad av gällande lagstiftning.⁸ Alla iakttagna brister är dock inte avvikelser i den bemärkelse som begreppet kommer att användas här. I denna rapport definieras avvikelser som brister (enligt tidigare angivna definition) som noterats som en avvikelse i en kontrollrapport. Detta exkluderar således alla brister som inte anges i kontrollrapporten.

Datamaterial

Myndighetsrapporteringen

Årligen rapporterar kontrollmyndigheterna in uppgifter om föregående års kontroll till Livsmedelsverket. Merparten av uppgifterna i myndighetsrapporteringen hämtas från kontrollmyndigheternas egna verksamhetssystem.

I följande delrapport har uppgifter om genomförd kontroll de senaste tre åren (år 2015, 2016 och 2017) analyserats.

Anläggningar som har upphört under perioden januari–mars eller nyregistrerats under perioden november – december har rensats bort från datamaterialet för respektive år för att ge en mer rättvisande bild av hur kontrollen fungerar. Anläggningar som upphört januari-mars fanns med i kontrollmyndigheternas register men har förmodligen upphört före det att planerad kontroll hunnit utföras vid anläggningen. Om verksamheten registrerats sent på året, november–december, har det förmodligen inte varit möjligt för myndigheten att utföra kontroll.

⁶ Se *Effekter av utvecklingsarbetet i livsmedelskontrollen – En plan för utvärdering av Livsmedelsverkets insatser för en mer likvärdig livsmedelskontroll*, Livsmedelsverket, 2017, Dnr 2017/01287

⁷ I Artikel 2.10 i förordning (EG) nr 882/2004 definieras bristande efterlevnad som ”bristande efterlevnad av foder- eller livsmedelslagstiftningen och av bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd”.

⁸ I *Handbok – Revision av kontrollmyndigheters livsmedelskontroll*, Livsmedelsverket (2017) definieras avvikelse som ”bristande efterlevnad av krav i lagstiftningen”.

Enkätundersökning

Under april 2018 genomfördes en enkätundersökning riktad till samtliga kommunala livsmedelsinspektörer, det vill säga personal vid de kommunala kontrollmyndigheterna som arbetade operativt med kontroll av livsmedels- eller dricksvattenanläggningar. Kontaktuppgifterna till inspektörerna samlades in under februari-mars 2018.

Enkätfrågorna (se bilaga 1) i undersökningen diskuterades och reviderades i dialog med representanter från den kommunala kontrollen. Samråd genomfördes dessutom med Sveriges Kommuner och Landsting i enlighet med förordning (SFS 1982:668) om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner.

Enkätundersökningen genomfördes under april 2018 som en webbenkätundersökning och skickades ut till 853 kommunala inspektörer. Av 853 inspektörer svarade 705 på enkäten. Detta motsvarar en svarsfrekvens på 83 procent.

Näringslivets regelnämnds undersökningar

Datamaterialet består av svaren som Näringslivets regelnämnd (NNR) samlat in i sina undersökningar 2012⁹ och 2016¹⁰. Allt material som ligger till grund för denna redovisning finns att tillgå i NNR:s rapportbilagor. NNR har dock till denna utvärdering tillhandahållit en del av materialet i ett bearbetningsbart format.

Båda undersökningarna genomfördes i form av webbenkäter som skickades ut till samtliga (290) kommuners ansvariga för livsmedelskontrollen. Innan webbenkäten skickades ut kontaktades alla kommuner för att få rätt kontaktuppgifter. Enkäten, har enligt NNR själva, tagits fram i dialog med företagare och experter. Den ska även ha granskats av Statistiska centralbyrån (SCB) och testats på ett antal kommuner innan undersökningen genomfördes.¹¹

I både undersökningen från år 2012 och år 2016 påpekade en del svarande kontrollmyndigheterna att de haft svårt att bedöma butiksexemplets produktionsstorlek och hur de förhåller sig till känsliga konsumentgrupper. Vissa skillnader finns dessutom i hur frågorna ställdes mellan de två undersökningarna. För en mer detaljerad beskrivning av undersökningarna och skillnaderna mellan dessa hänvisas till tidigare nämnda rapporter från NNR eller Livsmedelsverkets promemoria *Likvärdighet i livsmedelskontrollen – Riskklassning*.¹²

Övrigt datamaterial

I arbetet har diverse handlingar från Livsmedelsverket diarium använts. Dessutom bygger vissa analyser på olika former av sammanställningar som tagits fram av medarbetare på Livsmedelsverket.

⁹ *Livsmedelskontroll - avgifter och tillämpning*, Andrea Femrell, Näringslivets Regelnämnd, 2013

¹⁰ *Livsmedelskontroll – Tillämpning, klassning, avgifter och samverkan*, August Liljeqvist, Näringslivets Regelnämnd, 2016

¹¹ *Livsmedelskontroll - avgifter och tillämpning*, Andrea Femrell, Näringslivets Regelnämnd, 2013, sida 7

¹² *Likvärdighet i livsmedelskontrollen – Riskklassning*, Livsmedelsverket, 2018, Dnr 2017/01287

Resultatredovisning

Redovisningen är uppdelad med utgångspunkt från de två perspektiv och de antaganden inom dessa perspektiv som presenterats tidigare.

Lagstiftarens perspektiv

Lagstiftarens perspektiv utgår från en definition av likvärdighet som innebär att samma mål uppnås i ungefär samma utsträckning.

Måluppfyllelse i ungefär samma utsträckning

Att alla kontrollmyndigheter, i ungefär samma utsträckning, finner brister i efterlevnaden av lagstiftningen och säkerställer att dessa åtgärdas.

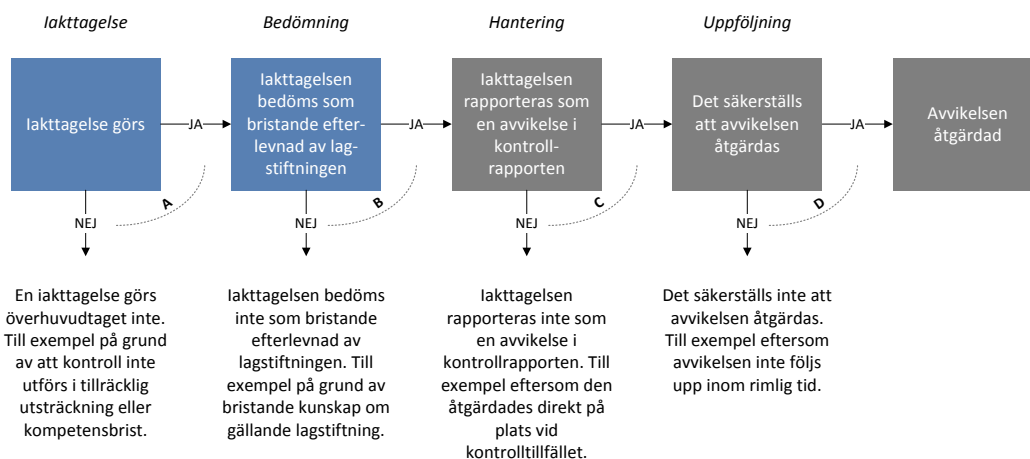
Att kontrollmyndigheterna uppnår samma mål i ungefär samma utsträckning är det perspektiv på likvärdig kontroll som speglar definitionen i kontrollförordningen.¹³ Även om det inte finns ett tydligt angivet mål för livsmedelskontrollen i lagstiftningen kan vi utifrån de skrivningar som finns ändå sluta oss till att målet med den offentliga livsmedelskontrollen är att finna brister i efterlevnaden av lagstiftningen och att säkerställa att dessa åtgärdas.¹⁴ I detta sammanhang, när fokus är på likvärdighet i att uppnå målen, kan vi dessutom sluta oss till att likvärdigheten ligger i att samma mål nås i ungefär samma utsträckning av alla kontrollmyndigheter. Att alla kontrollmyndigheter når ungefär samma effekt med sina kontroller. Med det perspektivet blir det i bedömningen av likvärdighet inte främst intressant att studera om fall av bristande efterlevnad av lagstiftningen upptäcks och åtgärdas, utan snarare vilken spridning det finns mellan kontrollmyndigheterna när det gäller graden av detta.

Precis som det konstaterades i utvärderingsplanen¹⁵ från 2017 har det av praktiska och resursmässiga skäl inte varit möjligt att direkt mäta skillnader i kontrollmyndigheternas förmåga att finna brister i efterlevnaden av lagstiftningen. Frågan är komplex och vi har i dagsläget, med det datamaterial som finns, inte möjlighet att mäta detta. Vi ska dock i följande avsnitt fördjupa oss något i frågeställningen.

¹³ Förordning (EG) nr 882/2004

¹⁴ Förordning (EG) nr 882/2004

¹⁵ Effekter av utvecklingsarbetet i livsmedelskontrollen – En plan för utvärdering av Livsmedelsverkets insatser för en mer likvärdig livsmedelskontroll, Livsmedelsverket, 2017, Dnr 2017/01287, s. 14



Figur 2. Iakttagelse, bedömning, hantering och uppföljning av en avvikelse mot lagstiftningen

Finner brister i efterlevnaden av lagstiftningen

Förmåga hos kontrollmyndigheterna att finna brister grundar sig först och främst på förmågan att överhuvudtaget göra *iakttagelser*. Men även om iakttagelsen görs kan den utmynna i olika bedömningar av kontrollmyndigheterna. Vissa *bedömer* iakttagelsen som en brist medan andra inte gör det. Betydande skillnader mellan kontrollmyndigheter i dessa två steg (A och B i figur 2) medför en bristande likvärdighet i att finna brister.

I nästa moment avgörs om iakttagelsen ska noteras som en avvikelse i kontrollrapporten. Som vi senare kommer att belysa har kontrollmyndigheter (och inspektörer) olika förhållningssätt till vad som ska rapporteras som en avvikelse. Skillnader i detta moment ger en bristande likvärdighet i hanteringen av brister (C). Det är endast i detta steg vi har tillgänglig data i dagsläget. Om vi tittar på avvikelser i det tillgängliga datamaterialet kan vi således inte säga något om alla de fall där kontrollmyndigheten gjort en iakttagelse och bedömt den som bristande efterlevnad av lagstiftningen. Vi kan endast uttala oss om de fall där de noterat det som en avvikelse i kontrollrapporten. Detta innebär att rapporterade avvikelser inte är ett bra mått på förmågan att finna fall av bristande efterlevnad av lagstiftningen. Likvärdigheten avseende bedömningar och hanteringen av avvikelser är något som vi kommer återkomma till senare (se sida 40 och framåt).

Säkerställer att bristerna åtgärdas

Det kan även föreligga skillnader mellan kontrollmyndigheterna gällande den andra delen av målet med livsmedelskontrollen, det vill säga att säkerställa att avvikelser åtgärdas (D). Även gällande denna del av målet finns svårigheter med att använda befintlig data. Kontrollmyndigheterna rapporterar förvisso in vilka uppföljande kontroller de genomfört och vad resultatet av dessa blev men det finns ingen möjlighet att följa enskilda avvikelser och studera om dessa blir åtgärdade. I många fall kan det dessutom säkerställas att en konstaterad brist åtgärdas, utan att det genomförs en uppföljande kontroll. Exempelvis kan bristen åtgärdas direkt vid kontrolltillfället och därmed är det säkerställt att den är åtgärdad utan att en uppföljande kontroll behöver genomföras.

Skillnader i hur uppföljningen sker återkommer vi till senare (se sida 42).

Slutsats

Det är inte möjligt att med befintlig data svara på frågan om livsmedelskontrollen är likvärdig utifrån lagstiftarens perspektiv. Vi kan i dagsläget inte säga något om skillnader mellan kontrollmyndigheterna när det gäller deras förmåga att finna brister. Vi kan inte heller säga något om skillnader i vilken grad de säkerställer att brister åtgärdas. Som vi kommer att belysa längre fram är det möjligt att med befintlig data belysa hur kontrollmyndigheterna skiljer sig i det sätt på vilket de hanterar och följer upp brister. Lagstiftningens perspektiv på likvärdighet handlar dock om skillnaderna i resultatet (effekterna) snarare än skillnader i formen (arbetssättet) och i det avseendet finns i dagsläget inte data att tillgå.

Livsmedelsföretagarens perspektiv

Utifrån livsmedelsföretagarens perspektiv utgörs likvärdigheten av livsmedelsföretagarnas upplevelse av ett liknande arbetssätt och en liknande bedömning. Detta kan i sin tur brytas ner i ett antal beståndsdelar.

Liknande kontrollavgifter

Att liknande företag får betala liknande kontrollavgift antas ha betydelse för upplevelsen av likvärdighet.

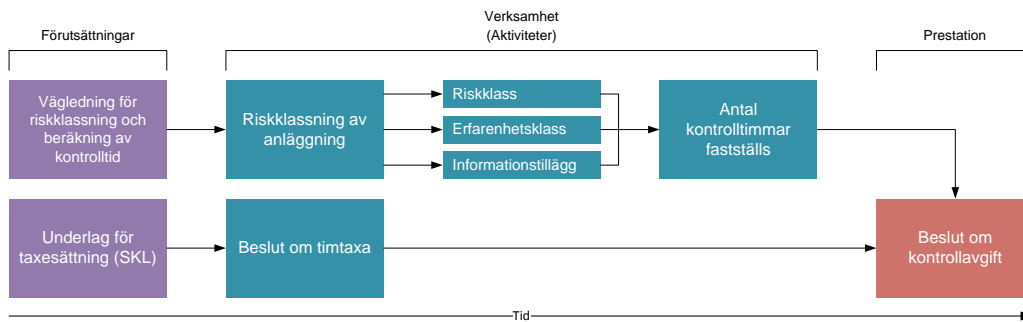
Skillnader i den kontrollavgift som företagen är skyldiga att betala har i olika sammanhang lyfts fram som ett problem ur ett likvärdighetsperspektiv. Avgiften har en direkt påverkan på företagets lönsamhet och eventuella skillnader kan således upplevas snedvrida konkurrensen mellan företag. Kontrollavgiften bestäms i dagsläget dels av vilken timtaxa som den aktuella kontrollmyndigheten beslutat, dels av riskklassningen som företaget fått och därmed hur mycket kontroll som det bedöms nödvändigt att genomföra på anläggningen.¹⁶ Sveriges kommuner och landsting (SKL) har tagit fram ett underlag för hur timtaxan kan beräknas vilket syftar till att göra dessa beräkningar mer lika mellan olika kontrollmyndigheter.¹⁷ För riskklassningen finns en vägledning framtagen av Livsmedelsverket.¹⁸

Det bör noteras att det ur ett likvärdighetsperspektiv inte främst är storleken på kontrollavgiften i sig som är problemet, utan skillnaderna i kontrollavgift mellan liknande företag.

¹⁶ Riskklassningsmodellen ses för närvarande över och kan komma att se annorlunda ut. Det är exempelvis inte säkert att den framtida modellen resulterar i ett antal kontrolltimmar.

¹⁷ *Underlag för taxesättning inom livsmedelskontrollen*, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), 2013-06-20

¹⁸ *Vägledning om riskklassning av livsmedelsanläggningar och beräkning av kontrolltid*, Livsmedelsverket, 2011-08-25



Figur 3. Modell över fastställandet av kontrollavgift enligt nuvarande vägledning för riskklassning

Modellen är en förenklad bild av hur kontrollavgiften i allmänhet fastställs idag.

Det antagande som vi utgår från i detta avsnitt är att det har betydelse för upplevelsen av likvärdighet i vilken grad liknande företag får betala liknande kontrollavgift. Då kontrollavgiften, med nuvarande modell, fastställs genom att multiplicera kontrollmyndighetens timtaxa med den beslutade kontrolltiden ska vi lite mer i detalj studera de olika stegen i fastställandet av kontrollavgift.

Det är dock viktigt att ha i åtanke att för företagarnas upplevelse av likvärdighet har kontrollavgiften störst betydelse. Eventuella skillnader i riskklassningen och timtaxa har förmodligen mindre betydelse så länge liknande företag får betala liknande kontrollavgift. Skillnader i riskklassning och timtaxa kan dock i detta sammanhang utgöra en förklaring till eventuella skillnader i kontrollavgiften.

Vägledning för riskklassning

En förutsättning för att riskklassningen och beräkningen av kontrolltimmar ska utmynna i liknande bedömningar mellan kontrollmyndigheterna är att de utgår från samma beräknings- och bedömningsmodell.

Tabell 1. Kontrollmyndigheter och vilken riskklassningsmodell de använder

Riskklassningsmodell	Kontrollmyndigheter					
	2015		2016		2017	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Egen riskklassningsmodell	2	0,8 %	1	0,4 %	1	0,4 %
Vägledning 2007	4	1,6 %	4	1,6 %	3	1,2 %
Vägledning 2013	246	97,6 %	245	98,0 %	245	98,4 %
Totalt	252	100,0 %	250	100,0 %	249	100,0 %

Endast ett fåtal kontrollmyndigheter använder en annan riskklassningsmodell än den senaste från Livsmedelsverket. Vi kan således konstatera att valet av modell inte är en grund för en eventuellt bristande likvärdighet. Däremot kan det finnas skillnader i hur modellen används och tolkas vilket är något vi kommer belysa i nästa avsnitt.

I 2017 års regleringsbrev fick Livsmedelsverket i uppdrag att ”se över och vid behov justera den riskklassningsmodell som tillämpas inom livsmedelskontrollen i syfte att öka förståelsen för den

kontroll som kontrollmyndigheterna utför och avgifterna kopplade till denna kontroll samt för att skapa förutsättningar för en enhetligare tillämpning av modellen".¹⁹ Ett förslag till ny riskklassningsmodell togs fram under 2017 och remitterades under våren 2018.²⁰ Den nya modellen är tänkt att leda till en större förståelse för riskklassningen och avgifterna samt till mer likvärdig kontroll.

Eventuella effekter av dessa förändringar kan först ses efter att den nya modellen implementerats. I slutredovisningen av denna utvärdering (år 2020) kommer vi återkomma till detta.

Riskklassning

Riskklassning enligt den modell som i dagsläget förespråkas av Livsmedelsverket bygger på en klassning av livsmedelsanläggningen utifrån modellens tre moduler, nämligen riskmodulen, erfarenhetsmodulen samt informationsmodulen.²¹ I följande avsnitt redovisas kontrollmyndigheternas bedömning inom respektive modul för en fiktiv livsmedelsbutik (se figur 4) som kontrollmyndigheterna riskklassat. Resultatet kommer från Näringslivets regelnämnds undersökningar från år 2012 och 2016 (se beskrivningen av datamaterialet på sida 9).

Livsmedelsbutik med 45 anställda (ca 30 årsarbetskrafter). Det motsvarar 1-2 årsarbetskrafter som hanterar öppna livsmedel. Butiken paketerar fisk och skaldjur. Butiken grillar, nedkyler, packar och varmhåller kyckling men saknar manuell betjäning. Butiken har försäljning av färdigmat och sallad i lösvikt där kunden tar själv. Butiken hanterar frysvaror. Butiken jäser och bakar halvfärdiga produkter samt bakar frysta degämnen. *Butiken är nystartad. Butiken är certifierad enligt Svensk standard för livsmedelshantering i butik, fastställd av Svensk Dagligvaruhandel.*

<http://www.svenskdagligvaruhandel.se/svensk-standard-for-livsmedelshantering-i-butik>

Figur 4. Fiktiv livsmedelsbutik i Näringslivets regelnämnds undersökning²²

Riskmodulen

I riskmodulen värderas olika riskfaktorer som är kopplade till livsmedelsanläggningens verksamhet. I modulen ges riskpoäng utifrån tre riskfaktorer, nämligen typ av verksamhet/livsmedel, produktionens storlek samt hur verksamheten förhåller sig till känsliga konsumentgrupper. Riskpoängen omvandlas sedan till en riskklass från 1 till 8, där riskklass 1 innebär högst risk och högst antal kontrolltimmar.²³

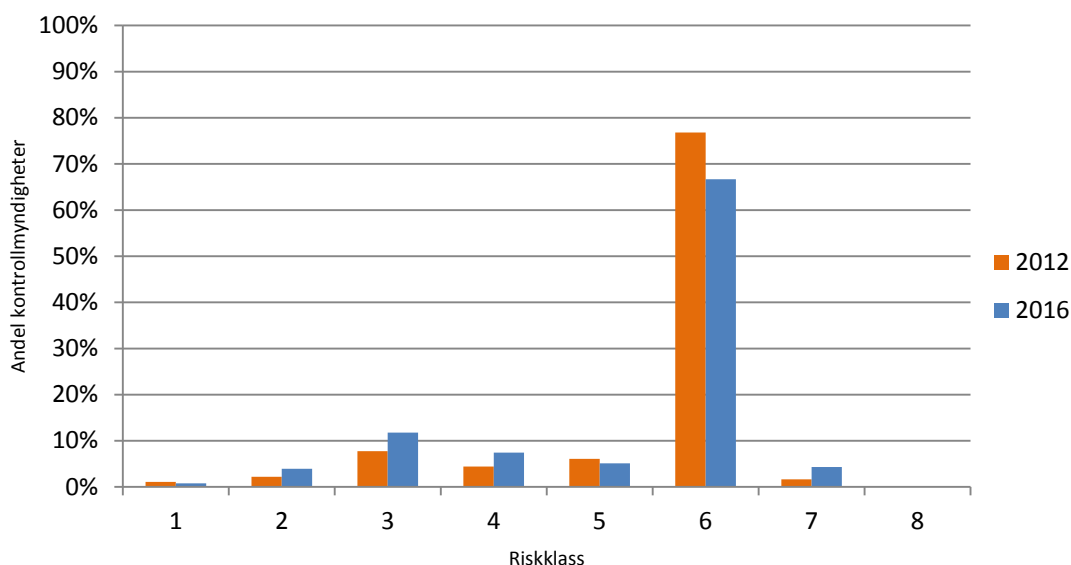
¹⁹ Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Livsmedelsverket inom utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel, N2016/08014/SUN, Regeringskansliet, 2016, sida 3

²⁰ Remiss - Livsmedelsverkets översyn av riskklassningsmodell för livsmedelskontroll, Livsmedelsverket, Dnr 2018/00787

²¹ Se <https://kontrollwiki.livsmedelsverket.se/artikel/194/riskklassning-av-livsmedelsanlaggningar> [2018-01-16]

²² De kursiverade avsnitten i texten återfanns enbart i undersökningen år 2016. Läs *Likvärdighet i livsmedelskontrollen – Riskklassning* (Livsmedelsverket, Dnr 2017/01287) för en mer detaljerad beskrivning av detta.

²³ <https://kontrollwiki.livsmedelsverket.se/artikel/195/riskmodulen> [2018-01-16]



Figur 5. Andel kontrollmyndigheter som angivit respektive riskklass i undersökningarna 2012 och 2016

Kontrollmyndigheternas bedömning av butiksexemplets riskklass är snarlik i de två undersökningarna. Merparten av de svarande har placerat butiken i riskklass 6 vilket motsvarar en kontrolltid på 4 timmar enligt Livsmedelsverkets modell. Cirka 10 procent av kontrollmyndigheterna har placerat butiken i riskklass 3 vilket skulle motsvara en kontrolltid på 14 timmar per år.²⁴

Tabell 2. Kontrollmyndigheternas angivna riskklass

Riskklass	2012		2016	
	Antal	Andel	Antal	Andel
Hög 1	2	1 %	2	1 %
2	4	2 %	10	4 %
3	14	8 %	30	12 %
4	8	4 %	19	7 %
5	11	6 %	13	5 %
6	139	77 %	170	67 %
7	3	2 %	11	4 %
Låg 8	0	0 %	0	0 %
Totalt	181	100 %	255	100 %

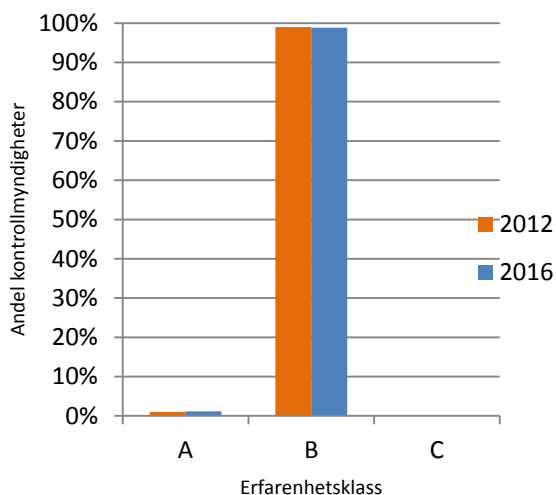
Bas: Samtliga svarande på delfrågan (203 svar år 2012, 255 svar år 2016) exklusive de som angett ett annat svar än de som redovisas i tabellen (22 svar år 2012, inga år 2016).

Ingen av de svarande har placerat butiken i den lägsta riskklassen (8) men flera kontrollmyndigheter har placerat den i de två högsta riskklasserna (1-2). Dessa riskklasser motsvarar en kontrolltid på 20-26 timmar per år enligt Livsmedelsverkets modell. Detta kan jämföras med den riskklassning (6) som majoriteten av kontrollmyndigheterna gjort och som motsvarar 4 kontrolltimmar per år.

²⁴ Svarande som angett något annat svar än något av alternativen på svarskalet 1-8 är inte medräknade i denna sammanställning. Sammanlagt var det 22 kontrollmyndigheter som angav ett annat svar år 2012 men inga som gjorde det i 2016 års undersökning.

Erfarenhetsmodulen

Bedömningen av livsmedelsanläggningars erfarenhet görs utifrån tre klasser. I klass A bedöms företaget ha uppvisat kvaliteter som motiverar mindre kontroll än normalt. Klass B är att betrakta som normalt medan klass C motsvarar företag där kontrollmyndigheten bedömer att det finns stora brister i förfaranden för att producera säkra livsmedel. Brister som motiverar mera kontroll än i normalfallet.²⁵



Figur 6. Andelen kontrollmyndigheter som angivit respektive erfarenhetsklass

Nästan alla kontrollmyndigheter placerade i båda undersökningarna livsmedelsbutikerna i erfarenhetsklass B. Enligt Livsmedelsverkets modell för riskklassning bör en nystartad livsmedelsanläggning placeras i klass B.²⁶

Tabell 3. Kontrollmyndigheternas angivna erfarenhetsklass

Erfarenhetsklass	2012		2016	
	Antal	Andel	Antal	Andel
A	2	1 %	3	1 %
B	197	99 %	255	99 %
C	0	0 %	0	0 %
Totalt	199	100 %	258	100 %

Bas: Samtliga svarande på delfrågan (200 svar år 2012, 258 svar år 2016) exklusive de som angett ett annat svar än de som redovisas i tabellen (1 svar år 2012, inga år 2016).

Svarande som angett något annat svar än något av alternativen på svarskalet A-C är inte medräknade i denna sammanställning. Det var endast en kontrollmyndighet som angav ett annat svar i undersökningen 2012 och ingen år 2016.

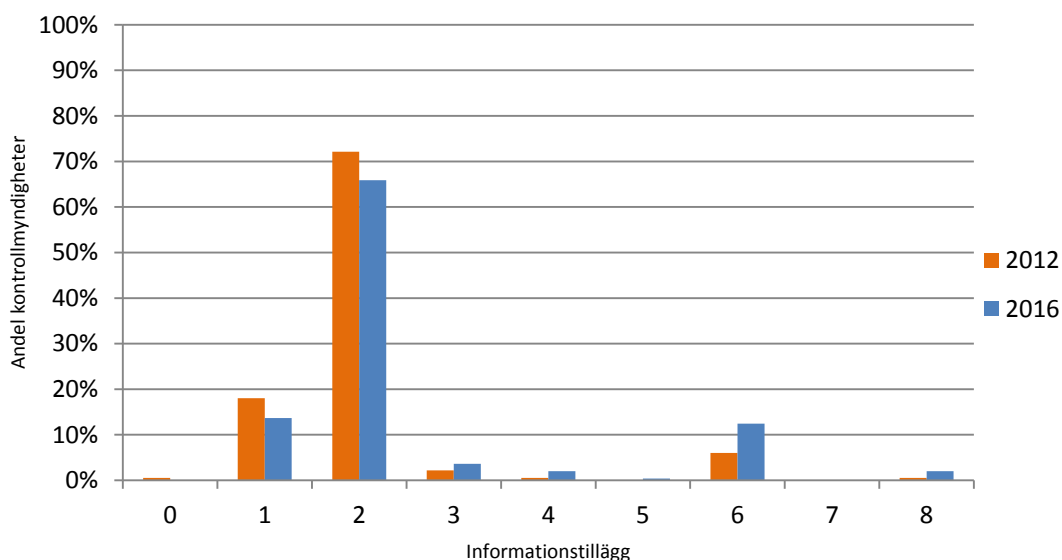
²⁵ <https://kontrollwiki.livsmedelsverket.se/artikel/197/erfarenhetsmodulen> [2018-01-16]

²⁶ <http://kontrollwiki.livsmedelsverket.se/artikel/197/erfarenhetsmodulen> [2018-01-11]

Informationsmodulen

I informationsmodulen tas det hänsyn till om det behöver göras kontroll av information, märkning, eller av spårbarhets- och återkallelserutiner samt i vilken omfattning sådan kontroll behöver genomföras. Enligt Livsmedelsverkets riskklassningsmodell utmynnar informationsmodulen i ett kontrolltidstillägg på allt från 0 till 8 timmar, beroende på kontrollbehovet.²⁷

Merparten av de svarande kontrollmyndigheterna har antingen angivit ett kontrolltidstillägg på en eller två timmar för butiksexemplet i båda undersökningarna. Denna skillnad skulle kunna förklaras av att det inte framgick av butiksexemplet huruvida butiken har egen märkning eller inte. I de fall butiken inte har egen märkning blir nämligen informationstillägget lägre.



Figur 7. Andelen kontrollmyndigheter som angivit respektive informationstillägg

Svarande som angett något annat svar än något av alternativen på skalan 0-8 är inte medräknade i denna sammanställning. Sammanlagt var det 11 kontrollmyndigheter som angav ett annat svar år 2012 och en kontrollmyndighet i undersökningen år 2016.

²⁷ <https://kontrollwiki.livsmedelsverket.se/artikel/196/informationsmodulen> [2018-01-16]

Tabell 4. Kontrollmyndigheter per angivet informationstillägg

Informations- tillägg	2012		2016	
	Antal	Andel	Antal	Andel
0 h	1	1 %	0	0 %
1 h	33	18 %	34	14 %
2 h	132	72 %	164	66 %
3 h	4	2 %	9	4 %
4 h	1	1 %	5	2 %
5 h	0	0 %	1	0 %
6 h	11	6 %	31	12 %
7 h	0	0 %	0	0 %
8 h	1	1 %	5	2 %
Totalt	183	100 %	249	100 %

Bas: Samtliga svarande på delfrågan (194 svar år 2012, 250 svar år 2016) exklusive de som angett ett annat svar än de som redovisas i tabellen (11 svar år 2012, 1 svar år 2016).

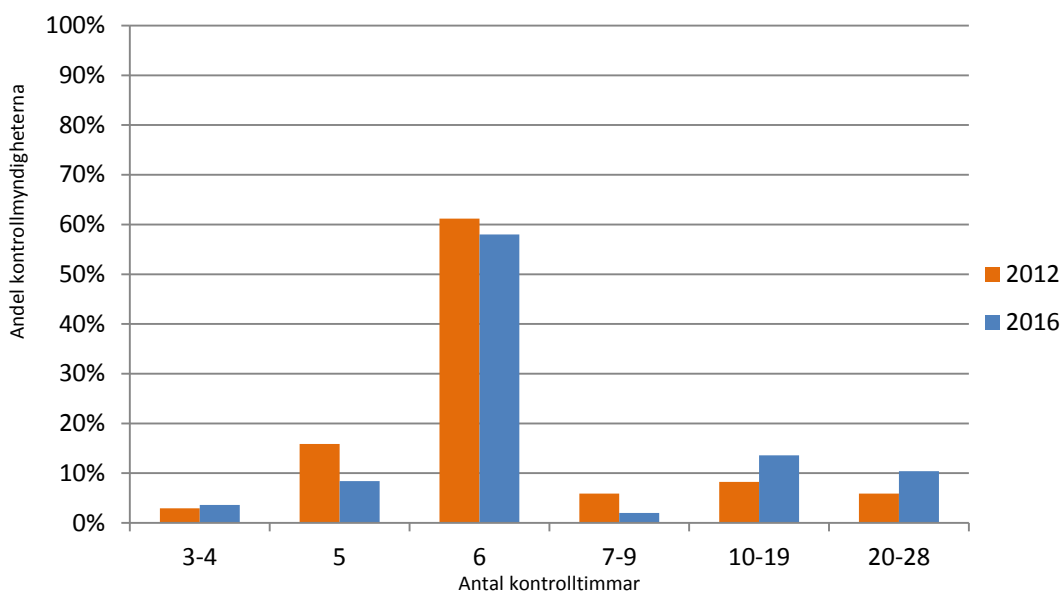
Det är en större andel kontrollmyndigheter som angav ett informationstillägg på sex timmar eller mer i undersökningen 2016. En möjlig förklaring till detta är att den nya informationsförordningen²⁸ implementerats mellan undersökningarna.²⁹

Kontrolltimmar

Riskklassningen av en anläggning enligt de olika moduler som presenterats tidigare omvandlas slutligen till kontrolltid. En viss bedömning enligt riskmodulen ger ett visst antal kontrolltimmar som sedan adderas till eventuella tillägg enligt informationsmodulen. Den resulterande kontrolltiden multipliceras därefter med en faktor som erhållits från erfarenhetsmodulen.

²⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1169/2011 av den 25 oktober 2011 om tillhandahållande av livsmedelsinformation till konsumenterna

²⁹ *Livsmedelskontroll – Tillämpning, klassning, avgifter och samverkan*, August Liljeqvist, Näringslivets Regelnämnd, 2016, sida 11



Figur 8. Kontrollmyndigheternas riskklassningar omräknat till kontrolltimmar

Omräkningen av riskklassningen till kontrolltimmar resulterar i en variation mellan kontrollmyndigheterna från 3 till 28 timmar. Detta gäller i båda undersökningarna. Merparten av kontrollmyndigheterna gör dock en riskklassning som utmynnar i en kontrolltid på sex timmar.

Tabell 5. Kontrollmyndigheter och antal kontrolltimmar

Kontroll-timmar	2012		2016	
	Antal	Andel	Antal	Andel
3-4 h	5	3 %	9	4 %
5 h	27	16 %	21	8 %
6 h	104	61 %	145	58 %
7-9 h	10	6 %	15	2 %
10-19 h	14	8 %	34	14 %
20-28 h	10	6 %	26	10 %
Totalt	170	100 %	250	100 %

Bas: Samtliga som givit kompletta svar på alla delfrågor om riskklassningen (170 svar år 2012, 250 svar år 2016).

I undersökningen 2016 gjorde en större andel av kontrollmyndigheterna en riskklassning som motsvarar 20 kontrolltimmar eller mer.

Timtaxa

Timtaxan som varje kontrollmyndighet själv fastställer har stor betydelse för den kontrollavgift som företagen får betala. Kontrolltiden som fastställts genom riskklassningsmodellen multipliceras i dagsläget med timtaxan för att ge kontrollavgiften.

När det gäller timtaxan så har vi tillgång till uppgifter från kontrollmyndigheternas inrapportering till Livsmedelsverket.

Tabell 6. Kontrollmyndigheternas timtaxa 2015-2017

Timtaxa	Kontrollmyndigheter					
	2015		2016		2017	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
– 800 kr	38	15 %	24	10 %	14	6 %
801 – 1000 kr	124	49 %	115	46 %	97	39 %
1001 – 1200 kr	84	33 %	95	38 %	107	43 %
1201 kr –	6	2 %	16	6 %	31	12 %
Totalt	252	100 %	250	100 %	249	100 %

Av tabellen ovanför framgår att det finns stora skillnader mellan kontrollmyndigheternas timtaxa, skillnader som får betydande konsekvenser på kontrollavgiften när de multipliceras med antalet kontrolltimmar.

Tabell 7. Högsta och lägsta timtaxa 2015-2017

	2015	2016	2017
Högsta timtaxan	1 287 kr	1 319 kr	1 433 kr
Lägsta timtaxan	700 kr	700 kr	750 kr
<i>Skillnad</i>	<i>587 kr</i>	<i>619 kr</i>	<i>683 kr</i>

Skillnaden mellan den högsta och den lägsta kontrollavgiften har dessutom ökat de senaste tre åren och uppgår nu till nästan 700 kronor per timme.

Kontrollavgift

Om vi återgår till butikexemplet och gör den slutgiltiga beräkningen av kontrollavgiften så ser vi att skillnaderna mellan kontrollmyndigheterna blir betydande när vi tar hänsyn till den framräknade kontrolltiden och timtaxan för respektive kontrollmyndighet.

Tabell 8. Kontrollavgifter för fiktiv butik

Kontrollavgift	ÅR 2012		ÅR 2016	
	Antal kontrollmyndigheter	Andel av kontrollmyndigheter	Antal kontrollmyndigheter	Andel av kontrollmyndigheter
– 2 499 kr	2	1 %	0	0 %
2 500 – 4 999 kr	68	33 %	34	13 %
5 000 – 7 499 kr	97	47 %	146	58 %
7 500 – 9 999 kr	19	9 %	20	8 %
10 000 – 12 499 kr	3	1 %	8	3 %
12 500 – 14 999 kr	3	1 %	9	4 %
15 000 – 19 999 kr	12	6 %	21	8 %
20 000 kr –	2	1 %	15	6 %
Totalt	206	100 %	253	100 %

Som det framgår av tabellen har en stor andel av kontrollmyndigheterna givit den fiktiva livsmedelsbutiken en avgift på 5 000 – 7 499 kronor i båda undersökningarna. Men vi kan också se att det finns kontrollmyndigheter som gett butiken en avgift på 15 000 kronor eller mer samtidigt som det finns andra kontrollmyndigheter som givit den en avgift på under 5 000 kronor.

Slutsats

Resultatet från undersökningarna har visat att det förekommer variationer mellan olika kontrollmyndigheter i hur de riskklassar samma fiktiva livsmedelsbutik. Även om en majoritet av kontrollmyndigheterna gör likartade bedömningar finns det anmärkningsvärda skillnader i kontrollmyndigheternas bedömningar. Flera av kontrollmyndigheterna har, i samband med undersökningarna, framfört att de inte haft tillräckligt med information för att kunna göra en fullständig riskbedömning. Detta kan ha haft viss inverkan på den bedömning som gjorts men de skillnader som undersökningen uppvisar kan dock inte enbart förklaras av detta. Vid slutredovisningen av utvärderingen kommer vi förhoppningsvis kunna studera om dessa skillnader minskat i och med införandet av en ny riskklassningsmodell.

Vi har också konstatera att det finns betydande skillnader i timtaxan mellan kontrollmyndigheterna och att dessa skillnader, tillsammans med skillnaderna i riskklassning, får betydande konsekvenser för kontrollavgiften. Sammantaget kan dessa skillnader antas skapa en upplevelse av bristande likvärdighet hos livsmedelsföretagarna. Särskilt med tanke på att detta är skillnader som direkt påverkar verksamhetens lönsamhet.

Beslutad kontroll genomförs

Att kontroll som beslutats också genomförs antas ha betydelse för upplevelsen av likvärdighet.

Att den beslutade kontrollen faktiskt utförs är ytterligare ett område som påverkar företagarnas upplevelse av likvärdighet. Upplevelsen av likvärdighet hänger i detta sammanhang inte bara ihop med huruvida andra (liknande) företag kontrolleras eller inte. Företagarnas upplevelse av likvärdighet grundar sig även på en jämförelse med ett absolut tillstånd, nämligen att företaget får den kontroll som beslutats och som de betalat en avgift för.

Kontrollavgiften debiteras i dagsläget på förhand av merparten av kontrollmyndigheterna. Det innebär att livsmedelsföretagen betalar en kontrollavgift och sedan genomförs kontroll. I en hemställan till regeringen i oktober 2017 föreslog Livsmedelsverket att frågan om efterdebitering av livsmedelskontroll ska utredas.³⁰ Med efterdebitering, där företagen debiteras först efter genomförd kontroll, skulle det förmodligen inte vara lika märkbart för livsmedelsföretagaren att beslutad kontroll inte utförs. Fortfarande kan det vara så att en viss mängd kontroll beslutas och vi kan förmoda att företagarna då förväntar sig att denna kontroll utförs. Men då kontrollen inte är sammanbunden med en kostnad förrän den faktiskt utförts kommer utebliven kontroll i sig självt inte utgöra en så stor påverkan på företagarnas upplevelse av likvärdighet. Med efterdebitering kommer dock skillnader mellan liknande företag i vilken grad de får kontroll utgöra en betydligt större påverkan på den upplevda likvärdigheten. En livsmedelsföretagare som regelbundet blir kontrollerad (och därefter får betala avgiften) kommer uppleva det som en stor brist på likvärdighet om en livsmedelsföretagare i grannkommunen nästan aldrig blir kontrollerad (och då inte behöver betala någon kontrollavgift). När denna rapport skrivs görs dock fortfarande debitering på förhand av de flesta kontrollmyndigheter. Eventuella förändringar av hur kontrollavgifter debiteras återkommer vi till i slutredovisningen av utvärderingen.

Livsmedelsanläggningarna som inte kontrolleras

Med tanke på att utebliven kontroll kan antas upplevas som en brist i likvärdighet, finns det anledning att titta lite närmare på omfattningen av detta.

Som vi beskrivit tidigare ska alla livsmedelsanläggningar bedömas utifrån den risk som verksamheten innebär och omfattningen på kontrollen ska också stå i proportion till denna risk. Anläggningar med en låg risk och få tilldelade kontrolltimmar är det inte rimligt att kontrollera varje år. Enligt Livsmedelsverkets riskklassningsmodell³¹ kan en livsmedelsanläggning tilldelas allt från 1 till över 50 kontrolltimmar per år. Om en anläggning tilldelas få kontrolltimmar kan det vara motiverat att ”samla ihop” kontrolltimmarna till en kontroll med något års mellanrum.

Den tid man då får är en rekommenderad årlig kontrolltid. En anläggning som har tilldelats exempelvis tio kontrolltimmar kan år 1 få tolv timmar och år 2 åtta timmar, men genomsnittet blir tio timmar per år. För en anläggning som tilldelats endast ett fåtal timmar, exempelvis en timme, kan kontrolltiden samlas ihop och tre timmar kan användas vart tredje år. På några års sikt har verksamheten fått den beräknade kontrolltiden. Med några år avses här

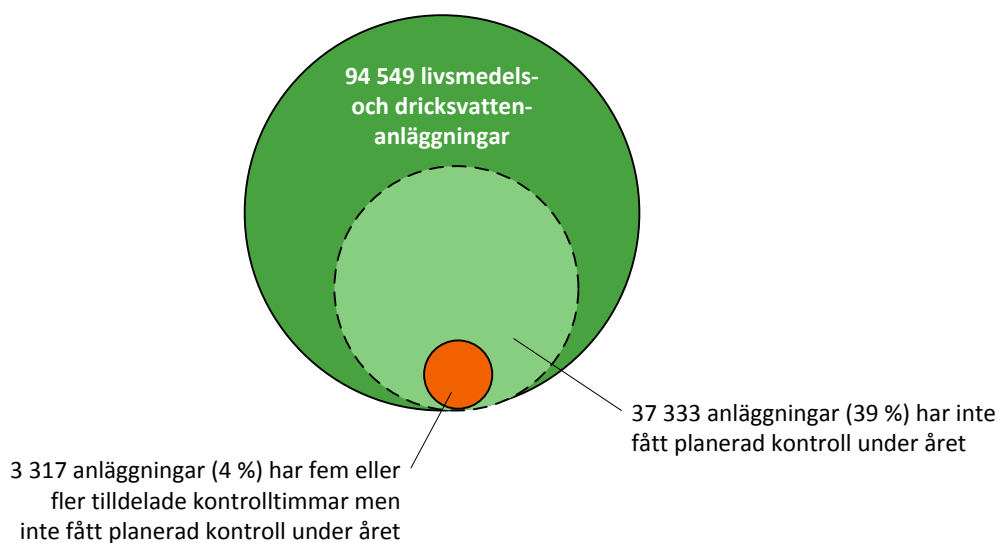
³⁰ Hemställan till Näringsdepartementet att utreda frågan om efterhandsdebitering, Dnr 2017/03252, Livsmedelsverket, 2017

³¹ <https://kontrollwiki.livsmedelsverket.se/artikel/194/riskklassning-av-livsmedelsanlaggningar> [2018-01-18]

högst tre år. Det är viktigt att myndigheten löpande antecknar hur mycket kontrolltid som används vid respektive anläggning.³²

Enligt Livsmedelsverket bör dock en anläggning som tilldelats fem eller fler kontrolltimmar få en kontroll per år.³³

I rapporteringen för år 2017 återfinns 94 549 livsmedels- och dricksvattenanläggningar.³⁴ Av dessa fick 37 333 (39 procent) ingen planerad kontroll under år 2017. Av dessa hade 3 317 anläggningar fem eller flera tilldelade kontrolltimmar. Det bör framhållas att dessa anläggningar inte fått *planerad* kontroll. Det kan vara så, vilket vi ska titta närmare på senare, att dessa anläggningar har fått en *uppföljande* eller *händelsestyrd* kontroll. Det vill säga en kontroll som syftar till att följa upp något som iaktogs vid en tidigare kontroll eller en kontroll som sker med anledning av en händelse, exempelvis på grund att det inkommit en anmälan.



Figur 9. Livsmedels- och dricksvattenanläggningar som inte fått någon planerad kontroll år 2017

Livsmedelsföretagare vars anläggning är någon av de drygt 37 000 anläggningar som inte fått planerad kontroll kan antas uppleva utebliven kontroll som en bristande likvärdighet i kontrollen. Särskilt med tanke på att kontrollavgiften betalas årligen, även om inte kontrollen utförts årligen. Då anläggningar med fem eller flera tilldelade kontrolltimmar, enligt Livsmedelsverket, bör kunna förvänta sig en (planerad) kontroll per år kan det vara intressant att studera dessa lite närmare.

³² <https://kontrollwiki.livsmedelsverket.se/artikel/198/kontrolltid> [2018-01-18]

³³ *Rapport om Sveriges kontroll i livsmedelskedjan 2016*, Livsmedelsverket m.fl., 2017, s. 84.

³⁴ Detta är efter att de anläggningar som upphört tidigt eller startat sent på året rensats bort. Se avsnittet om datamaterialet för en närmare beskrivning av detta.

Tabell 9. Anläggningar med fem eller fler tilldelade kontrolltimmar

	Anläggningar med fem eller fler tilldelade kontrolltimmar					
	2015		2016		2017	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Fått planerad kontroll	22 600	87 %	22 706	88 %	22 506	87 %
Inte fått planerad kontroll	3 329	13 %	3 100	12 %	3 317	13 %
Totalt	25 929	100 %	25 806	100 %	25 823	100 %

Andelen anläggningar med fem eller fler tilldelade kontrolltimmar som inte fått planerad kontroll under året har varit mer eller mindre oförändrad under de senaste tre åren.

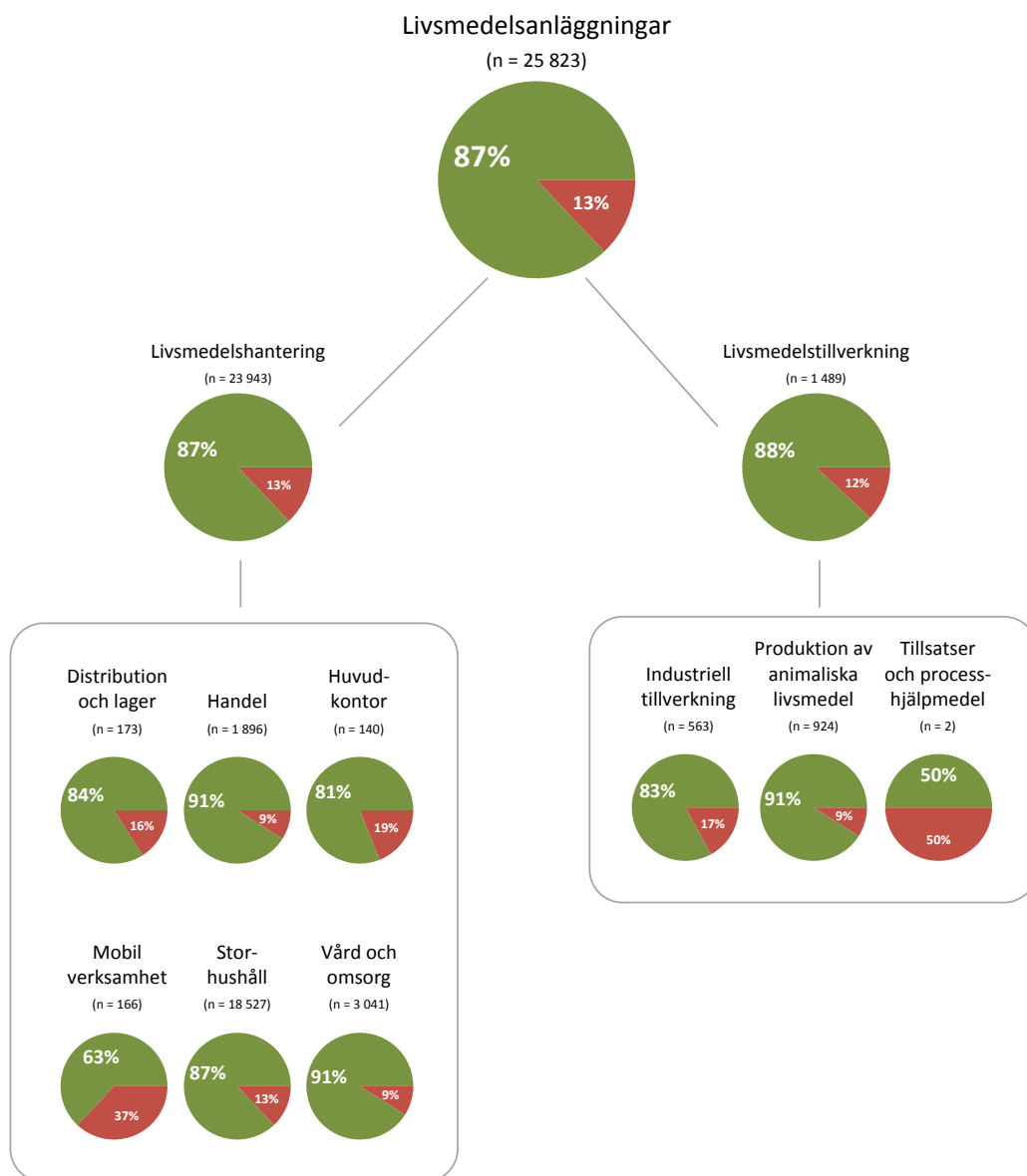
Om vi studerar dessa utifrån riskklass så kan vi se att de återfinns i samtliga riskklasser (från 1 till 8).

Tabell 10. Livsmedelsanläggningar med fem eller fler tilldelade kontrolltimmar fördelat på riskklassning

Riskklass	Ej kontrollerade anläggningar		Kontrollerade anläggningar		Totalt	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Saknas	173	5 %	321	1 %	494	2 %
Hög 1	1	0 %	58	0 %	59	0 %
2	11	0 %	165	1 %	176	1 %
3	88	3 %	1 164	5 %	1 252	5 %
4	302	9 %	4 494	20 %	4 796	19 %
5	922	28 %	7 875	35 %	8 797	34 %
6	1 629	49 %	7 739	34 %	9 368	36 %
7	131	4 %	489	2 %	620	2 %
Låg 8	60	2 %	201	1 %	261	1 %
Totalt	3 317	100 %	22 506	100 %	25 823	100 %

Vi kan dessutom konstatera att det övervägande är anläggningarna med hög risk som har fått kontroll. Så även om alla anläggningar med fem eller flera tilldelade kontrolltimmar bör få planerad kontroll under året, så förefaller det åtminstone till viss del göras en riskbaserad bedömning när kontrollmyndigheterna väljer att avstå från kontroll av anläggningar. Då antalet kontrolltimmar ska stå i proportion till verksamhetens risk avspeglar sig riskklassningen i de tilldelade kontrolltimmarna. Över hälften av de anläggningar som inte fått planerad kontroll hade fem tilldelade kontrolltimmar, vilket indikerar att verksamheten inte är förknippad med några stora risker.

Merparten av anläggningarna med fem eller flera tilldelade kontrolltimmar, som inte fått planerad kontroll är livsmedelsanläggningar. Endast 1,5 procent (391 stycken) av dessa anläggningar är dricksvattenanläggningar. Om vi studerar livsmedelsanläggningarna så kan vi se att andelen anläggningar inom respektive verksamhetstyp som fått planerad kontroll varierar något.



Figur 10. Andelen kontrollerade livsmedelsanläggningar med fem eller flera tilldelade kontrolltimmar uppdelat på verksamhetstyper

De variationer som finns är dock inte anmärkningsvärda. Möjligen med undantag för mobila verksamheter där 37 procent av anläggningarna (med fem eller flera tilldelade kontrolltimmar) inte fått sin planerade kontroll. Inte heller när det gäller dricksvattenanläggningarna finns några anmärkningsvärda skillnader mellan olika verksamhetstyper.

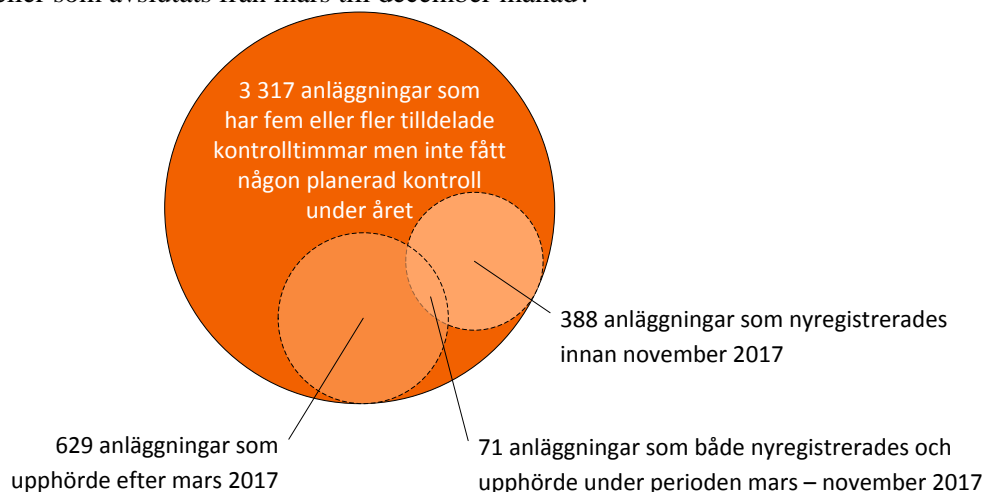
Om vi fortsätter att titta närmare på de 3 317 anläggningar som borde, men inte fått någon planerad kontroll under år 2017 så ser vi att en del av dessa faktiskt har kontrollerats. Anledningen till detta är att de fått uppföljande eller händelsestyrd kontroll. Uppföljande kontroll är kontroll som genomförs för att följa upp missförhållanden som iakttagits vid tidigare kontroller. Händelsestyrd kontroll är kontroll som utförs utöver den planerade kontrollen som en följd av en händelse, exempelvis att en konsument anmält missförhållanden på anläggningen. Av de 3 317 anläggningarna har 415 fått någon annan form av kontroll än planerad.



Figur 11. Anläggningar som fått uppföljande eller händelsestyrd kontroll

Det bör framhållas att händelsestyrd eller uppföljande kontroll inte kan ersätta den planerade kontrollen. Det går dock att föreställa sig situationer då en kontrollmyndighet avstår från att göra den planerade kontrollen eftersom de bedömer att verksamheten redan är kontrollerad. Uppgifterna från myndighetsrapporteringen avslöjar inte heller hur kontrollen finansieras. Det kan exempelvis vara så att en uppföljande kontroll finansieras med den avgift som tagits ut för den planerade kontrollen. Ur livsmedelsföretagarens perspektiv kan detta förmodligen upplevas som att kontrollmyndigheten gjort den kontroll som företaget betalat för.

Som tidigare nämnts så har nyetablerade och upphörda anläggningar rensats bort från materialet för att ge en så rättvisande bild som möjligt av hur kontrollen fungerar. Dock kvarstår de anläggningar som upphört efter mars månad eller som registrerades innan november. Så hur många av de anläggningar som inte fått kontroll är det då som blivit nyregistrerade från januari till november eller som avslutats från mars till december månad?



Figur 12. Anläggningar som nyregistrerats eller upphört

Av de aktuella 3 317 anläggningarna så är det 71 som både nyregistrerats och upphört under året. Därutöver är det 388 anläggningar som nyregistrerades innan november år 2017 och 629 som upphörde efter mars.

Det kan antas att det påverkar kontrollen om anläggningen upphört under året, även om det inte sker under de intervall som låg till grund för rensningen. Exempelvis kan det i många fall säkert finnas tidiga indikatorer på att en verksamhet kommer att upphöra och av den anledningen kanske kontrollmyndigheten väljer att inte prioritera den kontrollen. När det gäller de anläggningar som registrerats under året skulle man kunna tänka sig att det har betydelse på olika vis. Exempelvis borde det faktum att en verksamhet är nyinrättad vara ett skäl i sig självt att genomföra en kontroll. Men om verksamheten är nyregistrerad men ännu inte kommit igång med verksamheten så finns kanske inga skäl att kontrollera den.

Slutsats

Sammantaget kan vi konstatera att det finns en stor andel anläggningar (39 procent) som inte fått planerad kontroll under år 2017. Detta är inget unikt för år 2017 utan så har även varit fallet tidigare år. Merparten av anläggningarna som inte fått planerad kontroll utgörs av de med mindre än fem tilldelade kontrolltimmar. Vi har även konstaterat att det, enligt Livsmedelsverket, är befogat att dessa kontrolleras med något års mellanrum, trots att de betalar kontrollavgift årligen. Även bland de anläggningar som har fem eller fler tilldelade kontrolltimmar återfinns det dock anläggningar som inte fått planerad kontroll under året trots att de borde fått det. Vid en närmare granskning förefaller dock anläggningarna med fem eller fler tilldelade kontrolltimmar vara en grupp med förhållandevis många anläggningar med låg riskklassning. En del av anläggningarna är nyregistrerade eller har upphört under året. Vissa anläggningar har dessutom fått kontroll, dock inte planerad. Ur livsmedelsföretagarens perspektiv kan vi anta att upplevelsen av bristande likvärdighet är mindre om det faktiskt genomförts kontroll, även om det inte är planerad kontroll. Vi kan också anta att upplevelsen av bristande likvärdighet är mindre om anläggningen upphört under året. Det som talar för att anläggningar med fem eller fler tilldelade kontrolltimmar är särskilt problematiska ur ett likvärdighetsperspektiv är att kontrolltiden står i proportion till kontrollavgiften. Desto flera tilldelade kontrolltimmar och därmed högre kontrollavgift, desto negativare bör upplevelsen bli av utebliven kontroll. I analysen har det dock konstaterats att dessa anläggningar är relativt få till antalet, särskilt om vi bortser från de som fått någon form av kontroll, och att merparten av dem har tilldelats relativt få kontrolltimmar.

Det kan därför ifrågasättas om det just är den uteblivna kontrollen av de anläggningar som, enligt Livsmedelsverket, borde få kontroll årligen som skapar den största upplevelsen av bristande likvärdighet. Det stora antal anläggningar med mindre än fem tilldelade kontrolltimmar, som inte fått kontroll under året, kan förmodligen skapa en nästan lika stor negativ upplevelse. Dessa företagare betalar också årligen in en kontrollavgift men får i vissa fall kontroll endast vart tredje år. Om skälen till detta inte uppfattas och förstås av livsmedelsföretagarna kan förmodligen även det skapa en uppfattning om bristande likvärdighet. Eventuellt skulle en övergång till debitering i efterhand motverka detta. Om livsmedelsföretagarna inte betalar för kontrollen förrän den genomförs kan förmodligen den negativa upplevelsen till stor del undvikas. De eventuella förändringarna i hur kontroll debiteras återkommer vi till i slutredovisningen år 2020.

Kontrollmyndigheterna som inte utför kontroll

Vi har hittills fokuserat på de anläggningar som inte fått planerad kontroll. En annan faktor som kan antas påverka upplevelsen av likvärdighet är om det finns skillnader mellan kontrollmyndigheter i vilken grad kontroll utförs.

Mot bakgrund av detta kan det vara av intresse att studerar hur stor andel av sina anläggningar kontrollmyndigheterna kontrollerar.

Tabell 11. Andelen av kontrollmyndigheternas anläggningar som har kontrollerats under 2017

Andel anläggningar som kontrollerats*	Kontrollmyndigheter	
	Antal	Andel
0 – 20 %	5	2 %
21 – 40 %	20	8 %
41 – 60 %	110	44 %
61 – 80 %	108	43 %
81 – 100 %	6	2 %
Totalt	249	100 %

* Med kontrollerats avses här alla former av kontroll (planerad, händelsestyrd och uppföljning)

Knappt hälften av kontrollmyndigheterna (45 procent) kontrollerar minst 60 procent av sina anläggningar. En förhållandevis stor grupp (44 procent) av kontrollmyndigheterna kontrollerar mellan 40-59 procent av sina anläggningar. Sammanlagt är det 25 kontrollmyndigheter som kontrollerat under 40 procent av sina anläggningar.

Livsmedelsverkets arbete med att leda kontrollen innefattar att hantera kommunala kontrollmyndigheter som inte fullgör sitt kontrolluppdrag. I Livsmedelslagen anges att Livsmedelsverket får förelägga en kommun, som inte fullgör de skyldigheter som följer av dess kontrolluppdrag.³⁵ Livsmedelsverket arbete med att hantera kommunala kontrollmyndigheter som brister i sitt fullgörande av kontrolluppdraget beskrivs dessutom i en intern instruktion.³⁶ Med Livsmedelsverket menas i detta dokument den verksamhet på myndigheten som arbetar med uppdraget att leda och samordna kontrollen.³⁷

Bristerna i den kommunala livsmedelskontrollen kan upptäckas på flera olika sätt men en av källorna är den årliga inrapportering som kontrollmyndigheterna gör till Livsmedelsverket. Inom ramen för sitt uppdrag att hantera kontrollmyndigheter som inte fullgör sitt kontrolluppdrag har Livsmedelsverket valt att följa upp de fall där en myndighet har kontrollerat en för liten andel av de anläggningarna med hög risk och många tilldelade kontrolltimmar, eller då en myndighet har genomfört för lite planerad kontroll överhuvudtaget. Nedanför följer en mer detaljerad beskrivning av dessa kriterier och hur bedömningen av dessa görs.

³⁵ Livsmedelslagen SFS 2006:804, 18 §

³⁶ Hantering av brister i kommunala myndigheters fullgörande av sitt kontrolluppdrag, LSdok 2017-03-24

³⁷ Förordning (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket, 2§

Tabell 12. Kriterierna

<p>Avgränsningar</p> <ul style="list-style-type: none">• Alla anläggningar som nyregistrerats efter oktober eller som upphört innan april aktuellt år exkluderas.• Alla dricksvattenanläggningar och anläggningar av typen övriga exkluderas. <p>Urvalskriterier</p> <p>A. Mindre än 80 procent av myndighetens livsmedelsanläggningar i riskklass 1-4 med en tilldelad kontrolltid på fem timmar eller mer har kontrollerats.</p> <p><i>och/eller</i></p> <p>B. Mindre än 40 procent av myndighetens livsmedelsanläggningar har fått planerad kontroll.</p> <p>Bedömningskriterier</p> <p>C. Myndigheter med ett litet antal anläggningar av en viss typ (enligt kriterierna ovanför) räknas inte med även om de uppfyllt urvalskriterierna. En bedömning görs av vad som är ett litet antal anläggningar.</p> <p>D. Myndigheter som är nära en av gränserna i kriterierna (80 eller 40 procent) räknas i vissa fall inte med trots att de uppfyllt urvalskriterierna. En bedömning görs i varje enskilt fall.</p>

De kontrollmyndigheter som uppfyllt dessa kriterier kontaktas av Livsmedelsverket. Det vanligaste tillvägagångssättet är att Livsmedelsverket skickar ett antal frågor till kontrollmyndigheten. Frågorna berör de brister Livsmedelsverket identifierat, orsakerna till dessa och vad kontrollmyndigheten gör för att bristerna ska avhjälpas.³⁸ Om en kontrollmyndighets svar antyder att de inte har en plan för hur bristerna ska avhjälpas kan Livsmedelsverket välja att gå vidare med ytterligare kontakter eller åtgärder. I vissa fall då det redan finns ett pågående ärende med den aktuella kontrollmyndigheten skickas inga frågor utan de identifierade bristerna hanterades inom ramen för det pågående ärendet. I vissa andra fall, exempelvis då den aktuella kontrollmyndigheten har väldigt få anläggningar med hög risk och en kontroll får ett väldigt stort utslag procentuellt, har Livsmedelsverket ibland valt att inte gå vidare i ärendet. Livsmedelsverket har arbetat på detta sätt sedan år 2015 då kontrollen som genomförts under år 2014 följdes upp.

Vi börjar med att titta på hur många kontrollmyndigheter som inte gjort tillräckligt med kontroll (enligt de avgränsningar, kriterier och bedömningar som redogjorts för tidigare). För att förenkla texten framöver kommer vi benämna dessa som *de kontrollmyndigheter som uppfyller kriterierna*. Med detta menas alltså myndigheter som uppfyller kriterierna i Tabell 12.

³⁸ Se Dnr 2017/01325, Livsmedelsverket

Tabell 13. Antal anläggningar som uppfyllt kriterierna åren 2015-2017

Kontrollmyndigheter...	2015	2016	2017
... som motsvarade urvalskriterierna	42	41	36
... som exkluderades enligt bedömningskriterierna	12	9	
... som uppfyller kriterierna	30	32	
... med pågående ärende	3	5	
... som kontaktades	27	27	

Det vi kan se är att andelen myndigheter som brister i sin kontroll, på så sätt som det formuleras i kriterierna, är stabilt över åren men att det har skett en viss nedgång år 2017. Vid den slutgiltiga rapporteringen inom ramen för regeringsuppdraget år 2020 har vi även siffror för 2018 och 2019 vilket borde göra det möjligt att se en eventuell trend.

För år 2017 har vi inga uppgifter om vilka som exkluderats enligt bedömningskriterierna, vilka som har pågående ärenden eller vilka som kontaktats. Detta beror på att arbetet med att följa upp 2017 års kontroll ännu inte har genomförts när detta skrivs. Vi kan dock redan nu se att 36 kontrollmyndigheter uppfyller urvalskriterierna (A och B).

I den fortsatta genomgången kommer fokus ligga på de kontrollmyndigheter som kontaktats och som haft pågående ärenden. Det är nämligen deras kontrolluppgifter i rapporteringen som Livsmedelsverket bedömt visar på tillräckligt stora brister för att motivera en kontakt.

Kontroll genomförd år 2015

Sammanlagt var det 30 kontrollmyndigheter som uppfyllde urvalskriterierna år 2015. Frågorna skickades ut till 27 myndigheter. Tolv kontrollmyndigheter exkluderas enligt bedömningskriterierna och tre myndigheter fick inga frågor då de redan hade pågående ärenden. Svar inkom från 25 kontrollmyndigheter av 27.

Som orsak till den låga kontrollfrekvensen framförs framförallt personalbrist av olika skäl. Av 25 kontrollmyndigheter angav 14 att de inte kontrollerat mer på grund av exempelvis sjukskrivningar, långtidsfrånvaro, hög personalomsättning eller pensionsavgångar. Fyra kontrollmyndigheter menade att omorganisationer hade varit en orsak. Annat som nämns är införandet av nytt ärendehanteringssystem som tagit mycket tid, att myndigheten fått många nya anläggningar vilket tagit tid från annan kontroll eller att enskilda ärenden har tagit mycket tid i anspråk.

Om vi tittar på vilka dessa kontrollmyndigheter är ser vi att de till övervägande del är små myndigheter med en liten personalstyrka.

Tabell 14. Antal årsarbetare per kontrollmyndighet år 2015 fördelat på myndigheter som inte uppfyller kriterierna de som gör det.

Antal årsarbetare	Kontrollmyndigheter					
	Ej uppfyller Kriterierna		Uppfyller kriterierna		Totalt	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
– 1	62	28 %	15	50 %	77	31 %
1,01 – 2	69	31 %	10	33 %	79	31 %
2,01 – 5	64	29 %	5	17 %	69	27 %
5,01 –	27	12 %	0	0 %	27	11 %
Totalt	222	100 %	32	100 %	252	100 %

Merparten av de kontrollmyndigheter som uppfyller kriterierna har två eller färre årsarbetare som arbetar med livsmedelskontroll. Det är en större andel av dessa myndigheter som har så få årsarbetare än om vi jämför med de kontrollmyndigheter som inte uppfyller kriterierna. Detta är inte förvånande. Sedan tidigare vet vi att kontrollmyndighetens storlek har betydelse i dessa sammanhang.³⁹ Små kontrollmyndigheter är mer sårbara vid sjukskrivningar, föräldraledigheter och för att personal slutar. Detta är även något som framkommer i kontrollmyndigheternas förklaringar till bristerna i den egna kontrollen. Där framkommer även i flera fall svårigheterna med att rekrytera ny personal.

När vi närmast tittar på den kontroll som genomförts år 2016 så ska vi fortsätta att följa de myndigheter som uppfyllde villkoren 2015.

Kontroll genomförd år 2016

Med anledning av inrapporteringen av uppgifter om genomförd kontroll år 2016 kontaktade Livsmedelsverket åter de kontrollmyndigheter som inte gjort tillräckligt med kontroll (enligt de kriterier som tidigare redovisats).

Sammanlagt var det 41 kontrollmyndigheter uppfyllde kriterierna detta år. Av dessa kontaktades 27 myndigheter med ett antal frågor från Livsmedelsverket om de brister som identifierats. Sammantaget svarade 24 av dessa myndigheter. Fem kontrollmyndigheter kontaktades inte eftersom de redan hade pågående ärenden. Ytterligare åtta kontrollmyndigheter kontaktades inte på grund av de hade få anläggningar i riskklass 1-4 med 5 eller fler tilldelade kontrolltimmar och då varje enskild kontroll i dessa fall får ett väldigt stort procentuellt utfall. I ytterligare ett fall hade kontrollmyndigheten förhållandevis många anläggningar av denna typ men var där väldigt nära gränsen vid 80 procent för kriterium A.

Om vi studerar de 30 kontrollmyndigheter som uppfyllde kriterierna år 2015 så ser vi att 12 av dessa även uppfyller villkoren 2016. Det är alltså kontrollmyndigheter som Livsmedelsverket kontaktade men som året efter uppvisar liknande brister.

I utskicket som gjordes ställdes en fråga om de inrapporterade uppgifterna stämde. På denna fråga svarade 11 av 24 kontrollmyndigheter att de inte stämde. Det finns flera orsaker till detta men den dominerade orsaken är förmodligen att det inte framgick i Livsmedelsverkets utskick att endast

³⁹ Se exempelvis *Stärkt livsmedelskontroll genom ökad kommunal samverkan*, 2017:9, Statskontoret, 2017, sida 32

planerad kontroll räknades i kriterium B. När kontrollmyndigheterna skulle kontrollräkna dessa uppgifter så har de förmodligen även räknat med händelsestyrd och uppföljande kontroll, vilket innebär att de fått andra siffror. En av kontrollmyndigheterna redogör i sitt svar för detta.

En händelsestyrd kontroll kan bli mer omfattande och motsvara en planerad kontroll. Ett sådant besök blir rapporterat som händelsestyrt och inte planerat. Två av de anläggningar som inte räknats med har fått en planerad årlig kontroll som dock initierats av en händelse dvs händelsestyrd kontroll [...]

När kontrollmyndigheterna ska redogöra för orsakerna till att de inte gjort mer kontroll är det absolut vanligaste svaret att de haft för lite personal under året. Det kan exempelvis handla om att någon har blivit sjukskriven eller föräldraledig och att det sedan varit svårt att rekrytera någon ny. Sammanlagt anger 18 av 24 kontrollmyndigheter personalbrist eller förändringar i personalstyrkan som en orsak till att inte mer kontroll genomförts. Några nämner även brister i myndighetens planering och uppföljning. Andra nämner att övergången till ett nytt ärendehanteringssystem tagit mycket tid i anspråk. Utifrån svaren framstår det som att verksamheterna är förhållandevis sårbara och att en sjukskrivning kan få verksamheten att stanna upp.

Storleken avspeglar sig dessutom i hur många anläggningar respektive myndighet har att kontrollera.

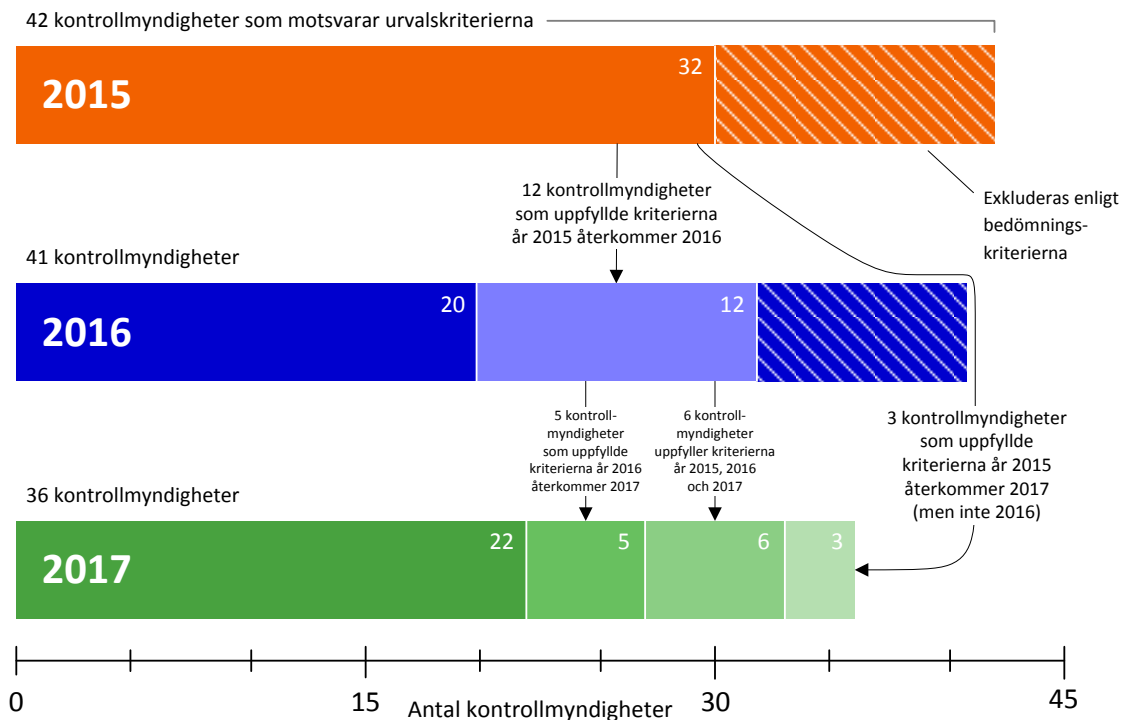
Tabell 15. Antalet anläggningar år 2016 fördelat på myndigheter som uppfyller/inte uppfyller kriterierna.

Antal anläggningar	Kontrollmyndigheter					
	Ej uppfyller kriterierna		Uppfyller kriterierna		Total	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
– 100	29	13 %	11	34 %	40	16 %
101 – 300	103	47 %	16	50 %	119	48 %
301 –	86	39 %	5	16 %	91	36 %
Total	218	100 %	32	100 %	250	100 %

Kontrollmyndigheter som uppfyller kriterierna har i allmänhet färre anläggningar att kontrollera, vilket även det visar på att det handlar om små myndigheter med begränsade resurser.

Kontroll genomförd år 2017

När vi studerar den kontroll som genomförts år 2017 och de myndigheter som då uppfyller kriterierna så har vi ingen kunskap om vilka bedömningar som gjorts (utifrån bedömningskriterierna). Vi kan dock se att 36 kontrollmyndigheter uppfyller urvalskriterierna vilket är något färre än tidigare år.



Figur 13. Kontrollmyndigheter som uppfyller urvalskriterier åren 2015-2016

Samtidigt ser vi att av dessa 36 kontrollmyndigheter så var 11 även aktuella året innan (2016) och av dessa har 6 funnits med alla de tre undersökta åren. Dessa sex kontrollmyndigheter är särskilt intressanta eftersom de uppfyllt kriterierna både år 2015 och 2016. De har därför, eller borde åtminstone, varit föremål för Livsmedelsverkets uppföljning och eventuellt även åtgärder. Utöver dessa återkommer tre kontrollmyndigheter som uppfyllde kriterierna år 2015 men som inte gjorde det år 2016. Sammantaget är det alltså 14 av de kontrollmyndigheter som uppfyller urvalskriterierna år 2017 som uppfyllt kriterierna något av de tidigare två åren.

Slutsats

Sammantaget kan vi konstatera att det åtminstone under de år vi studerat funnits kontrollmyndigheter som inte genomför tillräckligt med kontroll, enligt de kriterier Livsmedelsverket använder sig av. Det finns således myndigheter som gör för lite kontroll och för lite kontroll av anläggningar med hög risk. Att det finns kontrollmyndigheter som tydligt skiljer ut sig från övriga kan ha en negativ inverkan på livsmedelsföretagarnas upplevelse av livsmedelskontrollens likvärdighet. Olika villkor för företag i olika kommuner kan bidra till att livsmedelsföretagarna anser att kontrollen inte är likvärdig.

Vi har också konstaterat, precis som tidigare studier visat, att de kontrollmyndigheter som inte genomför tillräckligt mycket kontroll är små och mycket sårbara till exempel vid personalfrånvaro.

När vi har studerat de kontrollmyndigheter som enligt Livsmedelsverkets bedömning har gjort för lite kontroll, så kan vi se att flera av dessa kontrollmyndigheter återkommer flera år i rad. Detta är dels en indikation på att dessa myndigheter i många fall inte har de strukturella förutsättningarna att bedriva livsmedelskontroll, dels indikerar det

att Livsmedelsverkets insatser för att hantera dessa myndigheter inte har en beständig effekt. En relevant invändning mot detta skulle vara att vi inte vet hur många kontrollmyndigheter som skulle brustit i sitt kontrolluppdrag om Livsmedelsverket inte gjort något alls. Det kanske skulle vara betydligt fler. Även om ett sådant kontrafaktiskt resonemang är fullständigt relevant så kan vi inte bortse från det faktum att flera kontrollmyndigheter uppvisat brister i flera år. Detta kan inte ses som något annat än ett misslyckande, även om Livsmedelsverkets möjligheter att få till en förändring genom att exempelvis förelägga kontrollmyndigheten kan vara begränsade. Detta då många av de aktuella kontrollmyndigheterna saknar förutsättningarna för att lyckas.

En möjlig lösning på är ökad kommunal samverkan vilket även föreslagits i Statskontorets rapport ”Stärkt livsmedelskontroll genom ökad kommunal samverkan”.⁴⁰

Liknande upplägg vid kontroll av liknande anläggningar

Att ett liknande upplägg används vid kontroll av liknande anläggningar antas ha betydelse för upplevelsen av likvärdighet.

På vilket sätt kontrollen genomförs har i olika sammanhang framhållits som betydelsefullt för den upplevda likvärdigheten. I detta ingår det om kontrollen föränmäls eller inte, vilka delar av lagstiftningen som kontrolleras och vilka kontrollmetoder som används. Vi ska här titta närmare på om kontroll genomförs föränmäld eller oanmäld.

Om en kontroll är oanmäld har betydelse för företagaren, då de oanmälda kontrollerna riskerar att störa verksamheten i större utsträckning än de föränmälda. Vid de föränmälda kontrollerna finns en möjlighet att förbereda verksamheten och avsätta tid för kontrollen. Enligt lagstiftningen ska kontroll dock företrädesvis genomföras utan förvarning, förutom i samband med revision.⁴¹

Vi börjar med att studera hur stor andel oanmälda kontroller kontrollmyndigheterna genomför.

Tabell 16. Andel planerade kontroll som är oanmälda per kontrollmyndighet och år.

Andel oanmälda kontroller	Kontrollmyndigheter					
	2015		2016		2017	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
0 – 30 %	2	1 %	2	1 %	1	0 %
31 – 60 %	39	15 %	27	11 %	18	7 %
61 – 80 %	109	43 %	111	45 %	117	47 %
81 – 100 %	102	40 %	109	44 %	112	45 %
Totalt	252	100 %	249	100 %	248	100 %

⁴⁰ Stärkt livsmedelskontroll genom ökad kommunal samverkan, 2017:9, Statskontoret, 2017

⁴¹ Förordning (EG) nr 882/2004, artikel 3.2

Merparten av kontrollmyndigheterna genomför över 60 procent av sina kontroller som oanmälda kontroller. Inga större förändringar har skett under de senaste tre åren. Dock finns det varje år ett antal kontrollmyndigheter som har en lägre andel oanmälda kontroller. Både år 2016 och 2017 minskade denna andel av kontrollmyndigheterna och det blir intressant att framöver följa om denna utveckling håller i sig. Om vi studerar de 19 kontrollmyndigheter som år 2017 ingick i gruppen med mindre än 61 procent oanmälda kontroller, så ser vi att 18 av dessa hade mindre än två årsarbetare som arbetar med livsmedelskontrollen. Även tidigare år är det övervägande små kontrollmyndigheter (med små personalresurser) som återfinns bland de med en liten andel oanmälda kontroller.

En tänkbar förklaring till skillnader i andelen föranmälda kontroller skulle kunna vara geografiska avstånd. Om en kontrollmyndighet har stora avstånd till sina kontrollobjekt kan oanmälda kontroller innebära långa resor som görs förgäves då det inte är säkert att det är möjligt att genomföra kontroll just då. Då vi inte har uppgifter om var respektive kontrollmyndighets anläggningar är lokaliserade är det inte möjligt att testa denna hypotes. Men om vi tittar på andelen oanmälda kontroller i olika delar av landet kan vi eventuellt få en indikation på om den stämmer.

Tabell 17. Oanmälda och föranmälda planerade kontroller 2017

Region	Antal oanmälda kontroller	Antal för-anmälda kontroller	Totalt antal kontroller	Andel oanmälda kontroller
Övre Norrland	3 085	818	3 903	79 %
Mellersta Norrland	2 279	801	3 080	74 %
Norra Mellansverige	4 956	1 177	6 133	81 %
Östra Mellansverige	8 725	2 286	11 011	79 %
Stockholm	12 646	2 701	15 347	82 %
Västsvrige	11 960	2 982	14 942	80 %
Småland med öarna	5 391	1 614	7 005	77 %
Sydsverige	7 937	2 487	10 424	76 %
Livsmedelsverket	2 707	383	3 090	88 %
Totalt	59 686	15 249	74 935	80 %

Bilden av att avstånd påverkar andelen oanmälda kontroller bekräftas inte av denna statistik. Stockholm har förvisso en hög andel oanmälda kontroller medan exempelvis mellersta Norrland har en lägre andel. Men övre Norrland har en förhållandevis hög andel oanmälda kontroller och Sydsverige har nästan en lika låg andel oanmälda kontroller som mellersta Norrland.

I utvärderingens slutredovisning kommer detta område belysas ytterligare.

Slutsats

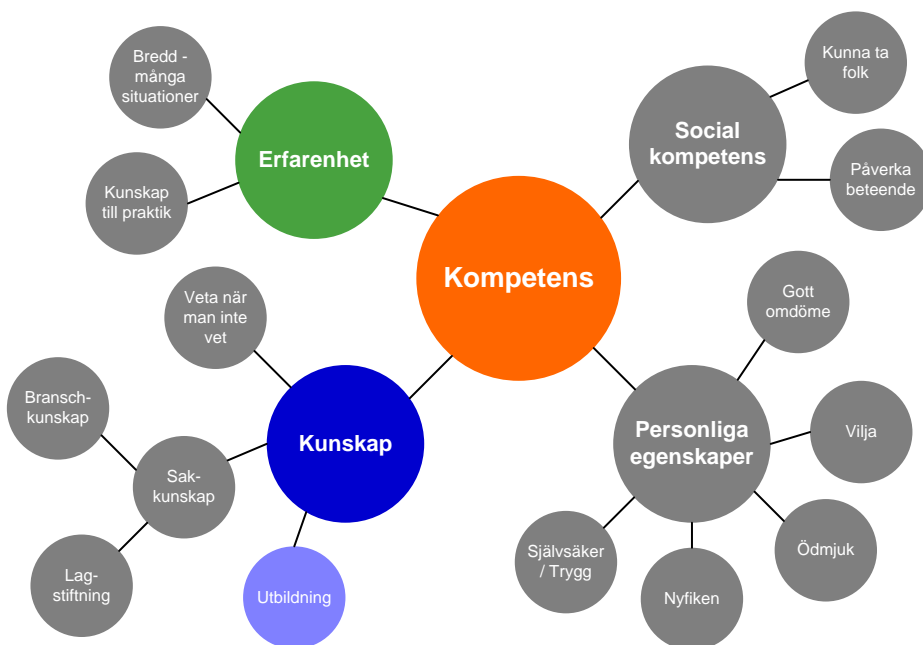
Utifrån de begränsade analyser som gjorts hittills kan vi inte dra några slutsatser. Att det finns skillnader mellan kontrollmyndigheterna i vilken grad de genomför oanmälda kontroller är ett faktum. Hur dessa skillnader fördelar sig kommer att analyseras ytterligare i slutredovisningen. Även andra aspekter av att ett liknande upplägg används vid kontroll av liknande anläggningar kommer att belysas då.

Hög och jämn kompetens hos kontrollpersonalen

Att personalen inom kontrollen har en hög och jämn kompetens antas ha betydelse för upplevelsen av likvärdighet.

Kontrollpersonalens kompetens har betydelse i flera moment i kontrollprocessen, till exempel bedömningen av avvikelser. Men kompetensen hos kontrollpersonalen har även, i sig självt, betydelse för företagarnas upplevelse av likvärdighet. I inspektörens eller kontrollantens dialog med företagaren innan, under och efter kontrollen har kompetens avgörande betydelse för hur livsmedelsföretagaren upplever kontrollen. Exempelvis har kompetensen betydelse i dialogen med företagaren om vilka åtgärder som är lämpliga när en brist upptäckts i kontrollen. Kompetensens betydelse för den upplevda likvärdigheten grundar sig både på att den ska hålla en tillräckligt hög nivå och den ska vara på en liknande nivå mellan inspektörer.

I en tidigare intervjustudie har innebörden av kompetens inom livsmedelskontrollen kartlagts.⁴² Kartläggningen visade att kompetens vilar starkt på kunskap och erfarenhet. Men även att social kompetens och personliga egenskaper är viktiga komponenter.



Figur 14. Kompetensens beståndsdelar

När det gäller kunskap så handlar det dels om sakkunskap om lagstiftning och branscher. Personens utbildning har betydelse men personen måste även ha förmågan att omsätta den teoretiska kunskapen i praktiskt handlande. Kunskap innefattar även en djupare förståelse för varför man gör på ett visst sätt, det vill säga bakgrunden till lagstiftning och beslut. Erfarenheten är att ha en bredd, att ha varit med om många olika situationer inom många olika områden. Social kompetens handlar om att kunna "ta folk" och att kunna få dem att ändra sitt beteende. Det är även viktigt med personliga egenskaper som att vilja (ha ett driv) och att vara nyfiken samt att både vara ödmjuk och säker, trygg i sin roll.

⁴² Utvärdering av RG:s kompetensstöd och kommunikation inom livsmedelskontrollen, Sylvén S, Ullman A och Wennberg H, Livsmedelsverket, 2014

Kunskap och erfarenhet

I denna utvärdering har vi endast haft möjlighet att studera kunskap i form av utbildning och erfarenhet hos personalen som arbetar operativt med kontroll av livsmedels- eller dricksvattenanläggningar i den kommunala kontrollen. Statistiken är hämtad från enkätundersökningen riktad till dessa.

Tabell 18. Utbildningsnivå kontrollpersonal

Utbildningsnivå	Antal	Andel
Grundskola	2	0 %
Gymnasium	6	1 %
Eftergymnasial utbildning (ej universitet)	20	3 %
Universitet/högskola, kortare än 3 år	83	12 %
Universitet/högskola, 3 år eller längre	578	83 %
Doktorsexamen	7	1 %
Vet inte/Kan inte svara	2	0 %
Totalt	698	100 %

Bas: Samtliga svarande som arbetar med kontroll av livsmedel- och/eller dricksvattenanläggningar.

När det gäller kontrollpersonalens utbildning så kan vi konstatera att merparten har gått en universitetsutbildning på 3 år eller längre. Endast fyra procent av de svarande saknar en universitetsutbildning. De kommunala inspektörerna är således en förhållandevis högutbildad yrkesgrupp. Vi kan dock inte uttyda av dessa uppgifter vilken typ av universitetsutbildning personalen har och om den är relevant för yrkesutövningen.

Utöver den formella utbildningen så har även erfarenhet en avgörande betydelse. Erfarenheten kan belysas ur olika perspektiv och delas upp i flera olika komponenter. En av dessa är arbetslivserfarenheten som varje person har av att arbeta med livsmedelskontroll.

Tabell 19. Arbetslivserfarenhet livsmedelskontroll

Arbetslivserfarenhet	Antal	Andel
Mindre än 1 år	66	9 %
1 - 2 år	96	14 %
3 - 5 år	130	19 %
6 - 10 år	170	24 %
Mer än 10 år	234	34 %
Vet inte	2	0 %
Total	698	100 %

Bas: Samtliga svarande som arbetar med kontroll av livsmedel och/eller dricksvattenanläggningar.

Som det framgår av tabell 22 har en majoritet (58 procent) mer än 5 års erfarenhet av yrket. Om vi väljer att definiera de med liten erfarenhet som de som arbetat i yrket 2 år eller mindre så kan vi se att dessa utgör ungefär en fjärdedel av personalen. Ur ett likvärdighetsperspektiv är det dessutom intressant att studera erfarenheten per kontrollmyndighet. Vid 12 procent av kontrollmyndigheterna har all personal som svarat på enkäten liten erfarenhet av yrket (2 år eller mindre i yrket). Merparten av dessa myndigheter har endast en anställd livsmedelsinspektör. Små kontrollmyndigheter med få anställda blir av naturliga skäl mer sårbara när det gäller att bygga upp och behålla en kollektiv erfarenhet på arbetsplatsen.

Det är i detta sammanhang även intressant att studera hur många år personalen arbetat på sin nuvarande arbetsplats. Det finns både för- och nackdelar med personalomsättning. En allt för stor personalomsättning kan dock innebära en svårighet med att behålla erfarenheten gällande de specifika anläggningarna som finns i området.

Tabell 20. Antal år på nuvarande arbetsplats

Antal år på arbetsplats	Antal	Andel
Mindre än 1 år	131	19 %
1 - 2 år	132	19 %
3 - 5 år	157	22 %
6 - 10 år	122	17 %
Mer än 10 år	156	22 %
Totalt	698	100 %

Bas: Samtliga svarande som arbetar med kontroll av livsmedel och/eller dricksvattenanläggningar.

Nästan 40 procent av de svarande uppger att de har arbetat 2 år eller kortare på den nuvarande arbetsplatsen. Dessa uppgifter blir dock framförallt intressanta om vi studerar hur dessa personer fördelar sig på olika kontrollmyndigheter, exempelvis genom att studera hur länge den medarbetaren som arbetat längst på arbetsplatsen har arbetat där.

Tabell 21. Anställd med flest år på arbetsplatsen

Anställd med flest år på arbetsplatsen	Kontrollmyndigheter	
	Antal	Andel
Mindre än 1 år	20	9 %
1 - 2 år	26	11 %
3 - 5 år	48	21 %
6 - 10 år	42	18 %
Mer än 10 år	94	41 %
Totalt	230	100 %

Som framgår av tabellen är det vid 46 kontrollmyndigheter en anställd som arbetat där i två år eller mindre som är den person som arbetat där längst. Vid 20 kontrollmyndigheter har personen (som arbetat där längst) arbetat där mindre än ett år. Även dessa kontrollmyndigheter är nästan genomgående små myndigheter med endast en person som arbetar med kontroll. Detta belyser sårbarheten vid dessa kontrollmyndigheter. En hög personalomsättning i en verksamhet med väldigt få anställda i samma yrkeskategori kan innebära problem med att upprätthålla en kollektiv erfarenhet på arbetsplatsen. Det bör dock framhållas att detta bygger på svaren i enkätundersökningen och att det i vissa fall kan vara så att den personen med mest erfarenhet på kontrollmyndigheten har valt att inte svara.

Ytterligare en viktig aspekt av erfarenheten är möjligheten till specialisering. Med specialisering avses i detta sammanhang att personalen har en tillräckligt stor del av sin tjänst avsatt för arbete med livsmedelskontroll samt att personalen får möjlighet att genomföra en tillräckligt stor mängd kontroller. Tillräckligt för att utvecklas i sin roll och bygga upp en erfarenhet.

Tabell 22. Andel av heltidstjänst som utgörs av livsmedelskontroll (inkl. kontroll av dricksvattenanläggningar)

Andel av heltidstjänst	Antal	Andel
Mindre än 5 procent	9	1 %
5 - 10 procent	19	3 %
11 - 25 procent	26	4 %
26 - 50 procent	75	11 %
51 - 75 procent	109	16 %
76 - 100 procent	454	65 %
Vet inte	6	1 %
Totalt	698	100 %

Bas: Samtliga svarande som arbetar med kontroll av livsmedel- och/eller dricksvattenanläggningar.

Över 80 procent av de svarande inspektörerna har minst en halvtidstjänst avsatt för att arbeta med livsmedelskontroll. Att merparten av inspektörerna har en stor del av sin tjänst avsatt för detta avspeglar sig också i när vi frågar om hur många kontroller de i genomsnitt gör på ett år.

Tabell 23. Antal kontroller på livsmedelsanläggningar per år

Antal kontroller	Antal	Andel
Färre än 5 kontroller	3	0 %
5-10 kontroller	5	1 %
11-25 kontroller	12	2 %
26-50 kontroller	56	8 %
51-100 kontroller	181	27 %
101-150 kontroller	221	32 %
151-200 kontroller	136	20 %
Fler än 200 kontroller	53	8 %
Vet inte	15	2 %
Totalt	682	100 %

Bas: Samtliga svarande som arbetar med kontroll av livsmedelvattenanläggningar.

Nästan två tredjedelar av de svarande uppger att de i allmänhet gör över 100 kontroller per år på livsmedelsanläggningar. När det gäller dricksvattenanläggningar är antalet kontroller av naturliga skäl mindre. Dels är dessa anläggningar färre till antalet och dels så är dessa spridda över hela landet.

Tabell 24. Antal kontroller på dricksvattenanläggningar per år

Antal kontroller	Antal	Andel
Färre än 5 kontroller	120	33 %
5-10 kontroller	139	38 %
11-25 kontroller	69	19 %
26-50 kontroller	19	5 %
51-100 kontroller	2	1 %
101-150 kontroller	4	1 %
151-200 kontroller	2	1 %
Vet inte	12	3 %
Totalt	367	100 %

Bas: Samtliga svarande som arbetar med kontroll av dricksvattenanläggningar.

Mycket få inspektörer gör mer än 25 kontroller på dricksvattenanläggningar per år.

Slutsats

Den övergripande bilden av kunskapen och erfarenheten inom den kommunala kontrollen är att utbildningsnivån är hög, även om det inte framgår om utbildningen är relevant för yrket som inspektör, samt att många har lång erfarenhet av arbete med livsmedelskontroll. Möjligheterna att bygga upp en erfarenhet är dessutom relativt goda, då många har livsmedelskontroll som sin huvudsysselsättning och då många genomför ett stort antal kontroller per år.

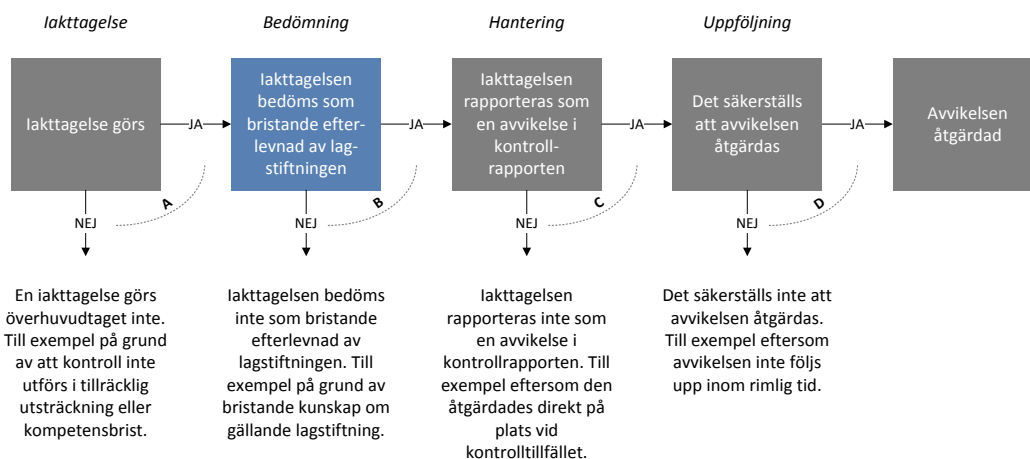
Men om vi studerar hur det ser ut på myndighetsnivå så ser vi att små kontrollmyndigheter i högre grad har personal med liten erfarenhet av yrket. Då förhållandevis många små myndigheter har personal med relativt få antal år på arbetsplatsen, förefaller personalomsättning vara relativt hög. Det vi ser här är återigen ett uttryck för de små kontrollmyndigheternas sårbarhet.

Liknande bedömning görs

Att liknande bedömningar görs i liknande fall antas ha betydelse för upplevelsen av likvärdighet.

Kontrollmyndigheternas bedömning av det som iakttas hos företaget är en avgörande aspekt av kontrollen. I och med att kontrollen är målstyrd, det vill säga styrs mot mål snarare än genom detaljerade regler, finns ett utrymme för olika bedömningar av liknande iakttagelser. I en enkätundersökning riktad till företag med Livsmedelsverket som kontrollmyndighet instämde 86 procent i att det var viktigt för dem att inspektörerna tillämpar reglerna likvärdigt.⁴³

⁴³ *Kontrollens roll skiljer sig mellan livsmedelsbranscherna - företagets syn på kontrollen*, Thomas Ahlström, Gunilla Jansson och Susanne Sylvén, Rapport 29-2011, Livsmedelsverket, 2011



Figur 15. Iakttagelse, bedömning, hantering och uppföljning av en avvikelse mot lagstiftningen

Bedömningsmomentet ska dock skiljas från både själva förmågan att överhuvudtaget göra en iakttagelse och hanteringen av brister. Bedömningen är enbart det moment där en iakttagelse är gjord och inspektören bedömer huruvida iakttagelsen utgör ett fall av bristande efterlevnad av lagstiftningen eller inte. När bedömningen väl är gjord och det har konstaterats att det är en bristande efterlevnad, så ska detta hanteras.

Av naturliga skäl är bedömningsmomentet svårt att mäta. Vi har varken data av tillräckligt god kvalitet eller kontrollerade situationer där detta skulle kunna mätas. Bedömningsmomentet blir tydligt först när det hanteras på ett visst sätt och vi kallar det en avvikelse. Det kan av den anledningen ifrågasättas om bedömningen i sig självt inverkar särskilt mycket på företagarnas upplevelse av likvärdighet. Förmodligen är det de konsekvenser som bedömningen får som företagarna främst reagerar på. Om en iakttagelse bedöms som en brist vid en kontroll men kontrollmyndigheten inte väljer att agera, kommer den förmodligen inte ha så stor inverkan på företagarens upplevelse av likvärdighet. Hanteringsmomentet, där kontrollmyndigheterna antingen väljer att agera med anledning av de iakttagna brister eller inte, kan därför antas ha större betydelse för företagarnas upplevelse av likvärdighet.

Ett möjligt tillvägagångssätt för att få till en mer likvärdig bedömning på myndighetsnivå kan vara att fastställa rutiner för hur myndigheten ska bedöma bristande efterlevnad av lagstiftningen. I enkätundersökningen riktad till kommunala inspektörer ställdes en fråga om sådana rutiner fanns på respektive myndighet.

Tabell 25. Har din kontrollmyndighet egna skriftliga rutiner eller vägledande dokument för hur ni ska bedöma bristande efterlevnad av lagstiftningen?

Svar	Antal svarande	Andel svarande
Ja	391	56 %
Nej	257	37 %
Vet ej	50	7 %
Totalt	698	100 %

Bas: Samtliga svarande som arbetar med kontroll av livsmedel- och/eller dricksvattenanläggningar.

Drygt hälften av de svarande uppger att sådana rutiner finns. Då stora myndigheter har flera inspektörer kan förekomsten av rutiner hos dessa snedvridda resultatet. Om vi studerar förekomsten av rutiner per kontrollmyndighet så kan vi konstatera att vid 40 procent av kontrollmyndigheterna uppger en majoritet av inspektörerna att sådana rutiner finns.

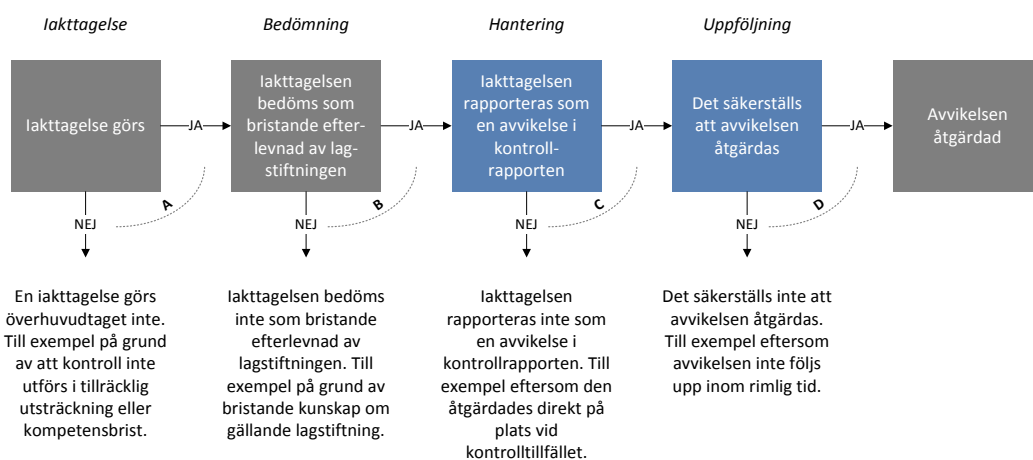
Slutsats

Då det saknas data om de bedömningar som görs i kontrollen kan vi inte dra några slutsatser gällande dessa. Det kan dock ifrågasättas om bedömningsmomentet i sig självt är så betydelsefullt som det ofta framhålls. Bedömningen av iakttagelser i förhållande till lagstiftningen blir först påtaglig för livsmedelsföretagaren när kontrollmyndigheten väljer att hantera den på ett visst sätt.

Liknande brister hanteras på samma sätt

Att brister hanteras på liknande sätt av olika kontrollmyndigheter antas ha betydelse för upplevelsen av likvärdighet.

Brister som upptäcks vid kontroll och som bedöms vara just brister kan hanteras på olika sätt. Skillnader i hur bristerna hanteras antas påverka företagarnas upplevelse av livsmedelskontrollens likvärdighet.



Figur 16. Iakttagelse, bedömning, hantering och uppföljning av en avvikelse mot lagstiftningen

Skillnader i hanteringen kan uppstå vid flera olika tillfällen. I det första skedet kan det skilja sig i vilken grad bristen noteras som en avvikelse i kontrollrapporten. I vissa fall hanteras brister i efterlevnaden av lagstiftningen utan att det noteras som avvikelser i kontrollrapporten, exempelvis genom att bristen åtgärdas direkt vid kontrolltillfället. Kontrollmyndigheten kan dessutom välja att antingen vidta administrativa sanktioner eller att enbart konstatera att bristen föreligger men inte ställa formella krav på åtgärd. Slutligen kan det föreligga skillnader i hur kontrollmyndigheterna väljer att följa upp avvikelsen. Det kan exempelvis ske vid en extra offentlig kontroll eller vid nästa planerade kontroll. En extra offentlig kontroll innebär ytterligare kostnader för företagaren.

Skillnader i hur brister och avvikelser hanteras får både administrativa och ekonomiska konsekvenser för företagen. Om skillnaderna är stora och om det upplevs som att skillnaderna inte går att motivera med skillnader mellan företagen eller företagens historia, kommer de upplevas som en brist på likvärdighet av livsmedelsföretagarna.

Vid Livsmedelsverket pågår ett arbete med att tydliggöra hur bristande efterlevnad bör hanteras. Arbetet är inte slutfört och det är i dagsläget för tidigt att säga något om vad det kan tänkas leda till för förändringar. I slutredovisningen år 2020 återkommer vi till detta arbete.

I syfte att belysa eventuella skillnader i hantering och uppföljning av brister ställdes ett antal frågor till kontrollpersonal i den kommunala kontrollen. Frågorna utgick från tre fiktiva kontrollsituationer (scenarier) där olika typer av iakttagelser gjorts. För vart och ett av dessa scenarier fick kontrollpersonalen först ange hur de skulle hantera iakttagelsen och därefter hur de skulle följa upp iakttagelsen. I detta sammanhang, när vi vill studera likvärdigheten, kommer vi inte värdera hur korrekta åtgärderna är i förhållande till gällande lagstiftning. Vi är enbart intresserade av vilka skillnader och svarsmönster som finns.



Du genomför en kontroll på plats i en livsmedelsbutik. Butiken hanterar råa animalier och har tilldelats tio kontrolltimmar per år. Detta är årets första kontroll och nästa planerade kontroll är tänkt att ske om ungefär fem månader. Butiken har en delikatesdisk där de bland annat säljer såser som de tillverkat själva. När du kontrollerar delikatesdisken närvarar den ansvarige för denna avdelning. Vid kontrollen iakttar du att en av deras egengjorda barbecuesåser smaksätts med en kryddblandning som innehåller mjölkpulver. I ingrediensförteckning för den färdiga barbecuesåsen har butiken dock inte skrivit ut att mjölkpulver ingår i kryddblandningen. Såsen säljs förpackad och kunden kan själv ta den från kyldisken. Du påtalar bristen för den avdelningsansvarige som därmed plockar bort förpackningarna med sås från kyldisken.

Figur 17. Scenariofråga - Allergen i sås

I det första scenariot görs en iakttagelse med påtaglig risk för människors hälsa. I en egentillverkad sås finns en allergen (mjölk) som inte är medtagen i ingrediensförteckningen. Kontrollpersonalen gavs därefter möjlighet att välja den kombination av åtgärder som bäst beskriver hur de skulle hanterat situationen.

Tabell 26. Svarkombinationer av hanteringsåtgärder på scenariofråga om allergen i sås

Hanteringsåtgärder	Antal	Andel	
Agerar inte	1	0,1 %	Agerar inte = Jag agerar inte alls på grund av denna iakttagelse.
Iakttagelse	45	6,6 %	Iakttagelse = Jag noterar det som en iakttagelse i kontrollrapporten, inte som en avvikelse.
Avvikelse*	487	71,4 %	Avvikelse = Jag noterar det som en avvikelse i kontrollrapporten.
Avvikelse + Åtgärdsbeslut	71	10,4 %	Åtgärdsbeslut = Jag skriver ett beslut om åtgärd (vid bristande efterlevnad) med anledning av iakttagelsen.
Åtgärdsbeslut	78	11,4 %	
Totalt	682	100,0 %	

Bas: Samtliga (682) som arbetar med kontroll av livsmedelsanläggningar.

* I de fall då både alternativen iakttagelse och avvikelse valts så har dessa omkodats till enbart avvikelse.

Drygt 80 procent av de svarande angav att de skulle notera det iakttagna som en avvikelse i kontrollrapporten. Några av dessa angav dessutom att de skulle skriva ett åtgärdsbeslut. Drygt 10 procent av de svarande angav enbart att de skulle skriva ett åtgärdsbeslut. Dessa angav alltså inte att de dessutom skulle notera det som en avvikelse i kontrollrapporten. Detta kan antingen bero på att dessa inte förstod att det gick att ange flera svarsalternativ eller så är detta en korrekt beskrivning av deras arbetssätt. Vid en närmare analys av de som angett detta svar visar det sig att en stor andel av medarbetarna vid en specifik kontrollmyndighet har angivit detta svar. Detta kan indikera att det inte handlar om ett missförstånd utan att det faktiskt säger något om deras sätt att hantera dessa iakttagelser.

Det som framförallt är värt att notera i svaren på denna fråga är att drygt 20 procent av de svarande väljer att skriva ett åtgärdsbeslut och att nästan 80 procent väljer att inte göra det. Detta är en skillnad som skulle kunna skapa en upplevelse av bristande likvärdighet hos livsmedelsföretagarna. Vi kommer även se att detta påverkar hur man väljer att följa upp iakttagelsen.

I nästa fråga fick inspektörerna ta ställning till hur de skulle följa upp det som iakttagits vid kontrollen.

Tabell 27. Svarkombinationer gällande uppföljning på scenariofråga om allergen i sås

Uppföljning	Antal	Andel	
Följer inte upp	5	1 %	Följer inte upp = Jag följer inte upp denna iakttagelse efter kontrolltillfället.
Telefon/mejl	167	24 %	Planerad kontroll = Jag följer upp det vid nästa planerade kontroll om ungefär fem månader.
Planerad kontroll*	150	22 %	Tidigarelagd planerad kontroll = Jag tidigarelägger min nästa planerade kontroll och följer upp det då.
Tidigarelagd planerad kontroll*	98	14 %	Extra kontroll = Jag följer upp det vid en extra uppföljande kontroll (som butiksinnehavaren får betala en extra avgift för).
Extra kontroll*	243	36 %	Telefon/Mejl = Jag följer upp det genom telefon- eller mejlkontakt (eventuellt inkluderande foto) med butiksinnehavaren.
Annan svarkombination	19	3 %	
Totalt	682	100 %	

Bas: Samtliga (682) som arbetar med kontroll av livsmedelsanläggningar.

* Med eller utan uppföljning via telefon/mejl

Till skillnad från när det handlade om hanteringsåtgärderna så är det en större spridning i svaren när inspektörerna ska välja tillvägagångssätt för uppföljningen. Nästan en fjärdedel av de svarande uppger att de enbart skulle följa upp detta via telefon eller mejl. En större andel (36 procent) skulle göra uppföljningen vid nästa planerade kontroll eller vid en tidigarelagd planerad kontroll (eventuellt i kombination med telefon/mejl). Lika många (36 procent) skulle följa upp det

vid en extra kontroll som företagaren får betala en extra kontrollavgift för. Skillnaden mellan att följa upp vid nästa planerade kontroll eller vid en extra kontroll är i högsta grad påtaglig för företagaren. I det ena fallet blir det en extra kostnad för företagaren vilket det inte blir i det andra fallet. Nästan 80 procent av de som angav att de skulle skriva ett åtgärdsbeslut (som hanteringsåtgärd) har valt att följa upp vid en extra kontroll.

I det andra scenariot ställdes kontrollpersonalen inför en kontrollsituation där det upptäckts smuts och förmodat mögel i en kyldisk.



Du genomför en kontroll på plats i en livsmedelsbutik som har tilldelats fem kontrolltimmar och som får en planerad kontroll per år. Vid kontrollen närvarar butiksinnehavaren. I en kyldisk innehållandes förpackade livsmedel upptäcker du smuts och något som du bedömer vara mögel på insidan av glaset. Området med smuts och mögel är i en begränsad del av kylan och täcker en yta med en diameter på cirka 15 centimeter. I övrigt förefaller butiken vara ren och välstädad. Kylan rengörs inte direkt vid kontrolltillfället.

Figur 18. Scenariofråga – Smuts i kyldisk

Även i denna fråga fick kontrollpersonalen ta ställning till vilken kombination av åtgärder som bäst återspeglar deras arbetssätt i en sådan situation.

Tabell 28. Svarkombinationer av hanteringsåtgärder på scenariofrågan om smuts i kyldisk

Hanteringsåtgärder	Antal	Andel
Agerar inte	21	3 %
Uppmaning	78	11 %
Iakttagelse	135	20 %
Iakttagelse + Uppmaning	106	16 %
Avvikelse*	230	34 %
Avvikelse + Uppmaning	102	15 %
Annan svarkombination	10	1 %
Totalt	682	100 %

Agerar inte = Jag agerar inte alls på grund av denna iakttagelse.

Uppmaning = Jag uppmanar butiksinnehavaren muntligen att åtgärda smutsen i kyldisken.

Iakttagelse = Jag noterar det som en iakttagelse i kontrollrapporten, inte som en avvikelse.

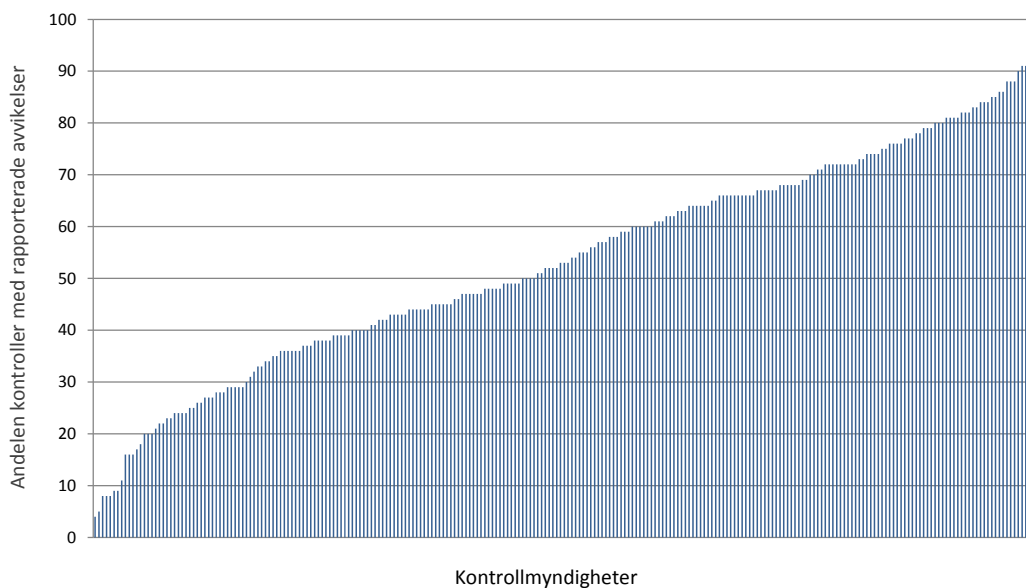
Avvikelse = Jag noterar det som en avvikelse i kontrollrapporten.

Åtgärdsbeslut = Jag skriver ett beslut om åtgärd (vid bristande efterlevnad) med anledning av iakttagelsen.

Bas: Samtliga (682) som arbetar med kontroll av livsmedelsanläggningar.

* I de fall då både alternativen iakttagelse och avvikelse valts så har dessa omkodats till enbart avvikelse.

Till skillnad från föregående scenario är det här en stor andel som väljer att enbart notera detta som en iakttagelse i kontrollrapporten. Vissa nöjer sig enbart med att uppmana butiksinnehavaren att åtgärda smutsen och några agerar inte alls. Cirka 50 procent av de svarande uppger att de skulle notera detta som en avvikelse i kontrollrapporten. Skillnaden mellan att notera det som en iakttagelse eller avvikelse i kontrollrapporten är förmodligen inte särskilt påtaglig för företagaren. En avvikelsernotering rapporteras dock in till Livsmedelsverket vilket inte en notering om en iakttagelse gör. Hur de svarande väljer att göra här är således intressant för att förstå den befintliga statistiken. Exempelvis har det visat sig att det är stora skillnader mellan kontrollmyndigheterna när det gäller andelen av kontrollerna som leder till en avvikelse.



Figur 19. Andelen kontroller (år 2016) med rapporterade avvikelser per kontrollmyndighet

Det finns kontrollmyndigheter som rapporterar avvikelser vid mindre än 10 procent av sina kontroller medan andra kontrollmyndigheter gör det vid över 90 procent av sina kontroller. Så pass stora skillnader kan inte förklaras med skillnader vid de kontrollobjekt som respektive kontrollmyndighet har ansvar för. En mer trolig förklaring framträder i svaren på det tidigare beskrivna scenariot. Kontrollpersonalens val av hanteringsåtgärder ger olika utslag i statistiken. Att notera en iakttagelse i kontrollrapporten ger inget utslag i statistiken medan en notering av en avvikelse

ger det. Om vi analyserar svaren från enkätundersökningen per kontrollmyndighet ser vi att samtliga svarande vid vissa kontrollmyndigheter har valt att notera en avvikelse medan ingen av de svarande vid andra myndigheter har gjort det. Vid kontrollmyndigheter med väldigt få eller endast en inspektör avspeglar ju sig dessutom enskilda individers arbetssätt direkt i statistiken.

I en fråga fick kontrollpersonalen uppge om deras kontrollmyndighet hade egna skriftliga rutiner eller vägledande dokument för hur de ska hantera avvikelser som upptäcks vid kontroll. Av de svarande angav nästan 60 procent att sådana rutiner fanns vid deras kontrollmyndighet. Om vi analyserar dessa svar per kontrollmyndighet förefaller det som att ungefär hälften av kontrollmyndigheterna har sådana rutiner.⁴⁴ Sådana rutiner blir också styrande i hur avvikelser noteras och inverkar på hur stor andel av kontrollerna som leder till att en avvikelse rapporteras.

Valet av hanteringsåtgärder i detta scenario avspeglar sig sedan i hur de svarande valt att följa upp iakttagelsen.

Tabell 29. Svarskombinationer gällande uppföljning på scenariofrågan om smuts i kyldisk

Uppföljning	Antal	Andel	
Följer inte upp	86	13 %	Följer inte upp = Jag följer inte upp denna iakttagelse efter kontrolltillfället.
Enbart telefon/mejl	108	16 %	Telefon/Mejl = Jag följer upp det genom telefon- eller mejlkontakt (eventuellt inkluderande foto) med butiksinnehavaren.
Planerad kontroll*	402	59 %	Planerad kontroll = Jag följer upp det vid nästa planerade kontroll om ungefär ett år.
Tidigarelagd planerad kontroll*	35	5 %	Tidigarelagd planerad kontroll = Jag tidigare lägger min nästa planerade kontroll och följer upp det då.
Extra kontroll*	32	5 %	Extra kontroll = Jag följer upp det vid en extra uppföljande kontroll (som butiksinnehavaren får betala en extra avgift för).
Annan svarskombination	17	3 %	
Totalt	680	100 %	

Bas: Samtliga (682) som arbetar med kontroll av livsmedelsanläggningar. Två respondenter valde att inte svara på denna fråga.

* Med eller utan uppföljning via telefon/mejl

Över hälften av de svarande uppger att de skulle följa upp denna iakttagelse vid nästa planerade kontroll eller vid en tidigarelagd planerad kontroll. Förhållandevis många skulle inte alls följa upp det eller nöja sig med att följa upp det via telefon eller mejl. Det går att se en tydlig koppling mellan valet av hanteringsåtgärd och valet av uppföljning. De som valt avvikelse som en hanteringsåtgärd följer i högre grad upp iakttagelse på något vis. Det är nästan uteslutande de som valt att inte sätta en avvikelse som inte följer upp.

I det tredje scenariot får kontrollpersonalen ta ställning till en situation i en restaurangmiljö.

⁴⁴ Eftersom det i många fall inkommit flera svar från samma kontrollmyndighet och eftersom dessa i flera fall var motstridiga har vi räknat antalet kontrollmyndigheter där över hälften av de svarande angivit att sådana rutiner finns. Svarande som hoppat över frågan eller angivit "Vet ej" har räknats bort.



Du gör en planerad kontroll vid en mindre lunchrestaurang. Restaurangen hantear råa animalier och har tilldelats sju kontrolltimmar per år. Detta är första gången du besöker restaurangen i år och din nästa planerade kontroll vid restaurangen är tänkt att ske om ungefär sex månader. Vid kontrollen mäter du temperaturen i restaurangens kylrum. Lufttemperaturen visar sig vara +11 °C. I kylrummet förvaras livsmedel som enligt förvaringsanvisningen borde förvaras vid högst +8 °C. När du mäter livsmedlens temperatur så visar det sig att även de är +11 °C. Restauranginnehavaren har inte själv uppmärksammat en förhöjd temperatur i kylrummet tidigare och har inte heller någon förklaring till den. Enligt restauranginnehavaren förvaras livsmedlen i genomsnitt i fyra dagar i kylrummet. Vid kontrolltillfället lyckas ni inte hitta orsaken till den höga temperaturen.

Figur 20. Scenariofråga – Hög temperatur i kylrum

I scenariot upptäcks en förhöjd temperatur i ett kylrum. Detta scenario gav upphov till en jämförelsevis stor spridning i svaren avseende hanteringsåtgärder.

Tabell 30. Svarkombinationer av hanteringsåtgärder på scenariofrågan om hög temperatur i kylrum

Hanteringsåtgärder	Antal	Andel
Agerar inte	4	1 %
Uppmaning	14	2 %
Iakttagelse	24	4 %
Iakttagelse + Uppmaning	18	3 %
Avvikelse*	359	53 %
Avvikelse + Uppmaning	153	22 %
Åtgärdsbeslut	42	6 %
Åtgärdsbeslut + Avvikelse	37	5 %
Åtgärdsbeslut + Uppmaning	9	1 %
Åtgärdsbeslut + Avvikelse + Uppmaning	22	3 %
Totalt	682	100 %

Agerar inte = Jag agerar inte alls på grund av denna iakttagelse.

Uppmaning = Jag uppmanar restauranginnehavaren muntligen att åtgärda den höga temperaturen.

Iakttagelse = Jag noterar det som en iakttagelse i kontrollrapporten, inte som en avvikelse.

Avvikelse = Jag noterar det som en avvikelse i kontrollrapporten.

Åtgärdsbeslut = Jag skriver ett beslut om åtgärd (vid bristande efterlevnad) med anledning av iakttagelsen.

Bas: Samtliga (682) som arbetar med kontroll av livsmedelsanläggningar.

* I de fall då både alternativen iakttagelse och avvikelse valts så har dessa omkodats till enbart avvikelse.

Merparten (mer än 80 procent) av de svarande uppger dock att de skulle notera detta som en avvikelse i kontrollrapporten. Ungefär 15 procent anger att de skulle skriva ett åtgärdsbeslut, vissa av dessa i kombination med att notera det som en avvikelse. Huruvida åtgärdsbeslut används som hanteringsåtgärd utan att det samtidigt görs en notering om avvikelse i kontrollrapporten bör undersökas närmare då detta är ett återkommande svar på dessa frågor. Sammantaget valde 10 procent av de svarande att inte notera detta som en avvikelse eller skriva ett åtgärdsbeslut. I en tiondel av kontrollerna skulle således inte denna iakttagelse inrapporterats som en avvikelse.

Tabell 31. Svarskombinationer gällande uppföljning på scenariofrågan om hög temperatur i kylrum

Uppföljning	Antal	Andel	
Följer inte upp	9	1 %	Följer inte upp = Jag följer inte upp denna iakttagelse efter kontrolltillfället.
Enbart telefon/mejl	51	8 %	Telefon/Mejl = Jag följer upp det genom telefon- eller mejlkontakt (eventuellt inkluderande foto) med restauranginnehavaren.
Planerad kontroll*	234	34 %	Planerad kontroll = Jag följer upp det vid nästa planerade kontroll om ungefär sex månader.
Tidigarelagd planerad kontroll*	99	15 %	Tidigarelagd planerad kontroll = Jag tidigarelägger min nästa planerade kontroll och följer upp det då.
Extra kontroll*	252	37 %	Extra kontroll = Jag följer upp det vid en extra uppföljande kontroll (som restauranginnehavaren får betala en extra avgift för).
Annan svarskombination	34	5 %	
Totalt	679	100 %	

Bas: Samtliga (682) som arbetar med kontroll av livsmedelsanläggningar. Tre respondenter valde att inte svara på denna fråga.

* Med eller utan uppföljning via telefon/mejl

Uppföljningen av denna iakttagelse ska enligt nästan 40 procent av de svarande ske vid en extra kontroll. Nästan 50 procent avser att följa upp detta vid nästa planerade kontroll eller vid en tidigarelagd planerad kontroll.

Slutsats

Resultatet visar att det finns påtagliga skillnader i hur samma iakttagelse hanteras och följs upp av inspektörerna. Mest påtagligt blir dessa skillnader för livsmedelsföretagarna när ett visst arbetssätt innebär en kostnad, exempelvis som i fallet med uppföljning vid extra offentlig kontroll. Att vissa inspektörer väljer att följa upp vid nästa planerade kontroll och andra väljer att genomföra en extra uppföljande kontroll som de tar ut en extra avgift för kommer med stor sannolikhet upplevas som en bristande likvärdighet i kontrollen för livsmedelsföretagaren.

Ett tydligare ställningstagande från Livsmedelsverket i hur brister ska bedömas, hanteras och följas upp skulle förmodligen kunna skapa en mer likvärdig kontroll i detta avseende. Resultatet av det arbete som pågår vid Livsmedelsverket med att förtydliga hur brister bör hanteras kommer vi därför återkomma till i slutredovisningen av utvärderingen.

Slutsatser

När vi summerar resultaten som redovisats i denna rapport så kan vi konstatera att det inom flera områden finns skillnader i hur kontrollen bedrivs, skillnader som livsmedelsföretagarna kan antas uppleva som brister i livsmedelskontrollens likvärdighet. Dessa skillnader upplevs förmodligen som särskilt besvärande om de är förknippade med en kostnad, vilket de i många fall är. Ett återkommande tema är att det huvudsakligen är små kontrollmyndigheter som avviker och därmed bidrar till att kontrollen inte upplevs som likvärdig. Med små kontrollmyndigheter avses här kontrollmyndigheter med små personella resurser. Det borde mot bakgrund av detta vara särskilt angeläget att vidta åtgärder för att antingen stärka dessa kontrollmyndigheter eller minska deras antal.

Inom flera av de områden där det finns en bristande likvärdighet pågår eller planeras det för närvarande förändringar och utvecklingsinsatser. I slutredovisningen år 2020 kommer vi återkomma till dessa förändringar och insatser i ett försök att belysa deras eventuella effekt.

Vi har inte kunnat svara på frågan om kontrollen är likvärdig ur lagstiftningens perspektiv, det vill säga att brister identifieras samt att det säkerställs att de åtgärdats i ungefär samma utsträckning i hela landet. Det finns i dagsläget inte data av tillräckligt god kvalitet för att kunna göra någon bedömning av detta.

Bilaga 1. Enkätformulär

1. Vilket eller vilka av dessa områden arbetar du med vid din kontrollmyndighet?

- Kontroll av både livsmedels- och dricksvattenanläggningar
- Endast kontroll av livsmedelsanläggningar
- Endast kontroll av dricksvattenanläggningar
- Inget av ovanstående

Denna enkätundersökning riktar sig enbart till personer som arbetar operativt med kontroll av livsmedels- eller dricksvattenanläggningar.

2. Är du man eller kvinna?

- Man
- Kvinna
- Annat/Vill inte svara

3. Vilken är din högsta utbildning?

- Grundskola
- Gymnasium
- Eftergymnasial utbildning (ej universitet eller högskola)
- Universitet/högskola, kortare än 3 år
- Universitet/högskola, 3 år eller längre
- Doktorexamen
- Vet inte/Kan inte svara

I följande frågor kommer du att ställas inför tre fiktiva kontrollsituationer. Vi vill att du svarar så som du i allmänhet agerar i situationer som liknar den som beskrivs. Välj de svarsalternativ som mest liknar ditt arbetssätt även om de inte ger en fullständig bild av hur du skulle agerat. Det finns inte ett rätt svar på dessa frågor utan frågorna är tänkta att belysa olika sätt att hantera samma situation. Syftet med undersökningen är att ge en bild av hur kontrollen arbetar. I vår sammanställning av resultatet kommer vi inte att redovisa svar som går att härleda till dig personligen eller till din kontrollmyndighet.



Du genomför en kontroll på plats i en livsmedelsbutik. Butiken hanterar råa animalier och har tilldelats tio kontrolltimmar per år. Detta är årets första kontroll och nästa planerade kontroll är tänkt att ske om ungefär fem månader. Butiken har en delikatesdisk där de bland annat säljer såser som de tillverkat själva. När du kontrollerar delikatesdisken närvarar den ansvarige för denna avdelning. Vid kontrollen iakttar du att en av deras egengjorda barbecuesåser smaksätts med en kryddblandning som innehåller mjölkpulver. I ingrediensförteckning för den färdiga barbecuesåsen har butiken dock inte skrivit ut att mjölkpulver ingår i kryddblandningen. Såsen säljs förpackad och kunden kan själv ta den från kyldisken. Du påtalar bristen för den avdelningsansvarige som därmed plockar bort förpackningarna med sås från kyldisken.

4. Hur hanterar du denna iakttagelse?

Du kan välja flera svarsalternativ.

- Jag noterar det som en iakttagelse i kontrollrapporten, inte som en avvikelse.
- Jag noterar det som en avvikelse i kontrollrapporten.
- Jag skriver ett beslut om åtgärd (vid bristande efterlevnad) med anledning av iakttagelsen.
- Jag agerar inte alls på grund av denna iakttagelse.
- Vill inte svara.

5. Hur följer du upp iakttagelsen?

Du kan välja flera svarsalternativ.

- Jag följer upp det vid nästa planerade kontroll om ungefär fem månader.
- Jag tidigarelägger min nästa planerade kontroll och följer upp det då.
- Jag följer upp det vid en extra uppföljande kontroll (som butiksinnehavaren får betala en extra avgift för).
- Jag följer upp det genom telefon- eller mejlkontakt (eventuellt inkluderande foto) med butiksinnehavaren.
- Jag följer inte upp denna iakttagelse efter kontrolltillfället.
- Vill inte svara.



Du genomför en kontroll på plats i en livsmedelsbutik som har tilldelats fem kontrolltimmar och som får en planerad kontroll per år. Vid kontrollen närvarar butiksinnehavaren. I en kyldisk innehållandes förpackade livsmedel upptäcker du smuts och något som du bedömer vara mögel på insidan av glaset. Området med smuts och mögel är i en begränsad del av kylen och täcker en yta med en diameter på cirka 15 centimeter. I övrigt förefaller butiken vara ren och välstädad. Kylen rengörs inte direkt vid kontrolltillfället.

6. Hur hanterar du denna iakttagelse?

Du kan välja flera svarsalternativ.

- Jag uppmanar butiksinnehavaren muntligen att åtgärda smutsen i kyldisken.
- Jag noterar det som en iakttagelse i kontrollrapporten, inte som en avvikelse.
- Jag noterar det som en avvikelse i kontrollrapporten.
- Jag skriver ett beslut om åtgärd (vid bristande efterlevnad) med anledning av iakttagelsen.
- Jag agerar inte alls på grund av denna iakttagelse.
- Vill inte svara.

7. Hur följer du upp iakttagelsen?

Du kan välja flera svarsalternativ.

- Jag följer upp det vid nästa planerade kontroll om ungefär ett år.
- Jag tidigarelägger min nästa planerade kontroll och följer upp det då.
- Jag följer upp det vid en extra uppföljande kontroll (som butiksinnehavaren får betala en extra avgift för).
- Jag följer upp det genom telefon- eller mejlkontakt (eventuellt inkluderande foto) med butiksinnehavaren.
- Jag följer inte upp denna iakttagelse efter kontrolltillfället.
- Vill inte svara.



Du gör en planerad kontroll vid en mindre lunchrestaurang. Restaurangen hanterar råa animalier och har tilldelats sju kontrolltimmar per år. Detta är första gången du besöker restaurangen i år och din nästa planerade kontroll vid restaurangen är tänkt att ske om ungefär sex månader. Vid kontrollen mäter du temperaturen i restaurangens kylrum. Lufttemperaturen visar sig vara +11 °C. I kylrummet förvaras livsmedel som enligt förvaringsanvisningen borde förvaras vid högst +8 °C. När du mäter livsmedlens temperatur så visar det sig att även de är +11 °C. Restauranginnehavaren har inte själv uppmärksammat en förhöjd temperatur i kylrummet tidigare och har inte heller någon förklaring till den. Enligt restauranginnehavaren förvaras livsmedlen i genomsnitt i fyra dagar i kylrummet. Vid kontrolltillfället lyckas ni inte hitta orsaken till den höga temperaturen.

8. Hur hanterar du denna iakttagelse?

Du kan välja flera svarsalternativ.

- Jag uppmanar restauranginnehavaren muntligen att åtgärda den höga temperaturen.
- Jag noterar det som en iakttagelse i kontrollrapporten, inte som en avvikelse.
- Jag noterar det som en avvikelse i kontrollrapporten.
- Jag skriver ett beslut om åtgärd (vid bristande efterlevnad) med anledning av iakttagelsen.
- Jag agerar inte alls på grund av denna iakttagelse.
- Vill inte svara.

9. Hur följer du upp iakttagelsen?

Du kan välja flera svarsalternativ.

- Jag följer upp det vid nästa planerade kontroll om ungefär sex månader.
- Jag tidigarelägger min nästa planerade kontroll och följer upp det då.
- Jag följer upp det vid en extra uppföljande kontroll (som restauranginnehavaren får betala en extra avgift för).
- Jag följer upp det genom telefon- eller mejlkontakt (eventuellt inkluderande foto) med restauranginnehavaren.
- Jag följer inte upp denna iakttagelse efter kontrolltillfället.
- Vill inte svara.

10. Hur många år (ungefär) har du sammanlagt arbetet med kontroll av livsmedels- och/eller dricksvattenanläggningar?

- Mindre än 1 år
- 1 - 2 år
- 3 - 5 år
- 6 - 10 år
- Mer än 10 år
- Vet inte

11. Hur många år (ungefär) har du arbetat med kontroll av livsmedels- och/eller dricksvattenanläggningar på din nuvarande arbetsplats?

- Mindre än 1 år
- 1 - 2 år
- 3 - 5 år
- 6 - 10 år
- Mer än 10 år
- Vet inte

12. Ungefär hur stor del av en heltidstjänst arbetar du med kontroll av livsmedels- och/eller dricksvattenanläggningar?

Räkna även in andra arbetsuppgifter än direkt kontroll, t ex administration, revision, kontrollstöd och planering.

- Mindre än 5 procent
- 5 - 10 procent
- 11 - 25 procent
- 26 - 50 procent
- 51 - 75 procent
- 76 - 100 procent
- Vet inte

13. Hur många kontroller vid livsmedelsanläggningar genomför du i genomsnitt under ett år?

Uppskatta antalet kontroller om du inte är säker. Med kontroller menas alla typer av kontroller av livsmedelslagstiftningen vid livsmedelsanläggningar, till exempel händelsestyrda kontroller, planerade kontroller och uppföljande kontroller. Kontroller vid dricksvattenanläggningar ska inte räknas med här.

- Färre än 5 kontroller
- 5-10 kontroller
- 11-25 kontroller
- 26-50 kontroller
- 51-100 kontroller
- 101-150 kontroller
- 151-200 kontroller
- Fler än 200 kontroller
- Vet inte

14. Hur många kontroller vid dricksvattenanläggningar genomför du i genomsnitt under ett år?

Uppskatta antalet kontroller om du inte är säker. Med kontroller avses alla kontroller vid dricksvattenanläggningar av relevant lagstiftning gällande dricksvatten, till exempel händelsestyrda kontroller, planerade kontroller och uppföljande kontroller. Kontroller vid livsmedelsanläggningar ska inte räknas med här.

- Färre än 5 kontroller
- 5-10 kontroller
- 11-25 kontroller
- 26-50 kontroller
- 51-100 kontroller
- 101-150 kontroller
- 151-200 kontroller
- Fler än 200 kontroller
- Vet inte

15. Har ledningen för livsmedelskontrollen vid din myndighet fastslagit en plan för livsmedelskontrollen?

- Ja
- Nej
- Vet inte

16. Har ledningen för livsmedelskontrollen vid din myndighet under det senaste året följt upp och utvärderat genomförd kontroll?

- Ja
- Nej
- Vet inte

17. Har ledningen för livsmedelskontrollen vid din myndighet inför år 2018 gjort prioriteringar gällande exempelvis kontroll av anläggningstyper, varuslag eller områden?

- Ja
- Nej
- Vet inte

18. Har din kontrollmyndighet egna skriftliga rutiner eller vägledande dokument för hur ni ska bedöma bristande efterlevnad av lagstiftningen?

- Ja
- Nej
- Vet inte

19. Har din kontrollmyndighet egna skriftliga rutiner eller vägledande dokument för hur ni ska hantera avvikelser som upptäcks vid kontroll (t.ex. i vilka fall ett beslut om åtgärd ska tas och hur avvikelser ska följas upp)?

- Ja
- Nej
- Vet inte



Uppsala Hamnesplanaden 5, SE-751 26
www.livsmedelsverket.se