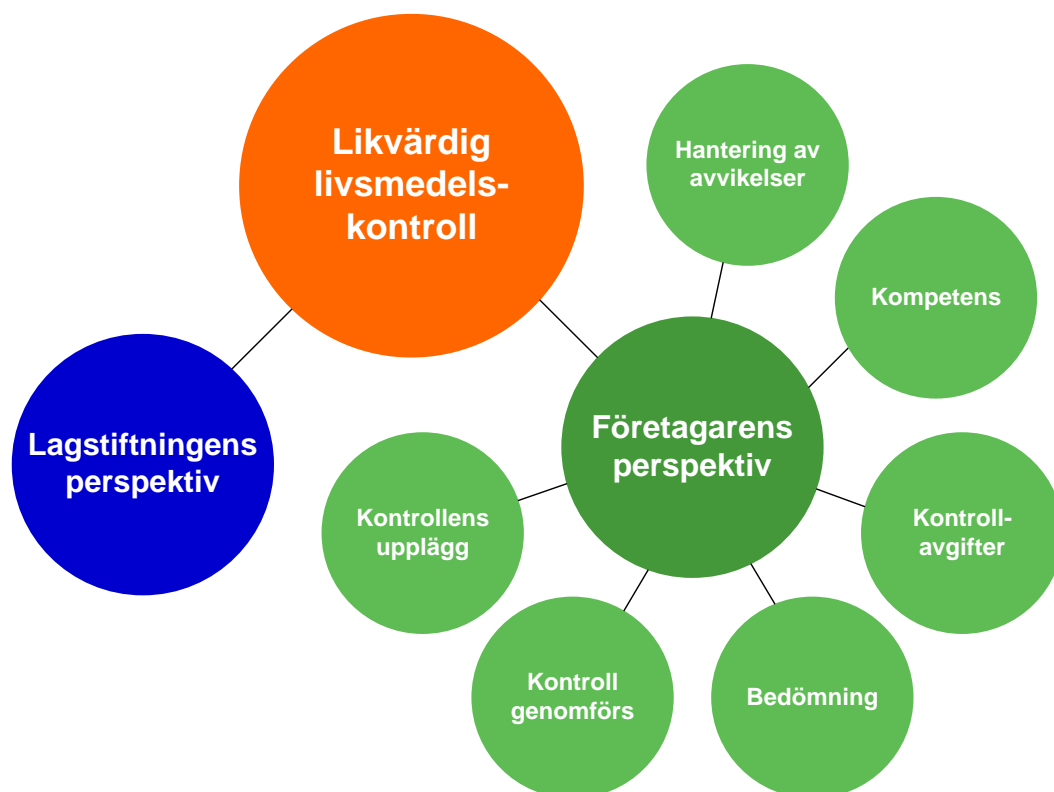


Effekter av utvecklingsarbetet i livsmedelskontrollen

– En plan för utvärdering av Livsmedelsverkets insatser för en mer likvärdig livsmedelskontroll

Av Joakim Grausne



Innehåll

Sammanfattning	4
Inledning	5
Avgränsningar	5
Vad är en likvärdig livsmedelskontroll?	6
Likvärdighetens beståndsdelar	7
Att uppnå samma mål i ungefär samma utsträckning	7
Upplevelsen av ett liknande arbets sätt och en liknande bedömning	8
Summering – Definitionen	13
Hur mäter vi likvärdigheten i kontrollen?	14
Summering – Mätning av likvärdigheten	19
Hur mäter vi effekterna av Livsmedelsverkets insatser?	20
Insatser för att öka likvärdigheten i att beslutad kontroll genomförs	20
Insatser för att höja och utjämna kompetensen	22
Insatser för att öka likvärdigheten i hanteringen av avvikelser	23
Summering – Mätning av effekterna	24

Sammanfattning

I enlighet med uppdraget i Livsmedelsverkets regleringsbrev (för 2017) kommer en utvärdering genomföras under perioden 2017-2019 för att undersöka effekterna av myndighetens arbete med att göra livsmedelskontrollen mer likvärdig över hela landet.

Utvärderingen kommer att utgå från en definition av likvärdighet där både lagstiftningens och företagarnas perspektiv på likvärdighet beaktas. Ur lagstiftningens perspektiv är en likvärdig kontroll en som har samma förmåga att uppnå målen, medan likvärdigheten ur företagarnas perspektiv utgår från upplevelsen av att kontrollen har ett liknande arbetsätt och att det görs liknande bedömningar.

Utvärderingen kommer att bestå av två moment, nämligen mätningen av likvärdighet och utvärderingen av insatser inom tre områden.

Mätningen av likvärdigheten kommer att genomföras vid två tillfällen, en gång i början av utvärderingsperioden och en gång i slutet. Syftet med mätningen är att ge en bild av likvärdighetens utveckling under perioden. Det är många faktorer som påverkar likvärdigheten och genom att mäta utvecklingen ser vi vad alla dessa faktorer sammantaget har fått för inverkan på likvärdigheten. Detta ska dock inte blandas ihop med att utvärdera effekterna av Livsmedelsverkets insatser.

I utvärderingen av effekterna av Livsmedelsverkets insatser kommer vi fokusera på tre insatsområden, nämligen:

- Insatser för att öka likvärdigheten i att beslutad kontroll genomförs
- Insatser för att höja och utjämna kompetensen
- Insatser för att öka likvärdigheten i hanteringen av avvikelser

Inom vart och ett av dessa områden kommer ett antal av Livsmedelsverkets insatser utvärderas i syfte att utröna om eller vilken grad de har haft effekt på likvärdigheten i livsmedelskontrollen.

Inledning

Livsmedelsverket ska enligt uppdrag i 2017 års regleringsbrev ”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

Mot bakgrund av formuleringen i regleringsbrevet är det insatser som syftar till att göra livsmedelskontrollen mer likvärdig som är föremål för den planerade utvärderingen. Vidare gör uppdragsformuleringen det möjligt att även beakta insatser som redan genomförts, pågår eller som endast är i planeringsstadiet.

En första delrapportering ska enligt uppdraget ske sista april 2017 och innehålla en redovisning av hur Livsmedelsverket planerar att genomföra utvärderingen. Följande rapport innehåller denna redovisning.

Avgränsningar

I utvärderingen har vi valt att *inte* inkludera kontrollen av primärproducenter, det vill säga producenter av produkter från jorden och naturen som exempelvis grönsaker, frukt, kött och mejeriprodukter. Denna grupp ingår inte i definitionen av företagare i följande dokument och inte heller i efterföljande utvärdering. Skälet till detta är främst att kontrollen i primärproduktionen nyligen har varit föremål för en särskild utvärdering där dessa frågor belystes.²

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

² *Rapport för regeringsuppdrag angående den offentliga kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen*, Jordbruksverket och Livsmedelsverket, 2016

Vad är en likvärdig livsmedelskontroll?

I *kontrollförordningen* definieras likvärdighet som ”olika systems eller åtgärders förmåga att uppnå samma mål” och likvärdig som ”olika system eller åtgärder som kan uppnå samma mål”.³ Dessa definitioner innebär att handlingar anses som likvärdiga om de uppnår samma mål. Det har i detta sammanhang ingen betydelse om handlingarna i sig är lika eller olika varandra.

En likvärdig livsmedelskontroll är således, med utgångspunkt från denna definition, en kontroll som når samma mål. Ur en svensk kontext, där det finns ett flertal olika kontrollmyndigheter, kan vi definiera likvärdighet som *olika kontrollmyndigheters förmåga att uppnå samma mål*. Hur kontrollen genomförs av olika kontrollmyndigheter, exempelvis vilket arbetssätt som används, har i detta sammanhang ingen betydelse, så länge samma mål uppnås. Även det motsatta gäller – om kontrollmyndigheterna inte uppnår samma mål i ungefär samma utsträckning så är den per definition inte likvärdig.

Användningen av begreppet likvärdighet kompliceras dock om vi inkluderar ett annat perspektiv, nämligen företagarnas. Den definition vi diskuterat tidigare utgår från lagstiftningens perspektiv, där kontrollens huvudsakliga värde är att hitta avvikelser i livsmedelskedjan och se till att dessa rättas till. För företaget har kontrollen även andra värden. Kontrollen innebär exempelvis att tid måste avsättas, att en kostnad måste betalas, att det kan uppkomma störningar i produktionen på grund av att avvikelser behöver åtgärdas och så vidare.

Ur ett företagsperspektiv är således en likvärdig kontroll, en kontroll som har samma värde på flera parametrar än enbart att den uppnår samma mål. Att mäta livsmedelskontrollens likvärdighet innebär ur detta perspektiv att vi mäter kontrollens förmåga att uppnå målen samt andra aspekter av kontrollen som påverkar hur företagarna upplever den. Framförallt sådana aspekter som har att göra med i vilken grad företagarna upplever att de får en kontroll som liknar andra företags kontroll.

Medan en likvärdig kontroll, i bemärkelsen att samma mål uppnås, inte är beroende av att kontrollmyndigheterna arbetar på samma sätt så är en likvärdig kontroll ur företagarnas perspektiv i högre grad beroende av detta. En likformig kontroll, alltså en kontroll där olika kontrollmyndigheter till formen arbetar lika, leder med stor sannolikhet till att den upplevs som mer likvärdig av företagarna. Det är dock inte alls säkert att en likformig kontroll leder till att samma mål uppnås eftersom kontrollmyndigheterna verkar i så olika sammanhang. På samma sätt är det inte säkert att en likvärdig kontroll, i bemärkelsen att samma mål uppnås, också upplevs som en likvärdig kontroll av företagarna. Hur en sådan kontroll genomförs kan skilja sig mellan kontrollmyndigheterna på ett sätt som innebär att den inte upplevs som likvärdig.

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd, artikel 2.14

Den definition av en likvärdig livsmedelskontroll som kommer att användas i den planerade utvärderingen utgår från att likvärdigheten kan ses ur dessa två perspektiv. En likvärdig livsmedelskontroll är således *en livsmedelskontroll där kontrollmyndigheterna uppnår samma mål i ungefär samma utsträckning och som av livsmedelsföretagarna upplevs arbeta och bedöma verksamheterna på liknande sätt.*

Likvärdighetens beståndsdelar

För att möjliggöra mätningar av likvärdigheten inom livsmedelskontrollen behöver vi precisera vad det innebär att *uppnå samma mål i ungefär samma utsträckning* och vad som innefattas i *livsmedelsföretagarnas upplevelse av ett liknande arbetssätt och en liknande bedömning.*

Vi kommer precisera detta i ett antal antaganden om vad som utgör en likvärdig livsmedelskontroll. Dessa antaganden kommer utgöra vår utgångspunkt när vi sedan ska mäta likvärdigheten i kontrollen och effekterna av Livsmedelsverkets insatser för att öka likvärdigheten.

Att uppnå samma mål i ungefär samma utsträckning

Att alla kontrollmyndigheter, i ungefär samma utsträckning, finner avvikelser från 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. Men vilka mål är det då som ska uppnås av alla kontrollmyndigheter (i ungefär samma utsträckning) för att kontrollen ska vara likvärdig?

Även om det inte finns ett tydligt angivet mål för livsmedelskontrollen i lagstiftningen framgår det ändå redan i titeln på kontrollförordningen att syftet med den offentliga kontrollen är att ”säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen”.⁴⁵ Om syftet är att kontrollera efterlevnaden av livsmedelslagstiftningen kan vi anta att målet med den offentliga livsmedelskontrollen är att finna eventuella avvikelser från lagstiftningen och säkerställa att dessa åtgärdas. Med utgångspunkt från detta kan vi nu definiera likvärdighet ur lagstiftningens perspektiv som *olika kontrollmyndigheters förmåga att finna avvikelser från lagstiftningen och säkerställa att dessa åtgärdas.*

Livsmedelskontrollens mål är dessutom nära sammankopplat med livsmedelslagstiftningen. Livsmedelslagstiftningens mål är dels att säkerställa säker och hälsosam mat till konsumenterna, dels att möjliggöra handel med livsmedel inom unionen (samt med länder utanför unionen).⁶ Kontrollen ska underlätta handeln eftersom en fri handel inom unionen bygger på att det finns ett förtroende för att kontrollen av livsmedelsproduktionen är väl fungerande i alla delar av

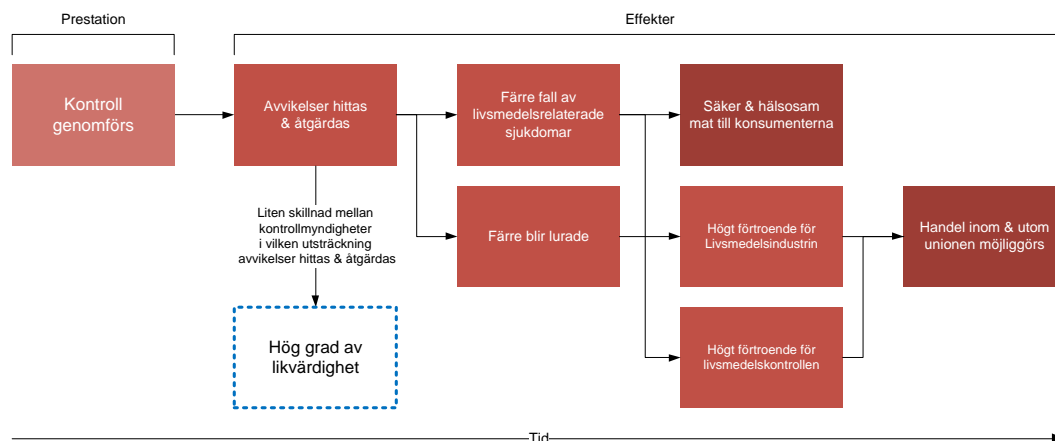
⁴ På engelska: “...to ensure the verification of compliance with feed and food law...”

⁵ Förordning (EG) nr 882/2004

⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet

unionen. På samma sätt bygger handeln med länder utanför unionen på att det finns ett förtroende för livsmedelskontrollen inom unionen.

Med utgångspunkt från detta kan vi börja konstruera en enkel modell för tänkta önskade effekter i den offentliga livsmedelskontrollen.



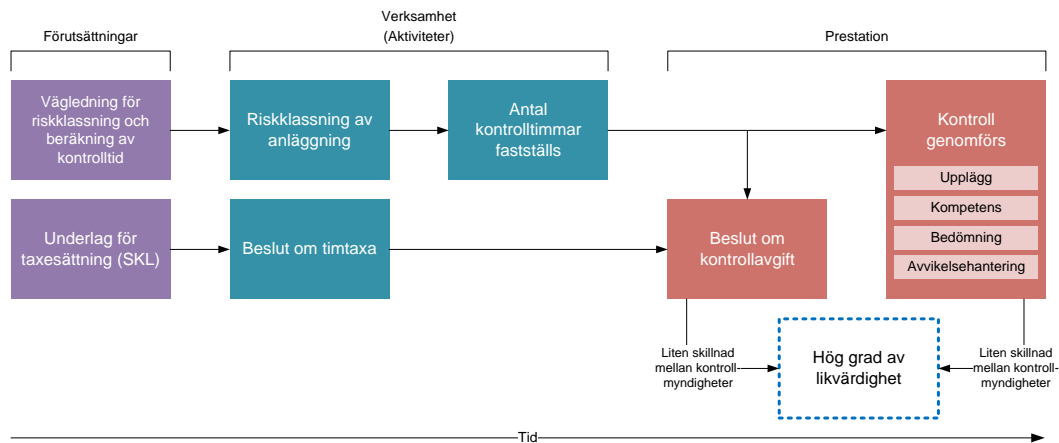
Figur 1. Modell över tänkta önskade effekter av livsmedelskontrollen

Att kontroll genomförs är den prestation som är följden av kontrollmyndigheternas verksamhet. En inledande tänkt effekt av detta är att avvikelser från livsmedelslagstiftningen hittas och åtgärdas. Detta i sin tur förmodas leda till färre fall av livsmedelsrelaterade sjukdomar bland befolkningen men också ett högt förtroende för livsmedelsindustrin och den offentliga livsmedelskontrollen. Ett högt förtroende för dessa kommer i sin tur leda till att handel med livsmedel möjliggörs inom och utanför unionen.

Även om vi kan finna mål (eller tänkta önskade effekter) i lagstiftningen så finns det inget kriterium för när målet är uppnått. I detta sammanhang, när fokus är på likvärdighet i att uppnå målen, kan vi dock utgå ifrån 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 i vilken grad avvikelser hittas och åtgärdas, utan snarare vilken spridning det finns mellan kontrollmyndigheterna när det gäller i vilken utsträckning detta sker.

Upplevelsen av ett liknande arbetssätt och en liknande bedömning

Som konstaterats tidigare är en viktig beståndsdel i en likvärdig kontroll upplevelsen hos livsmedelsföretagarna av att kontrollen utförs på ett liknande sätt och att en liknande bedömning görs, oberoende av vilken kontrollmyndighet som utför kontrollen. Detta kan i sin tur brytas ner i mindre beståndsdelar.



Figur 2. Modell över prestationerna "beslut om kontrollavgift" och "kontroll genomförs"

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 snedvrída konkurrensen mellan företag. Kontrollavgiften bestäms i dagsläget dels av vilken timtaxa som den aktuella kontrollmyndigheten beslutat, dels av vilken riskklassning som företaget fått och därmed hur många timmar kontroll som det bedöms nödvändigt att genomföra på det enskilda företaget.⁷ 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.⁸ För riskklassningen finns en vägledning framtagen av Livsmedelsverket.⁹

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

⁷ 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.

⁸ *Underlag för taxesättning inom livsmedelskontrollen*, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), 2013-06-20

⁹ *Vägledning om riskklassning av livsmedelsanläggningar och beräkning av kontrolltid*, Livsmedelsverket, 2011-08-25

Beslutad kontroll genomförs

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

Ytterligare ett område som påverkar företagarnas upplevelse av likvärdighet är att den beslutade kontrollen faktiskt också levereras i form av kontroll. Upplevelsen av likvärdighet hänger i detta sammanhang inte så mycket ihop med huruvida andra (liknande) företag får kontroll eller inte. Företagarnas upplevelse av likvärdighet grundar sig snarare på en jämförelse med ett absolut tillstånd, nämligen att varje företag får den kontroll som beslutats och som företaget betalar för.

Liknande upplägg vid kontroll av liknande anläggningar

Att ett liknande upplägg används vid kontrolltillfället 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 förämnas eller inte, vilka delar av lagstiftningen som kontrolleras och vilka kontrollmetoder som används.

Om en kontroll är *föranmäld eller inte* har betydelse för företagaren genom att de oanmälda kontrollerna riskerar att störa verksamheten i större utsträckning än de förämnade. Vid de förämnade kontrollerna finns en möjlighet att förbereda verksamheten och avsätta tid för kontrollen. Det bör dock noteras att enligt lagstiftningen ska kontroll företrädesvis genomföras utan förvarning, förutom i samband med revision.¹⁰

Skillnader i vilken *lagstiftning* som kontrolleras kan innebära att vissa företagare upplever att de blir föremål för en mer omfattande kontroll (som inkluderar fler delar av lagstiftningen) än andra företagare.

Vilka *kontrollmetoder* som används har betydelse för företageren eftersom det kan upplevs som mer eller mindre krävande för verksamheten. Betydande, systematiska, skillnader i vilka kontrollmetoder som används kan därför bidra till en upplevelse av bristande likvärdighet i kontrollen.

Hög och jämn kompetens hos kontrollpersonalen

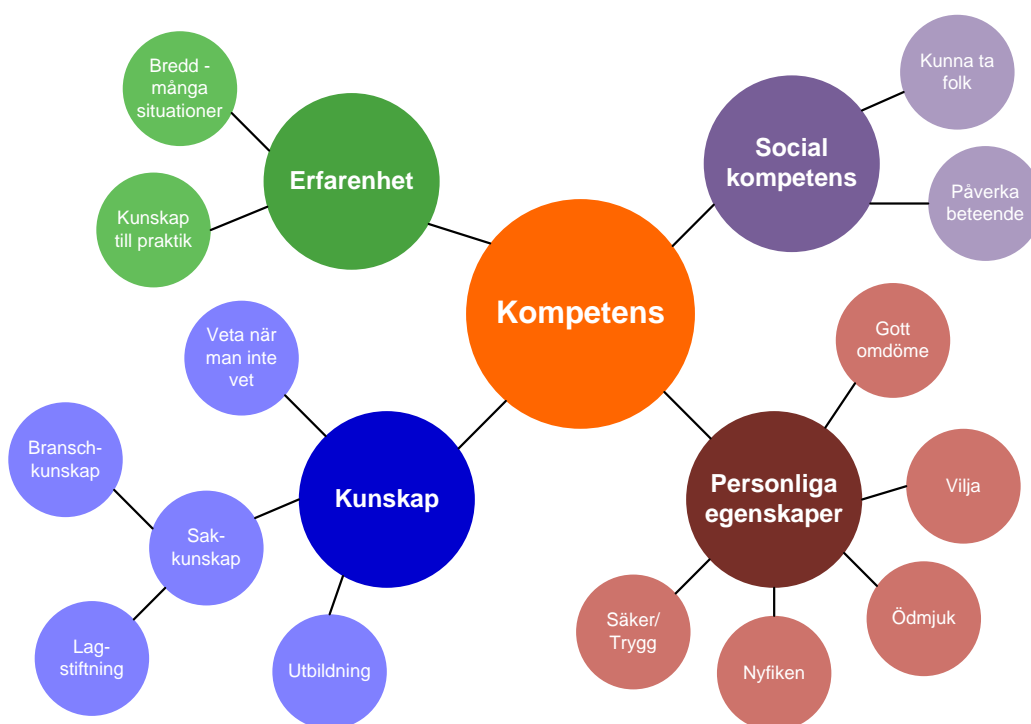
Att personalen inom kontrollen har en hög och jämn kompetens antas ha betydelse för upplevelsen av likvärdighet.

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

¹⁰ Förordning (EG) nr 882/2004, artikel 3.2

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.¹¹ Kartläggningen visade att kompetens vilar starkt på kunskap och erfarenhet. Men även att social kompetens och personliga egenskaper är viktiga komponenter.



Figur 3. 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.

¹¹ Utvärdering av RG:s kompetensstöd och kommunikation inom livsmedelskontrollen, Sylvén S, Ullman A och Wennberg H, Livsmedelsverket, 2014

Liknande bedömning görs

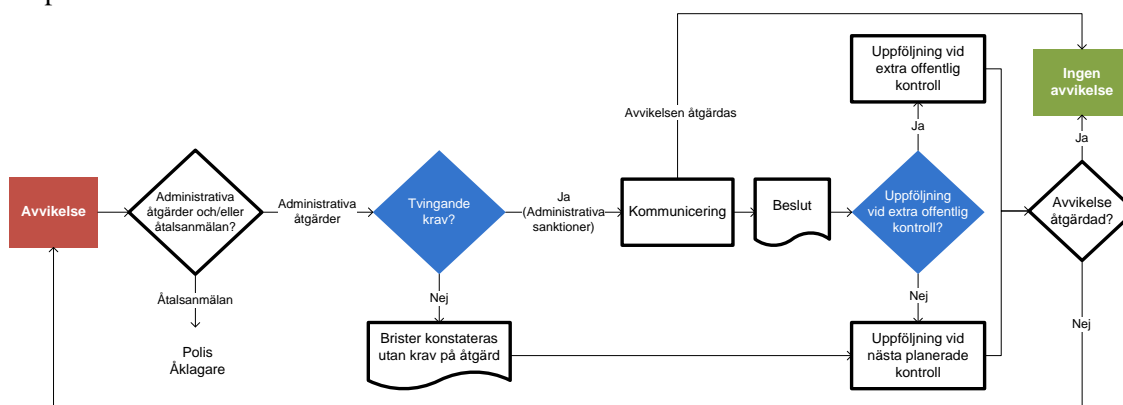
Att liknande bedömningar görs i liknande fall antas ha betydelse för upplevelsen av likvärdighet.

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.¹² Om det görs olika bedömningar av liknande iakttagelser kan detta antas ha en negativ inverkan på upplevelsen av likvärdighet i kontrollen.

Liknande avvikelser hanteras på samma sätt

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

Avvikelser som upptäcks vid kontroll kan, beroende på omständigheterna, hanteras på olika sätt. Skillnader i avvikelshantering kan uppstå vid flera olika tillfällen och vi har valt att fokusera på två av dessa.



Figur 4. Förenklad processbeskrivning av avvikelshanteringen enligt Livsmedelsverkets vägledning om åtgärder vid bristande efterlevnad av livsmedelslagstiftningen

Det första tillfället är när den ansvariga kontrollmyndigheten väljer att antingen vidta administrativa sanktioner eller att enbart konstatera att bristen föreligger men inte ställa krav på åtgärd. Om kontrollmyndigheten ställer krav på åtgärd så ska det fattas ett beslut som dessförinnan ska kommuniceras. Vid kommunikeringen kan företagaren dock omedelbart åtgärda bristen, vilket gör att inget beslut fattas.

Det andra tillfället är när den ansvariga kontrollmyndigheten väljer att antingen följa upp avvikelserna vid en extra offentlig kontroll eller vid nästa planerade kontroll. En extra offentlig kontroll innebär ytterligare kostnader för företagaren.

¹² *Kontrollens roll skiljer sig mellan livsmedelsbranscherna - företagens syn på kontrollen*, Thomas Ahlström, Gunilla Jansson och Susanne Sylvén, Rapport 29-2011, Livsmedelsverket, 2011

Skillnader i hur avvikelser hanteras i dessa två tillfällen får både administrativa och ekonomiska konsekvenser för företagen. Om skillnaderna mellan hur liknande avvikelser hanteras blir för 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.

Summering – Definitionen

En likvärdig livsmedelskontroll kan ses ur två olika perspektiv.

Det ena perspektivet utgår från lagstiftningens definition av vad likvärdighet är och vi har i det sammanhanget konstaterat att likvärdighet innebär att *uppnå samma mål i ungefär samma utsträckning*.

Det andra perspektivet är livsmedelsföretagarens perspektiv. Utifrån detta perspektiv har vi konstaterat att likvärdighet utgörs av *livsmedelsföretagarnas upplevelse av ett liknande arbetssätt och en liknande bedömning*.

I syfte att göra det möjligt att mäta likvärdigheten och effekterna av Livsmedelsverkets arbete, har vi preciserat vår definition av en likvärdig livsmedelskontroll i ett antal antaganden om vad som påverkar likvärdigheten. Dessa antaganden är som följer.

- Att alla kontrollmyndigheter, i ungefär samma utsträckning, finner avvikelser från lagstiftningen och säkerställer att dessa åtgärdas.
- Att liknande företag får betala liknande kontrollavgift.
- Att kontroll som beslutats också genomförs.
- Att ett liknande upplägg används vid kontroll av liknande anläggningar
- Att personalen inom kontrollen har en hög och jämn kompetens.
- Att liknande bedömningar görs i liknande fall.
- Att liknande avvikelser hanteras på liknande sätt av olika kontrollmyndigheter.

Hur mäter vi likvärdigheten i kontrollen?

Med utgångspunkt från den definition och de antaganden om en likvärdig livsmedelskontroll som gjordes i föregående avsnitt ska vi nu beskriva hur likvärdigheten kommer att mätas inom ramen för den kommande utvärderingen. I de fall då det inte är möjligt att mäta så kommer vi beskriva orsakerna till detta.

Om inget annat anges kommer två mätningar genomföras, en i början och en i slutet av den aktuella perioden (2017-2019).

Genom att mäta likvärdigheten får vi en bild av hur likvärdigheten inom livsmedelskontrollen utvecklar sig under den aktuella perioden. Detta ska dock inte blandas ihop med att mäta effekterna av Livsmedelsverkets insatser. Det är många faktorer som påverkar likvärdigheten och genom att mäta utvecklingen ser vi vad alla dessa faktorer sammantaget har fått för inverkan på likvärdigheten. Mätningen av effekterna av Livsmedelsverkets insatser diskuteras i nästa avsnitt (se sida 20).

För den fortsatta diskussionen bör det framhållas att livsmedelsföretagarna inte är en homogen grupp. Behov och upplevelser av kontrollen skiljer sig av naturliga skäl mellan olika typer av livsmedelsföretagare.¹³ Vi kan även med goda skäl anta att upplevelsen av likvärdighet i högre grad påverkas av hur kontrollen ser ut hos liknande företag. Exempelvis är det rimligt att anta att en restaurangägare i högre grad jämför sin kontroll med den kontroll som andra restaurangägare får, än med den kontroll som en vattenanläggning får. Detta innebär att vi i analysen, så långt det är möjligt, bör utgå från jämförelser inom branscher eller liknande indelningar. Exakt hur dessa jämförelser ska göras kommer inte avhandlas i denna rapport men som utgångspunkt för den fortsatta diskussionen kan vi konstatera att skillnader som påverkar likvärdigheten i första hand avser skillnader mellan liknande företag.

¹³ Se exempelvis *Kontrollens roll skiljer sig mellan livsmedelsbranscherna - företagens syn på kontrollen*, Thomas Ahlström, Gunilla Jansson och Susanne Sylvén, Rapport 29-2011, Livsmedelsverket, 2011

Hur mäter vi att alla kontrollmyndigheter, i ungefär samma utsträckning, finner avvikelser från lagstiftningen och säkerställer att dessa åtgärdas?

Det är av praktiska och resursmässiga skäl inte möjligt att direkt mäta skillnader i kontrollmyndigheternas förmåga att finna avvikelser.

När vi ska mäta i vilken utsträckning kontrollmyndigheterna finner avvikelser från lagstiftningen så är det viktigt att ha i åtanke att upptäckten av avvikelser måste ses i förhållande till hur många avvikelser som skulle kunnat upptäckas. Det är således inte skillnader i antalet avvikelser totalt eller andelen kontroller med avvikelser som är intressant. Det som vi skulle vilja mäta är skillnader i hur stor andel av de existerande avvikelserna som upptäcks. En kontrollmyndighet som finner 80 av 100 existerande avvikelser från lagstiftningen vid sina kontroller uppnår målet i samma utsträckning som en som finner 40 av 50. Men vi kan av naturliga skäl inte exakt veta hur många avvikelser som skulle kunna upptäckas om de inte upptäcks. Med en tillräckligt stor mängd tillförlitlig data över funna avvikelser skulle det dock vara möjligt att ungefärligen uppskatta hur stor andel av kontrollerna vid en viss typ av anläggning som borde leda till att en avvikelse hittas. Särskilt vid kontroller där bedömningsutrymmet för vad som är en avvikelse eller inte är begränsat. Idag finns dock inget tillförlitligt datamaterial gällande detta. Kontrollmyndigheternas rapportering till Livsmedelsverket (den så kallade myndighetsrapporteringen) innehåller förvisso uppgifter om avvikelser men det finns ingen gemensam definition av vad en avvikelse är för något. Olika kontrollmyndigheter gör förmodligen olika bedömningar av vad som utgör en avvikelse och rapporterar därför in olika. En kontrollmyndighet kan exempelvis välja att inte rapportera in en iakttagelse eftersom den åtgärdades på plats av livsmedelsföretagaren medan en annan kontrollmyndighet väljer att rapportera in i precis samma situation. En ny insamling av data om avvikelser vid kontroller är mycket resurskrävande och av det skälet inte möjligt.

Hur mäter vi att liknande företag får betala liknande kontrollavgift?

Mätning görs av

- Skillnader i kontrollavgift mellan liknande anläggningar.
- Skillnader i vilken beräkningsmodell som används av kontrollmyndigheter.
- Skillnader i beräkning av mängden kontroll för liknande anläggningar.
- Skillnader i timtaxa mellan olika kontrollmyndigheter.

Det vi primärt vill mäta avseende kontrollavgifterna är hur stora skillnaderna är mellan liknande anläggningar när det gäller de kontrollavgifter de betalar.

Som tidigare nämnts baseras kontrollavgiften på den riskklassning som görs av en anläggning, den kontrolltid som i dagsläget följer av riskklassningen samt den timtaxa som den aktuella kontrollmyndigheten tillämpar. I detta sammanhang är det således även intressant att mäta skillnader i riskklassning, fastställd kontrolltid och timtaxan.

Uppgifter om kontrollavgift, riskklassning, kontrolltid och timtaxa finns tillgängliga i Livsmedelsverkets befintliga uppföljning av kontrollmyndigheterna.

Hur mäter vi att beslutad kontroll genomförs?

Mätning görs av

- Skillnader mellan kontrollmyndigheter i vilken grad beslutad kontroll genomförs.

Inom detta område vill vi först och främst mäta i vilken utsträckning den kontroll som beslutats faktiskt också genomförs. Detta innebär att följa om det sker någon förändring i landet som helhet. Har exempelvis fördelningen av kontrollmyndigheter förändrats så att de som har svagast resultat när det gäller genomförande av beslutad kontroll (utifrån ett eller flera lämpliga kriterier) har blivit färre?¹⁴ Uppgifter om detta finns tillgängligt i Livsmedelsverkets befintliga uppföljning av kontrollmyndigheterna.

Inom detta område kommer vi även mer i detalj titta på effekterna av de insatser Livsmedelsverket genomför som kan antas bidra till att kontroll genomförs. Detta beskrivs närmare på sida 20.

Hur mäter vi att ett liknande upplägg används vid kontroll av liknande anläggningar?

Mätning görs av

- Skillnader i andelen föranmälda kontroller för liknande anläggningar och mellan kontrollmyndigheter.
- Avslutande (2019/20) mätning av vilken lagstiftning som kontrolleras. Begränsade möjligheter till jämförelser med tidigare mätningar.

Inom detta område vill vi mäta skillnader avseende användningen av olika kontrollmetoder, om kontroller föranmäls eller inte samt vilken lagstiftning som kontrolleras.

¹⁴ Två kriterier som använts tidigare för att identifiera kontrollmyndigheter med otillräcklig kontroll är kontrollmyndigheter där kontroll utförts på mindre än 40 procent av anläggningarna eller att kontroll har utförts på mindre än 80 procent av de anläggningarna med högst riskklass.

Användandet av olika *kontrollmetoder* skulle vara möjligt att mäta om det fanns tillgänglig statistik över vilken kontrollmetod som använts vid respektive kontrolltillfälle. I dagsläget finns dock ingen sådan statistik och det tar för lång tid att införa den i den regelbundna uppföljningen för att få tillgång till uppgifterna under den aktuella mätperioden.

När det gäller huruvida kontrollen genomförs *föranmäld eller inte* så vill vi mäta i vilken utsträckning det finns skillnader mellan liknande företag i vilken grad de får föranmäld kontroll eller inte. Vi vill även jämföra kontrollmyndigheter och se om det finns skillnader i vilken utsträckning de gör föranmälda kontroller eller inte. Statistik gällande detta finns i Livsmedelsverkets löpande uppföljning av kontrollmyndigheterna.

Vilken *lagstiftning* som kontrolleras vid olika anläggningar och av olika kontrollmyndigheter finns det viss data om i befintlig uppföljning. Uppgifterna om detta är dock bristfälliga och bland annat av den anledningen kommer förändringar genomföras i uppföljningen från år 2018 (som rapporteras in i början av 2019). Detta medför svårigheter med att jämföra mätningar för- och efter att förändringarna genomförts. Huvudsakligen görs därför en avslutande mätning (2019/20) som sedan jämförs med tidigare uppföljningar i den mån det är möjligt.

Hur mäter vi att personalen inom kontrollen har en hög och jämn kompetens?

Mätning görs av

- Kompetensen hos kontrollpersonalen (kunskap och erfarenhet). Eventuellt enbart vid ett tillfälle.

Erfarenheten och kunskapsnivån hos personalen i kontrollen kan vi inte få någon tydlig bild av genom Livsmedelsverkets befintliga uppföljning. För att få en bild av detta krävs särskilda undersökningsinsatser. Sådana insatser bör ge svar på hur erfaren kontrollpersonalen är, till exempel hur många år inspektörerna har arbetat med livsmedelskontroll, hur många kontroller de genomfört inom olika områden och hur många kontroller de genomför per år. Vi vill även få en bild av deras kunskapsnivå, exempelvis gällande lagstiftning och branscher (processer). För att kunna mäta förändringar i kompetensen bör två mätningar genomföras. Om det bedöms som osannolikt att det skett några större förändringar hos kontrollpersonalen kan det dock vara motiverat att avstå från en andra mätning. Detta av flera skäl, men framför allt eftersom det tar resurser från både Livsmedelsverket och övriga kontrollmyndigheter att genomföra en sådan undersökning.

Personliga egenskaper och social kompetens är aspekter av kompetensen som vi inte kan mäta på ovanstående vis. Det är överhuvudtaget svårt att mäta dessa egenskaper. Ett alternativ som skulle vara möjligt är att fråga företagarna om deras upplevelser av kontrollpersonalens kompetens i dessa avseenden. Resultatet av en sådan undersökning risker dock att bli svårtolkat och det bedöms därför inte motiverat att genomföra en sådan undersökning.

Inom detta område kommer vi även mer i detalj titta på effekterna av de kompetenshöjande insatser Livsmedelsverket genomför. Detta beskrivs närmare på sida 22.

Hur mäter vi att liknande bedömning görs i liknande fall?

Det är av resursmässiga skäl inte möjligt att direkt mäta skillnader i kontrollmyndigheternas bedömningar. Mätningen sker istället i tidigare effektsteg.

Resonemanget gällande mätning i avsnittet om att alla kontrollmyndigheter i ungefär samma utsträckning finner avvikelser från lagstiftningen och säkerställer att dessa åtgärdas (se sida 15) är applicerbart även när det gäller bedömningar.

En mätning av skillnader i hur bedömningar görs är av resursmässiga skäl inte möjlig att genomföra.

Hur mäter vi att liknande avvikelser hanteras på samma sätt?

Mätning görs av

- Skillnader mellan kontrollmyndigheternas rutiner för hantering av avvikelser.

Vi har tidigare konstaterat att de delar av avvikelshanteringen som vi valt att fokusera på är momentet då en kontrollmyndighet kan välja att vidta administrativa sanktioner eller inte, samt momentet då kontrollmyndigheten kan välja att följa upp avvikelsen vid en extra offentlig kontroll eller vid nästa planerade kontroll. Med utgångspunkt från detta vill vi mäta skillnader i hur stor andel av avvikelserna som leder till beslut om administrativa sanktioner samt skillnader i hur många av avvikelserna som följs upp vid extra offentlig kontroll. Befintlig uppföljning medger dock inte fullt ut mätningar av detta.

För att få en bild av eventuella skillnader mellan kontrollmyndigheter i hur avvikelser hanteras kommer vi istället följa upp skillnader på strukturell nivå. Detta innebär att vi följer upp myndigheternas rutiner för hur avvikelser ska hanteras i en särskild undersökning. Eventuella skillnader i rutinerna kan med goda skäl antas avspegla sig i skillnader vid kontrollens genomförande.

Inom detta område kommer vi även mer i detalj titta på effekterna av de insatser Livsmedelsverket genomför som kan antas bidra till att kontroll genomförs. Detta beskrivs närmare på sida 23.

Summering – Mätning av likvärdigheten

Med utgångspunkt från vår definition och våra antaganden om vad som påverkar upplevelsen av en likvärdig kontroll har vi i detta avsnitt beskrivit hur likvärdigheten kan mätas. Vi har dessutom pekat på några delar av likvärdigheten som inte är möjlig att mäta idag.

En utgångspunkt för mätningen av skillnader i livsmedelskontrollen är att skillnader bör analyseras genom att jämföra liknande företag eller anläggningar. Detta eftersom vi antar att det huvudsakligen är skillnader i den kontroll som liknande verksamheter får som bidrar till upplevelsen av bristande likvärdighet i kontrollen.

Nedan följer en kortfattad beskrivning av hur respektive antagande ska mätas.

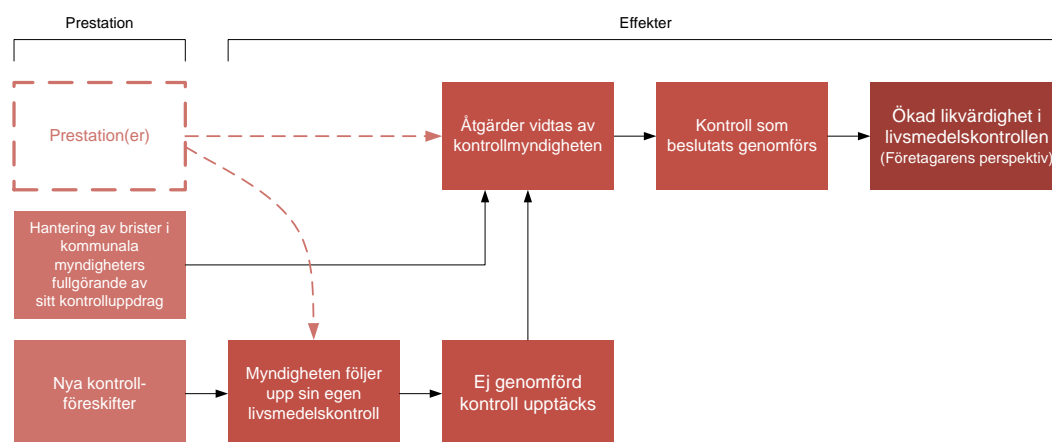
- Att alla kontrollmyndigheter, i ungefär samma utsträckning, finner avvikelser från lagstiftningen och säkerställer att dessa åtgärdas.
 - Ingen mätning möjlig
- Att liknande företag får betala liknande kontrollavgift.
 - Skillnader i kontrollavgift mellan liknande anläggningar.
 - Skillnader i vilken beräkningsmodell (för riskklassning och kontrolltid) som används av kontrollmyndigheter.
 - Skillnader i beräkning av kontrolltid för liknande anläggningar.
 - Skillnader i timtaxa mellan olika kontrollmyndigheter.
- Att beslutad kontroll också genomförs.
 - Skillnader mellan kontrollmyndigheter i vilken grad beslutad kontroll genomförs.
- Att ett liknande upplägg används vid kontrolltillfället.
 - Skillnader i andelen föranmälda kontroller för liknande anläggningar och mellan kontrollmyndigheter.
 - Avslutande (2019/20) mätning av vilken lagstiftning som kontrolleras. Begränsade möjligheter till jämförelser med tidigare mätningar.
- Att personalen inom kontrollen har en hög och jämn kompetens.
 - Kompetensen hos kontrollpersonalen (kunskap och erfarenhet). Eventuellt enbart vid ett tillfälle.
- Att liknande bedömningar görs i liknande fall.
 - Ingen mätning möjlig.
- Att liknande avvikelser hanteras på liknande sätt av olika kontrollmyndigheter.
 - Skillnader mellan kontrollmyndigheternas rutiner för hantering av avvikelser.

Hur mäter vi effekterna av Livsmedelsverkets insatser?

I föregående avsnitt presenterades hur likvärdigheten i livsmedelskontrollen ska mätas. Som tidigare påpekats är detta inte samma sak som att utvärdera effekterna av de insatser som Livsmedelsverket genomför. Även om Livsmedelsverkets insatser skulle bidra till förändringar i likvärdigheten så finns det många andra händelser och aktörer som påverkar likvärdigheten. För att kunna se om Livsmedelsverkets insatser har någon effekt behöver vi således studera dessa mer i detalj och då inte enbart mäta de mer långsiktiga effekterna. Följande avsnitt innehåller en presentation av tre områden med insatser som vi avser att utvärdera särskilt. Insatserna inom respektive område är sådana som Livsmedelsverket har genomfört eller kommer att genomföra och som bland annat syftar till att öka likvärdigheten i kontrollen.

Genom att identifiera utvärderingsområden snarare än specifika insatser gör vi det möjligt att även studera framtida insatser som har bäring på dessa områden.

Insatser för att öka likvärdigheten i att beslutad kontroll genomförs



Figur 5. Effektkedja över kända och möjliga insatser för att få kontrollmyndigheterna att genomföra kontroll.

Livsmedelsverkets arbete med att leda kontrollen innefattar att hantera kommunala kontrollmyndigheter som inte fullgör sitt kontrolluppdrag. I detta ingår att agera när myndigheter inte genomför kontroll i tillräcklig omfattning eller inte genomför den kontroll som beslutats. Livsmedelsverkets insatser som syftar till att få kontrollmyndigheterna att fullgöra sitt kontrolluppdrag avser vi att utvärdera särskilt.

Livsmedelsverket kan bidra till att företagen får den kontroll som beslutats genom att följa upp kontrollen och agera på det som framkommer. Livsmedelsverket kan få kännedom om att

kontrollmyndigheter inte genomför kontroll i tillräcklig utsträckning genom den årliga uppföljningen av livsmedelskontrollen i Sverige. Ytterligare en källa till kunskap om detta är de revisioner som Livsmedelsverket och Länsstyrelserna genomför vid olika kontrollmyndigheter. I det fall Livsmedelsverkets egen kontroll inte skulle genomföra kontroll i tillräcklig omfattning så skulle även detta framkomma i myndighetsrapporteringen och vid revisioner.

I de fall där kontroll inte genomförs i tillräcklig omfattning (eller om andra brister upptäcks) så kan ett antal åtgärder vidtas. Åtgärderna skiljer sig en del åt beroende på vilka sanktionsmöjligheter Livsmedelsverket har och vilka orsakerna till bristerna är. Hanteringen av fall där kontrollmyndigheter brustit i sitt fullgörande av kontrolluppdraget avhandlas i en nyligen uppdaterade rutinbeskrivning.¹⁵

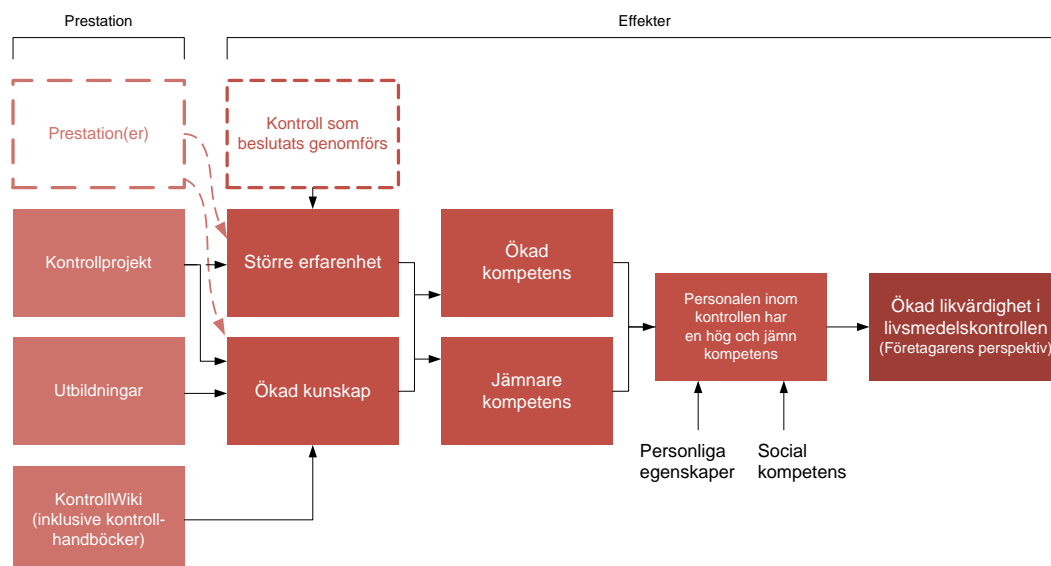
I januari 2017 trädde nya kontrollföreskrifter i kraft. I dessa förtydligades bland annat kravet på att kontrollmyndigheterna årligen ska fastställa en plan för myndighetens livsmedelskontroll. Myndigheten ska dessutom regelbundet följa upp och utvärdera genomförd kontroll med särskilt beaktande till den plan som tagits fram tidigare.¹⁶ De nya kontrollföreskrifterna kan förväntas få som effekt att det vid myndighetens egen uppföljning upptäcks att kontroll inte utförts i tillräcklig omfattning eller åtminstone inte enligt den plan som fastställts. Detta i sin tur bör leda till att kontrollmyndigheten vidtar egna åtgärder för att korrigera detta.

I utvärderingen kommer vi studera effekter av de åtgärder som Livsmedelsverket genomför inom ramen för uppdraget att agera när kontrollmyndigheter inte fullgör sitt uppdrag, samt andra insatser som syftar till att bidra till att kontroll genomförs i tillräcklig utsträckning. Detta inbegriper att studera förändringar hos de kontrollmyndigheter som på något vis blivit föremål för Livsmedelsverkets insatser med anledning av att de brustit i att genomföra kontroll. Vi kommer även studera hur kontrollmyndigheterna planerar och följer upp sin egen kontroll, då detta antas ha betydelse för att kontroll faktiskt utförs. Som tidigare nämnts kan även andra insatser komma att studeras om de kan antas påverka i vilken grad kontroll genomförs.

¹⁵ *Hantering av brister i kommunala myndigheters fullgörande av sitt kontrolluppdrag*, Livsmedelsverket, 2017-03-24

¹⁶ Livsmedelsverkets föreskrifter om offentlig kontroll av livsmedel, LIVSFS 2005:21

Insatser för att höja och utjämna kompetensen



Figur 6. Effektkedja över kända och möjliga insatser för att höja och utjämna kompetensen hos kontrollpersonalen.

Kontrollpersonalens kompetens påverkar direkt eller indirekt ett stort antal av de faktorer som har betydelse för den upplevda likvärdigheten. Av denna anledning är det motiverat att särskilt följa Livsmedelsverkets kompetenshöjande insatser.

De delar som Livsmedelsverket har möjlighet att påverka är huvudsakligen kunskapen och erfarenheten hos kontrollpersonalen. Kunskapen kan erhållas genom utbildningsinsatser samt riktad kommunikation i olika former. En högre grad av erfarenhet hos kontrollpersonalen kan exempelvis uppnås genom att det genomförs tillräckligt med kontroll som bidrar till kontrollpersonalens erfarenhet. Se föregående avsnitt på sida 20 för en beskrivning av hur detta ska följas upp.

Det finns även skäl att följa upp vissa av de utbildningsinsatser som Livsmedelsverket genomför och kommer att genomföra framöver då dessa är tänkta att bidra till kontrollpersonalens kunskap.

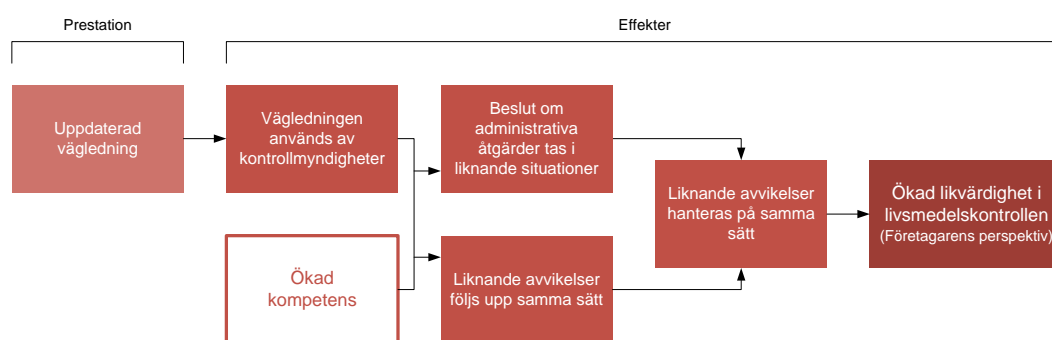
Kontrollwiki är Livsmedelsverkets nya verktyg för livsmedelskontroll där information från många tidigare dokument samlats, tillsammans med helt ny information. KontrollWiki riktar sig främst till kontrollpersonal och är tänkt att vara ett enkelt verktyg för att ta till sig kunskap om regler, lagstiftning och hur kontroll kan utföras. Inom ramen för utvärderingen av Livsmedelsverkets kompetenshöjande insatser kan det även finnas skäl att följa upp användningen av KontrollWiki.

Kontrollprojekt som initierats av Livsmedelsverket har som ett syfte att höja kompetensen hos kontrollpersonalen. Det kan därför finnas anledning att särskilt följa upp några av kontrollprojekten under perioden.

Personliga egenskaper och social kompetens hos kontrollpersonalen är delar av kompetensen som Livsmedelsverket inte har någon (eller åtminstone marginell) påverkan på.

I detta avsnitt har vissa intressanta insatser inom detta område identifierats. Av resursskäl kommer inte alla dessa insatser kunna följas upp i detalj. Exakt vilka som blir föremål för särskilda undersökningsinsatser återstår att besluta.

Insatser för att öka likvärdigheten i hanteringen av avvikelser



Figur 7. Effektkedja över kända och möjliga insatser som bidrar till en mer likvärdig hantering av avvikelser.

Ytterligare ett område som vi avser att utvärdera är insatser som syftar till öka likvärdigheten i hanteringen av avvikelser. I dagsläget är det framförallt en insats som tydligt har betydelse i detta sammanhang och det är den planerade uppdateringen av vägledningen *Åtgärder vid bristande efterlevnad av Livsmedelslagstiftningen*. Uppdateringen av vägledningen är tänkt att tydliggöra hur avvikelser kan hanteras. En omedelbar förväntad effekt av att vägledningen uppdateras är att kontrollmyndigheterna börjar använda den. Detta är därefter tänkt att få effekter för hur och när kontrollmyndigheterna beslutar om åtgärder samt hur uppföljningen av avvikelser sker. Även Livsmedelsverkets kompetenshöjande insatser kan antas ha viss effekt på hur avvikelser hanteras. Särskilt om dessa insatser sker i kombination med de planerade förtydligandena i Livsmedelsverkets vägledning *Åtgärder vid bristande efterlevnad av livsmedelslagstiftningen*.

I utvärderingen kommer en undersökning genomföras för att få en bild av kontrollmyndigheternas rutiner för hantering av avvikelser. Undersökningen görs före och efter att vägledningen har uppdaterats. Beroende av vilka förändringar som görs i vägledningen och eventuella andra insatser inom detta område så kan upplägget dock förändras.

En viktig datakälla i detta utvärderingsområde blir den tidigare nämnda uppföljningen av kontrollmyndigheternas rutiner för hantering av avvikelser (se sida 18).

Summering – Mätning av effekterna

För att kunna se om Livsmedelsverkets insatser har någon effekt behöver vi studera vissa insatser mer i detalj och då inte enbart mäta de mer långsiktiga effekterna. I följande avsnitt har tre områden med insatser presenterats. Det är områden som vi avser att utvärdera särskilt.

De insatsområden som kommer bli utvärderade är

- Insatser för att öka likvärdigheten i att beslutad kontroll genomförs
- Insatser för att höja och utjämna kompetensen
- Insatser för att öka likvärdigheten i hanteringen av avvikelser

Exakt vilka undersökningsinsatser som kommer genomföras inom respektive område och vilka insatser som kommer att ingå i utvärderingen återstår att besluta.



Livsmedelsverket

Uppsala Hamnesplanaden 5, SE-751 26

www.livsmedelsverket.se