

Effekter av utvecklingsarbetet i livsmedelskontrollen

Slutrapport



Denna titel kan laddas ner från: [Livsmedelsverkets webbsida](#).

Citera gärna Livsmedelsverkets texter, men glöm inte att uppge källan. Bilder, fotografier och illustrationer är skyddade av upphovsrätten. Det innebär att du måste ha upphovsmannens tillstånd att använda dem.

© Livsmedelsverket, 2022.

Författare:

Anna Ullman & Shara Unneberg

Livsmedelsverket. Ullman, A., Unneberg S. 2022 nr 21: Effekter av utvecklingsarbetet i livsmedelskontrollen – slutrapport. Livsmedelsverkets rapportserie. Uppsala.

L 2022 nr 21

Dnr 2017/01287

ISSN 1104-7089

Innehåll

Sammanfattning.....	5
Uppdraget	7
Redovisning av uppdraget.....	8
Pandemin påverkar livsmedelskontrollen - svårt att följa utvecklingen över tid	8
Avgränsningar.....	8
Utgångspunkter – likvärdighetens beståndsdelar.....	9
Disposition.....	10
Livsmedelsverkets insatser.....	11
Översikt utvecklingsinsatser som bidrar till ökad likvärdighet i kontrollen	11
Kontrollwiki – sökbar information samlad på ett ställe för både kontrollpersonal och företag ..	11
God kontrollsed och Kontrollprocessen – initiativ för att höja kompetensen och skapa enhetliga arbetsätt	12
Nya nationella kontrollplanen, operativa mål och kontrollprojekt.....	13
Samarbete mellan kontrollmyndigheter– införandet av iRASFF och arbetet mot livsmedelsfusk	17
Vad tycker kontrollmyndigheterna?	18
Resultat.....	19
Liknande kontrollavgifter	19
Stor variation mellan olika kontrollmyndigheters timtaxor	19
Antalet kontrolltimmar styrs av riskklassningsmodellen	21
Slutsats/bedömning	25
Beslutad kontroll genomförs.....	26
Från och med 2024 införs efterhandsdebitering av kontrollavgifter.....	26
Andelen högriskanläggningar som fått beslutad kontroll tillbaka på normal nivå	26
Livsmedelsverkets hantering av myndigheter som brister i sin kontroll - stöd hellre än styrning	28
Slutsats/bedömning	30
Liknande upplägg vid kontroll av liknande anläggningar	31
Kontrollens innehåll – viss minskning av andelen kontroller med många rapporteringspunkter	32
Operativa målen och kontrollprojekt – fokuserar kontrollen till utvalda områden	33
Slutsats/bedömning	35
Hög och jämn kompetens hos kontrollpersonalen	36
Arbetslivserfarenheten har ökat något, specialiseringen har ökat marginellt	37
Mindre andel inspektörer gör riktigt många kontroller	38
Utbildningar för att höja kompetensen nyttjas i varierande grad	39
Slutsats/bedömning	42

Liknande bedömning görs	42
Liknande brister hanteras på samma sätt	44
Antalet inrapporterade avvikelser har minskat sedan 2018	44
Fortsatt stora skillnader i hur ofta kontrollmyndigheterna finner avvikelser men "svansen" har minskat	45
Inspektörernas hantering av brister – fiktiva scenarier	47
Slutsats/bedömning	56
Diskussion och slutsatser	58
Fortsatt stora skillnader i hur kontrollen bedrivs – flera viktiga utvecklingsinsatser är försenade..	58
Större fokus på allvarliga avvikelser och tydligare styrning mot vissa typer av kontroll via de operativa målen	58
Tre insatsområden – vad har hänt?	59
Dåliga förutsättningar för att nå likvärdig livsmedelskontroll	60
Utvecklingsområden för fortsatta insatser – uthållighet, kraftfullare implementering och systematisk uppföljning.....	60
Framtidens kontroll kräver mer samverkan.....	61
Datamaterial.....	62
Myndighetsrapporteringen	62
Litteraturförteckning	64
Bilaga 1	66
Enkätformulär.....	66

Sammanfattning

Livsmedelsverket fick 2017 i uppdrag av regeringen att genomföra en utvärdering av effekterna av myndighetens arbete med att utveckla livsmedelskontrollen för att göra den mer likvärdig över hela landet. Denna redovisning utgör slutrapporten för uppdraget, tidigare har tre delrapporter publicerats. Utvärderingen omfattar livsmedelskontrollen i leden efter primärproduktion.

Fortsatt stora brister i likvärdighet inom livsmedelskontrollen på kommunal nivå

Som tidigare konstaterats vid de revisioner som genomförts av Länsstyrelsen och i ett antal rapporter från Livsmedelsverket såväl som externa granskare så finns betydande brister i den kommunala livsmedelskontrollen. Det finns stora olikheter mellan myndigheter vad gäller kontrollfrekvens, bedömning av avvikelser, benägenhet att fatta beslut om åtgärder vid bristande efterlevnad av lagstiftningen, att kontrollen är riskbaserad och tillämpningen av livsmedelsavgiftsförordningen. Det decentraliserade systemet för livsmedelskontroll med nära 250 kommunala kontrollmyndigheter, ger dåliga förutsättningar för en effektiv styrning och enhetliga arbetsätt på nationell nivå. Ungefär en tredjedel av kontrollmyndigheterna är mycket små med endast en inspektör anställd vilket innebär att den svenska livsmedelskontrollen har en strukturell sårbarhet som Livsmedelsverket har begränsad rådighet över. Även övriga kommunala kontrollmyndigheter är relativt små, få har fler än tre årsarbetskrafter anställda inom livsmedelskontrollen. Det gör att inspektörerna inte får möjlighet att specialisera sig på olika typer av kontroll vilket vore önskvärt både utifrån företagens perspektiv; att företagen får ett bättre stöd i sitt arbete med att leverera säkra livsmedel och ur ett konsumentperspektiv; att maten är säker. Bristerna i livsmedelskontrollen har varit kända under lång tid så detta är inga nyheter och även denna utvärdering finner att det fortsatt finns stora skillnader mellan olika kontrollmyndigheter. **Den övergripande slutsatsen är att livsmedelskontrollen har stora brister i likvärdighet trots de insatser som Livsmedelsverket har arbetat med sedan 2017.**

De insatser som genomförts har haft viss effekt på likvärdigheten – gäller främst avvikelshantering och att kontrollen fokuserats till vissa områden

De viktigaste utvecklingsinsatserna som bedömts kunna bidra till en ökad likvärdighet i kontrollen är:

- Kontrollwiki som är en webbplats med sökbar information om livsmedelskontroll och tolkning av lagstiftningen.
- God kontrollsed och Kontrollprocessen som är ett initiativ för att höja kompetensen hos kontrollpersonalen och skapa enhetliga arbetsätt.
- Den nya fleråriga nationella kontrollplanen, operativa mål och samordnade kontrollprojekt där Livsmedelsverket stakar ut riktningen och samordnar livsmedelskontrollen kring övergripande och specifika mål.
- Samarbeten mellan kontrollmyndigheter som exempelvis arbetet mot livsmedelsfusk och införandet av iRASFF på nationell nivå, där kontrollmyndigheter samarbetar kring icke säkra livsmedel, olika händelser eller typer av kontroll.

Utvärderingen handlar om effekter av insatser för att nå ökad likvärdighet, men det är svårt att frikoppla målet likvärdig kontroll från målet att kontrollen ska utföras på ett sätt som uppfyller kraven i lagstiftningen. Kontrollen behöver vara både likvärdig och ”rätt”. **I flera fall kan vi se effekter av**

utvecklingsarbetet som ligger i linje med God kontrollsed och Kontrollprocessen men där det fortsatt finns stora skillnader mellan olika kontrollmyndigheter. Vi bedömer att förändringen visar på en rörelse i rätt riktning för att nå kraven i lagstiftningen och att Livsmedelsverket behöver fortsätta och vara uthålliga i sitt arbete för att förändringen i större utsträckning ska få genomslag även på likvärdigheten.

Generellt har andelen kontroller där man funnit avvikelser minskat sedan 2016 men den största minskningen sker mellan 2018 och 2019. Utvärderingen visar att andelen kontroller med avvikelser som följts av ett beslut om åtgärd har ökat från 6 procent 2018 till 10 procent 2021. Även om vi inte kan fastställa något orsakssamband så är en rimlig tolkning att detta beror på att **kontrollmyndigheterna i högre utsträckning fokuserar på allvarligare avvikelser** och att detta i sin tur är ett resultat av de budskap som förts ut i insatser och utbildningar kopplade till God kontrollsed.

Vidare har den nya nationella kontrollplanen och **de operativa målen för 2020-2022 riktat den kommunala kontrollen mot fler spårbarhetskontroller och kontroller av allergiinformation på restaurang.** Trots att målperioden inte är slut kan vi se en ökning kopplad till ett par av målen då många kontroller genomförts och därmed fått genomslag på nationell nivå. Även om det är stora skillnader mellan olika kontrollmyndigheter går det att urskilja en rörelse mot fler kontroller av allergiinformation hos ungefär hälften av kontrollmyndigheterna.

Covid-19 pandemin och flera försenade utvecklingsinsatser påverkar utvärderingens resultat

Flera av de utvecklingsinsatser som Livsmedelsverket har genomfört bidrar till att öka förutsättningarna för en mer likvärdig kontroll genom bättre stöd i form av utbildningar och information på Kontrollwiki men i flera fall är det svårt att tydligt urskilja några effekter på likvärdigheten eftersom det krävs mer än tillhandahållande av stöd för att uppnå en beteendeförändring hos kontrollmyndigheterna. **Flera viktiga och mer styrande utvecklingsinsatser är ännu inte implementerade, det gäller införandet av den nya riskklassningsmodellen som sker 2024 samt införandet av efterhandsdebitering som blir obligatoriskt från och med år 2024.** Även implementeringen av God kontrollsed blev betydligt mindre omfattande än planerat.

Utvärderingen omfattar perioden 2017-2021, vilket innebär att pandemin har påverkat förutsättningarna för livsmedelskontrollen under 2020 och 2021. Det är därför svårt att avgöra om vissa förändringar som skett är tillfälliga som en följd av nya arbetssätt under pandemin, eller om det finns andra orsaker som förklarar förändringarna.

Uppdraget

Livsmedelsverket fick 2017 i uppdrag av regeringen att planera och genomföra en utvärdering av effekterna av myndighetens arbete med att utveckla livsmedelskontrollen för att göra den mer likvärdig över hela landet.¹

”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”.

Bakgrunden till utvärderingsuppdraget står dels att finna i uppgifter i Livsmedelsverkets instruktion; att ”verka för en riskbaserad, effektiv, och likvärdig livsmedelskontroll” och att ”leda, samordna och följa upp livsmedelskontrollen”.² Dels i flera specifika regeringsuppdrag som myndigheten har fått och som syftar till eller har bäring på en ökad likvärdighet i kontrollen. Dessa listas nedan:

- I början av 2017 fick Livsmedelsverket, via regeringsbeslut³, i uppdrag att utveckla stödet till den offentliga livsmedelskontrollen i landet genom kompetenshöjande åtgärder och stödjande verktyg vid genomförande av den offentliga livsmedelskontrollen. I uppdraget ingick också att utveckla information om relevanta bestämmelser och tillhörande stöd för att möta företagens behov.
- I regleringsbrevet för 2017 fick Livsmedelsverket i uppdrag att se över och justera den riskklassningsmodell som tillämpas inom livsmedelskontrollen i syfte att öka förståelsen för modellen och att skapa förutsättningar för en enhetligare tillämpning av modellen.
- Livsmedelsverket fick 2019 ett regeringsuppdrag⁴ att inom ramen för Livsmedelsstrategin vidareutveckla det arbete som pågår inom livsmedelskontrollen för att öka likvärdigheten, utveckla bemötandefrågor och på andra sätt underlätta för företagen. I arbetet ska ingå bland annat kompetenshöjande insatser, arbete för att etablera en god kontrollsed, målgruppsanpassning av information till företag.

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

² 2 § förordningen (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket.

³ Regeringsbeslut 2017. Uppdrag att genomföra åtgärder inom ramen för livsmedelsstrategin. Dnr: N2017/01028/SUN

⁴ Regeringsbeslut 2019. Uppdrag att genomföra åtgärder under 2020–2025 inom ramen för livsmedelsstrategin. Dnr: N2019/03245/DL

Redovisning av uppdraget

Uppdraget har redovisats i en plan för uppdraget samt två delrapporter:

- Plan Effekter av utvecklingsarbetet i livsmedelskontrollen – **En plan för utvärdering av Livsmedelsverkets insatser för en mer likvärdig livsmedelskontroll**, Livsmedelsverket, 2017, Dnr 2017/1287.
- Del 1 Effekter av utvecklingsarbetet i livsmedelskontrollen – **delrapportering av utvärderingen**, Dnr 2017/01287
- Del 2 Effekter av utvecklingsarbetet i livsmedelskontrollen – **delrapport 2**. Livsmedelsverket L 2020 nr 07. Dnr 2017/01287

Denna redovisning utgör slutrapporten för uppdraget och bygger på de tidigare rapporterna. De viktigaste slutsatserna i delrapporterna redovisas också i slutrapporten.

I utvärderingen av effekter har vi valt att fokusera på följande tre insatsområden:

- 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

Pandemin påverkar livsmedelskontrollen - svårt att följa utvecklingen över tid

I delrapport 2 analyseras ett antal parametrar för att se om likvärdigheten har ökat eller minskat, då fokuserar analysen på åren 2017-2019. Ett problem när vi tittar på livsmedelskontrollen för 2020 och 2021 är att covid-19 pandemin har försvårat möjligheterna för myndigheterna att utföra livsmedelskontroll. Detta har flera orsaker, dels försökte kontrollmyndigheterna generellt att minska på alla typer av besök och kontakter, dels fick många inspektörer andra uppdrag som att utföra trängselkontroller på serveringsställen. Under pandemin genomfördes färre kontrollbesök totalt sett och fler kontroller skedde på distans. Detta gör att det är svårt att i vissa fall följa utvecklingen över tid och analysera indikatorer för likvärdighet.

Avgränsningar

I utvärderingen har vi valt att inte inkludera kontrollen av primärproducenter, det vill säga företag som odlar och skördar frukt och grönsaker, föder upp djur före slakt, producerar ägg och mjölk, fiskar och jagar. Det beror på att livsmedelskontrollen i primärproduktionen relativt nyligen varit föremål för en utvärdering där dessa frågor belystes.⁵

Livsmedelsverket har dels som uppgift i sin instruktion att ”leda, samordna och följa upp livsmedelskontrollen”⁶, dels är verket kontrollmyndighet för drygt 1300 livsmedelsanläggningar

⁵ Rapport för regeringsuppdrag angående den offentliga kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen, Jordbruksverket och Livsmedelsverket, 2016.

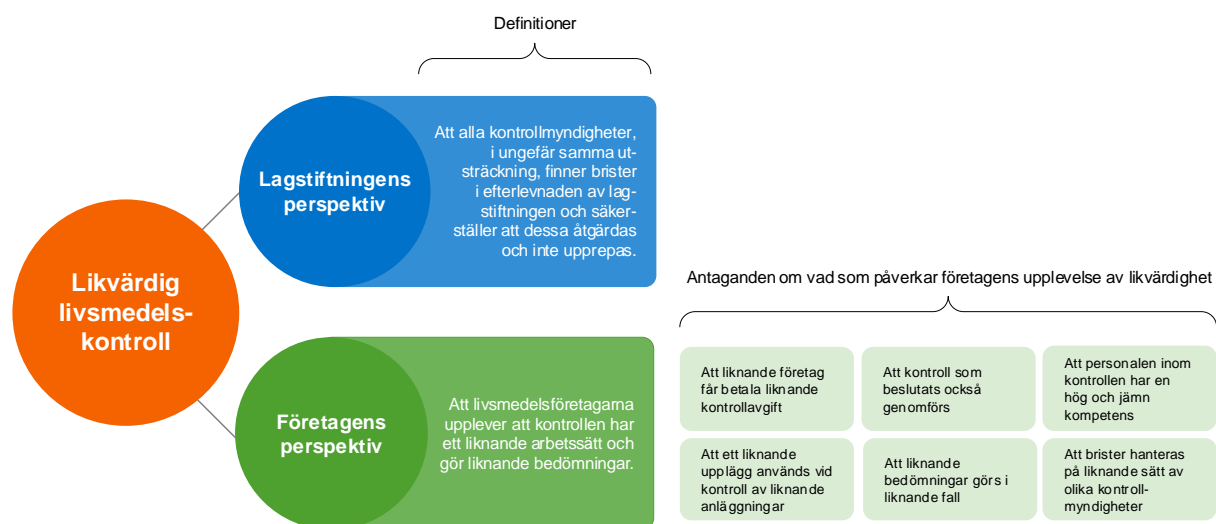
⁶ 2 § förordningen (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket.

såsom till exempel slakterier, mejerier, äggpackerier och fiskanläggningar. Utvärderingen gör inget specifikt nedslag för att titta på likvärdigheten i den kontroll som Livsmedelsverket ansvarar för, utan rapporten fokuserar i första hand på att mäta effekterna av likvärdighet i den kommunala livsmedelskontrollen, eftersom de skillnader som finns kan antas vara större i en starkt decentraliserad organisation. (Därmed inte sagt att det inte finns förbättringspotential gällande likvärdighet Livsmedelsverkets egen kontroll.) I det statistiska underlaget för analysen ingår dock Livsmedelsverket som en av ungefär 250 kontrollmyndigheter som finns i Sverige.

Utgångspunkter – likvärdighetens beståndsdelar

Denna slutrapport utgår från de definitioner och antaganden om vad som utgör en likvärdig livsmedelskontroll som gjorts i tidigare rapporter, vilket bland annat redovisas i rapporten: *Effekter av utvecklingsarbetet i livsmedelskontrollen – En plan för utvärdering av Livsmedelsverkets insatser för en mer likvärdig livsmedelskontroll*. Där definieras en likvärdig livsmedelskontroll utifrån två perspektiv: lagstiftningens och livsmedelsföretagens perspektiv.

Figur 1: Definitioner och antaganden om en likvärdig livsmedelskontroll



Att uppnå samma mål i ungefär samma utsträckning

Definitionen av likvärdig kontroll i lagstiftningen speglar definitionen i den då gällande kontrollförordningen, det vill säga att kontrollmyndigheterna uppnår samma mål i ungefär samma utsträckning. I de tidigare delrapporterna dras slutsatsen att likvärdighet utifrån lagstiftningens perspektiv kan definieras *som olika kontrollmyndigheters förmåga att finna avvikelser från lagstiftningen och säkerställa att dessa avvikelser åtgärdas*.⁷ Förenklat kan man säga att lagstiftningens perspektiv främst handlar om utfallet av kontrollen, och inte utförandet. Som konstaterats i tidigare avrapportering är det av praktiska och resursmässiga skäl inte möjligt att mäta skillnader i kontrollmyndigheternas förmåga att finna brister i företagens efterlevnad av lagstiftningen.

⁷ Livsmedelsverket, (2017). Grausne, J. *Effekter av utvecklingsarbetet i livsmedelskontrollen – En plan för utvärdering av Livsmedelsverkets insatser för en mer likvärdig livsmedelskontroll*. Dnr 2017/1287. Sid. 7 ff.

Upplevelsen av ett liknande arbetssätt och en liknande bedömning,

I figuren ovan listas sex antaganden om vilka faktorer som påverkar livsmedelsföretagares upplevelse av likvärdighet. Dessa antaganden rymmer både en objektiv och subjektiv dimension av begreppet likvärdighet, men i utvärderingen ligger fokus på att titta på objektiva förhållanden i kontrollen som vi tror påverkar företagarnas upplevelse av kontrollens likvärdighet.⁸ I praktiken handlar det om att kontrollmyndigheterna använder ett enhetligt arbetssätt för att utfallet av kontrollen ska bli likvärdigt.

- *Liknande kontrollavgifter* – att liknande företag får betala liknande kontrollavgift antas ha betydelse för upplevelsen av likvärdighet.
- *Beslutad kontroll genomförs* – att kontroll som beslutas också genomförs antas ha betydelse för upplevelsen av likvärdighet.
- *Hög och jämn kompetens hos kontrollpersonalen* – att personalen inom kontrollen har en hög och jämn kompetens antas ha betydelse för upplevelsen av likvärdighet.
- *Liknande upplägg vid kontroll av liknande anläggningar* – att ett liknande upplägg används vid kontroll av liknande anläggningar antas ha betydelse för upplevelsen av likvärdighet.
- *Liknande bedömning görs* – att liknande bedömningar görs i liknande fall antas ha betydelse för upplevelsen av likvärdighet.
- *Liknande brister hanteras på samma sätt* – att brister hanteras på liknande sätt av olika kontrollmyndigheter antas ha betydelse för upplevelsen av likvärdighet.

Disposition

Rapporten inleds med en genomgång av de större insatser som Livsmedelsverket har genomfört som bedöms kunna ha haft en likriktande effekt på livsmedelskontrollen. Efter det följer en redovisning av resultaten med utgångspunkt från de sex faktorer som antas påverka företagets upplevelse av likvärdighet. Och sist i rapporten återfinns en sluddiskussion kring resultaten.

⁸ Livsmedelsverket, (2020). Grausne, J. *Effekter av utvecklingsarbetet i livsmedelskontrollen – delrapport 2*. Livsmedelsverket L 2020 nr 07. Sid. 9.

Livsmedelsverkets insatser

Översikt utvecklingsinsatser som bidrar till ökad likvärdighet i kontrollen

Utvärderingen har genom intervjuer identifierat de utvecklingsinsatser som Livsmedelsverket har arbetat med under 2017-2022. Nedan redovisas de viktigaste insatserna med bäring på likvärdighet som kan antas ha störst effekt i form av ökad likvärdighet för livsmedelskontroll inom tillverkning, distribution och försäljning till konsument. Listan är baserad på en kvalitativ bedömning från de medarbetare och chefer som utredningen talat med. Även om det inte går att kvantifiera eller rangordna insatserna utifrån effekten så råder det en stor samstämmighet kring vilka insatser som bör lyftas fram.

Kontrollwiki – sökbar information samlad på ett ställe för både kontrollpersonal och företag

Under hösten 2016 lanserade Livsmedelsverket Kontrollwiki, en webbplats som innehåller fördjupad information om livsmedelskontroll och tolkning av lagstiftningen. Kontrollwiki har genomgått en omfattande utveckling sedan lanseringen och det finns betydligt mer innehåll idag jämfört med tidigare. Numera är webbplatsen en gemensam informationskanal för kontrollpersonal och företag, texterna har klarspråksgranskats och förenklats. De många separata dokument som fanns i form av vägledningar och kontrollhandböcker är numera överförda och anpassade till Kontrollwiki istället, det innebär att all information är samlad på ett ställe och att den är sökbar. Webbformatet gör det också lättare att uppdatera information och därmed säkerställa att det som står är aktuellt.

En förutsättning för att Kontrollwiki ska få en likriktande effekt är att den används av kontrollpersonalen. Den utvärdering som Livsmedelsverket genomförde 2021 visade att över 90 procent av kontrollpersonalen besökt Kontrollwiki det senaste året och för de flesta är webbplatsen den främsta källan till information i kontrollrelaterade frågor. Vidare uppger målgrupperna att den information de behöver i hög grad finns på webbplatsen. Antalet besökare har ökat från 88 000 2017 till 403 000 under 2021.⁹ De brister som utvärderingen av Kontrollwiki 2021 tar upp handlar främst om att den stora informationsmängden skapar nya utmaningar, som att det kan vara svårt och ta lång tid att navigera fram till rätt sida samt att det inte alltid finns källhänvisningar till lagstiftning i texterna.¹⁰

Vi kan inte isolera och mäta vilken effekt som just Kontrollwiki har haft på likvärdigheten i kontrollen men utvärderingen kan konstatera att förutsättningarna för en likvärdig kontroll har ökat genom att Livsmedelsverket tillhandahåller ett mer utvecklat och lättillgängligt stöd till kontrollpersonalen och att användningen av webbplatsen har ökat kraftigt under de sista fyra åren.

⁹ Livsmedelsverket. Grausne, J. 2022. L 2022 nr 08: *Utvärdering av Kontrollwiki*. Livsmedelsverkets rapportserie. Uppsala. Sid.15-18.

¹⁰ Livsmedelsverket. Grausne, J. 2022. L 2022 nr 08: *Utvärdering av Kontrollwiki*. Livsmedelsverkets rapportserie. Uppsala. Sid. 33.

God kontrollsed och Kontrollprocessen – initiativ för att höja kompetensen och skapa enhetliga arbetssätt

En insats som lyfts fram som viktig för att öka likvärdigheten inom livsmedelskontrollen är Livsmedelsverkets arbete med God kontrollsed. Arbetet påbörjades redan 2017 och hade initialt en ansats som syftade till att skapa en tydligare roll och yrkesidentitet för personal inom livsmedelskontrollen. Numera är God kontrollsed ett paraplybegrepp för initiativ som handlar om att öka kompetensen hos kontrollpersonalen och skapa enhetliga arbetssätt vilket i sin tur bör leda till en mer likvärdig kontroll. Arbetet har också fått en tydligare koppling till målet att underlätta för företag att göra rätt.

”God kontrollsed handlar om hur myndigheter utför offentlig livsmedelskontroll och annan offentlig verksamhet på bästa möjliga sätt. Det är ett långsiktigt arbete för att skapa en mer likvärdig kontroll som är riskbaserad, rättssäker och verkningsfull. God kontrollsed handlar också om att underlätta för företag att göra rätt genom att leverera en kontroll som är tydlig, verkningsfull och upplevs som meningsfull för företagaren.”¹¹

Under perioden 2019 till senare delen av 2022 har Livsmedelsverket främst arbetat med *Kontrollprocessen* och *Etik i yrkesrollen* inom ramen för arbetet med God kontrollsed.

Kontrollprocessen – webbutbildning och utbildningsdagar

Kontrollprocessen handlar om hur man planerar, genomför ett kontrollbesök och hur eventuella avvikelser därefter bör hanteras av kontrollmyndigheten. Livsmedelsverket lanserade under 2020 en webbaserad utbildning som behandlar detta ämne. Ett särskilt fokus i utbildningen ligger på hur avvikelser definieras och hur myndigheten därefter hanterar dem. Fram till juni 2022 hade 906 personer genomgått e-utbildningen, det inkluderar kontrollpersonal på kommunala kontrollmyndigheter, Länsstyrelser och på Livsmedelsverket.¹² Planen var att Livsmedelsverket skulle genomföra en utbildningsturné i form av åtta tvådagarsmöten på fem olika platser i landet och att turnén skulle bygga vidare på innehållet i e-utbildningen. Utbildningsturnén riktade sig till alla som arbetar i den offentliga livsmedelskontrollen och målet med turnén var att åstadkomma ett mer enhetligt arbetssätt inom kontrollen vilket i sin tur skulle leda till en mer likvärdig livsmedelskontroll och en bättre kontrollupplevelse för företagen.¹³ På grund av pandemin var det inte möjligt att ha fysiska utbildningsträffar utan istället genomförde Livsmedelsverket under hösten 2020 åtta digitala halvdagsmöten med 40-50 deltagare vardera, totalt anmälde sig 450 personer till dessa tillfällen. Utvärderingen saknar information om hur många som faktiskt deltog.

I samtal med medarbetare från område Styrning och vägledning så framkommer det att insatserna kopplade till Kontrollprocessen inte bedöms ha fått tillräckligt stort genomslag, vilket beror på att Livsmedelsverket har underskattat behovet av kommunikation och den uthållighet som krävs för att nå ut till alla berörda. Dessutom innebar covid-19 att insatserna bantades ned, och därför inte blev lika omfattande som planerat. Även om många har gått kursen och deltagit i digitala träffar så räcker inte

¹¹ Livsmedelsverket, (2022). *Läget i livsmedelskontrollen - Utveckling, brister och förbättringsförslag 2022*. Dnr 2022/03646. Sid. 16.

¹² Livsmedelsverket, (2022). *Läget i livsmedelskontrollen - Utveckling, brister och förbättringsförslag 2022*. Dnr 2022/03646. Sid. 16.

¹³ Livsmedelsverket, (2020). Grausne, J. *Effekter av utvecklingsarbetet i livsmedelskontrollen – delrapport 2*. Livsmedelsverket L 2020 nr 07. Sid. 39.

detta för att anamma nya arbetssätt. För närvarande är arbetet med att rulla ut den nya riskklassningsmodellen prioriterat och arbetet med Kontrollprocessen löper på i form av en e-utbildning samt information och vägledning på Kontrollwiki, men i övrigt har Livsmedelsverket inte genomfört några specifika insatser sedan de digitala träffarna 2020.

Etik i yrkesrollen

I början av 2020 publicerade Livsmedelsverket ett vägledande dokument *Etik i din yrkesroll* med syfte att göra frågan ”om etik i yrkesrollen mer konkret och texterna ska inspirera till reflektion, diskussion, och en medvetenhet om etik i inspektörens arbetsvardag.”¹⁴ Tanken var att materialet skulle tas upp på den inplanerade utbildningsturnén, men då upplägget behövde kortas ned fanns det inte utrymme att inkludera detta. Livsmedelsverket har tagit fram och publicerat ett material men har ännu inte genomfört några större kommunikationsinsatser för att föra ut detta till kontrollmyndigheterna.

Nya nationella kontrollplanen, operativa mål och kontrollprojekt

Under 2017 och 2018 omarbetades den nationella kontrollplanen för livsmedelskedjan (NKP:n), i syfte att ta fram ett mer effektivt styrdokument. Förändringsarbetet innebar att kontrollplanen kortades ned, förenklades och tillgängliggjordes på webben.¹⁵ Planen innehåller både mål på en övergripande och en operativ nivå. De treåriga operativa målen är ett verktyg för Livsmedelsverket att leda och rikta kontrollen och att rikta kontrollen mot kända risker på anläggningar som producerar baslivsmedel, dricksvatten eller livsmedel för känsliga konsumentgrupper. För att linjera styrningen finns de nationella kontrollprojekten, där Livsmedelsverket stödjer kontrollen ytterligare med vägledning, utbildning, checklistor och genom att svara på frågor kopplade till de operativa målen.¹⁶

Nationella kontrollplanen

Livsmedelsverket genomförde en kvalitativ utvärdering av den nationella kontrollplanen 2020 och resultaten från fokusgrupperna visar att NKP:n utgör ett stöd i verksamhetsplaneringen för de kommunala kontrollmyndigheternas livsmedelskontroll.¹⁷ ”Kommunerna svarar entydigt att NKP är ett stöd i arbetet med att leda och planera livsmedelskontroll, samt att de aktivt använder NKP för att prioritera samt formulera operativa mål i den egna kontrollplanen. För några kommuner innebär det en konkret koppling till antal kontrollbesök och val av kontrollmetod, för andra är det en mer övergripande avstämning mot målen i NKP. Genomgående är dock att samtliga kommuner beskriver att NKP är en självklar del av verksamhetsplaneringen.”¹⁸ I den senaste enkäten riktad till

¹⁴ Livsmedelsverket, (2020). *Slutrapport Kompetenshöjande åtgärder i livsmedelskontrollen Livsmedelsverkets uppdrag att genomföra åtgärder inom ramen för livsmedelsstrategin*, Dnr 2017/00867.

¹⁵ Livsmedelsverket. Unneberg, S. 2021. *Utvärdering av NKP Nationella kontrollplanen för livsmedelskedjan – från PDF till webb*. Livsmedelsverkets rapportserie, Uppsala. Sid. 9.

¹⁶ Livsmedelsverket, 2022. *Läget i livsmedelskontrollen - Utveckling, brister och förbättringsförslag 2022*. S 6

¹⁷ Livsmedelsverket. Unnerberg, S. 2021. *Utvärdering av NKP Nationella kontrollplanen för livsmedelskedjan – från PDF till webb*. Livsmedelsverkets rapportserie, Uppsala. Sid. 17.

¹⁸ Livsmedelsverket. Unneberg, S. 2021. *Utvärdering av NKP Nationella kontrollplanen för livsmedelskedjan – från PDF till webb*. Livsmedelsverkets rapportserie, Uppsala. Sid. 17.

kontrollmyndigheter hösten 2022 har andelen inspektörer som tycker att Livsmedelsverket ”samordnar och leder livsmedelskontrollen i Sverige mot gemensamma mål” ökat från 45 till 59 procent.¹⁹

Operativa mål

De nuvarande operativa målen gäller för åren 2020-2022, de sträcker sig alltså längre fram än publikationsdatum för denna utvärdering. Det finns för närvarande 17 mål som rör företag inom tillverkning, distribution och försäljning. För de flesta av målen finns ett stödmaterial som beskriver målet, hur kontroller lämpligen utförs, vilka åtgärder som är lämpliga att vidta vid avvikelser samt hur rapportering ska ske.

De operativa målen konkretiserar vilken kontroll som bör ske och hur den ska ske, det vill säga vilka moment som bedöms vara mest riskfyllda och hur dessa kan kontrolleras. Målen bör ingå i myndigheternas kontrollplaner men utvärderingen saknar information om i vilken utsträckning så är fallet. Men i revisionerna av kommunernas kontroll kan vi se en positiv trend, då fler kommuner beaktar målen i sin planering. Enligt Livsmedelsverkets föreskrifter om offentlig kontroll ska det av kontrollmyndighetens plan för livsmedelskontrollen framgå hur myndigheten har beaktat de mål och prioriteringar som finns i den nationella kontrollplanen.²⁰

I tabellen nedan redovisas måluppfyllelsen på totalnivå. Redovisningen visar att av de 17 mål som är aktuella inom denna del av livsmedelskontrollen har 10 mål en måluppfyllelse på mindre än 25 procent. Det innebär att en stor del av kontrollerna inom dessa mål behöver genomföras under 2022 för att uppnå målet. En generell slutsats är att de mål som ligger nära den kontroll som är mest frekvent förekommande har en högre grad av uppslutning jämfört med de mål som handlar om mer specifika typer av kontroller, sådana kontroller ställer ofta högre krav på kompetens och metodkunskap. Det kvalitativa utvärderingen av NKP:n från 2021 visade att ett antal kontrollmyndigheter inte upplever de operativa målen som relevanta, vilket kan vara en förklaring till att uppslutningen förefaller låg för vissa mål.²¹

¹⁹ Rapport Förtroendemätning kontrollmyndigheter 2022. Dnr. 2022/04694.

²⁰ 3 e § 5 Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2005:21) om offentlig kontroll av livsmedel.

²¹ Livsmedelsverket. Unneberg, S. 2021. *Utvärdering av NKP Nationella kontrollplanen för livsmedelskedjan – från PDF till webb*. Livsmedelsverkets rapportserie, Uppsala. Sid. 5.

Tabell 1. Nationella kontrollplanens operativa mål 4-19 och 21²²

Mål	Målbeskrivning	Preliminärt mål – antal kontrollerade anläggningar	Antal kontrollerade anläggningar 2020- 2021	Mål-uppfyllelse 2020-2021
4	Rätt fisk	100	196	100 %
5	Spårbarhet kött	500	911	100 %
6	Spårbarhet ägg	400	5 578	100 %
7	Ekologiska Varor*	300	73	24 %
8	Allergiinformation i restauranger	4 000	13 831	100 %
9	Uppgifter om ingredienser	3 750	1 778	47 %
10	Gränshandel kött	100	16	16 %
11	Tillsatser – renhet*	150	18	12 %
12	Tillsatser – användning, spårbarhet, halt, korrekt märkning*	370	74	20 %
13	Kaffe – akrylamid*	260	37	14 %
14	Kaffe – mykotoxin*	250	42	17 %
15	Akrylamid i barnmat*	70	3	4 %
16	Tungmetaller och mykotoxin i mjöl*	290	90	31 %
17	Saffran	100	22	22 %
18	Handel med fet fisk från Östersjön och de stora sjöarna	100	10	10 %
19	Kosttillskott – fiskoljebaserade tillskott och D-vitaminskott*	240	23	10 %
21	Listeria i fiskprodukter och charkuterivaror*	340	166	49 %

* Målet är ofta angivet som att alla existerande anläggningar av en viss typ ska ha kontrollerats vid periodens slut. Vid uppföljningen av hela perioden (år 2020-2022) kommer målnivån fastställas till det antal anläggningar som myndigheterna själva uppgett att de haft år 2022. Uppgiften som presenteras här är det antal som myndigheterna uppgett de haft år 2021, avrundat till närmaste tiotal.

Samordnade kontrollprojekt

Livsmedelsverket samordnar kontrollprojekt inom vissa prioriterade områden, projekten är tänkta att öka kompetensen hos myndigheterna inom ett specifikt kontrollområde eller kontrollmetod. De samordnade kontrollprojekten är kopplade till de operativa målen och syftar till att åstadkomma en mer likvärdig och samlad kontroll inom speciella områden, att utveckla kontrollen och att bidra till att

²² Denna tabell är hämtad ur Livsmedelsverket. Grausne, J. 2022. L 2022 nr 16: Sveriges livsmedelskontroll 2021. Livsmedelsverkets rapportserie. Uppsala. Sid. 25-26.

de operativa målen uppfylls.²³ Under målperioden genomfördes fem kontrollprojekt och totalt deltog 110 (unika) myndigheter och drygt 2400 anläggningar kontrollerades. Några myndigheter har deltagit i fler än ett kontrollprojekt.²⁴

Tabell 2. Samordnade kontrollprojekt antal deltagande kontrollmyndigheter och kontrollerade anläggningar 2020-2021

Mål	Kontrollprojekt	Antal deltagande kontrollmyndigheter	Antal kontrollerade anläggningar 2020-2021	År
3	Dricksvatten	45	130	2020
5	Spårbarhet kött	25	80	2020
8	Allergiinformation i restauranger	71	2171 verksamheter, 4244 produkter	2021
13+15	Kontroll av akrylamid, kopplat till två operativa mål och områden; 13 (kaffe) och 15 (barnmat).	14	25	2021
16	Tungmetaller och mykotoxin i mjöl	10	Ingen uppgift	2020

Utvärderingen bedömer att den nationella kontrollplanen, de operativa målen och kontrollprojekten har haft en styrande effekt på totalnivå. Men frågan är om målen bidragit till en ökad enhetlighet och likvärdighet i kontrollen? För att de operativa målen ska kunna ha en likriktande effekt krävs att ett flertal kontrollmyndigheter aktivt arbetar mot målen. Myndighetsrapporteringen visar att 21 kontrollmyndigheter under åren 2020-2021 har uppgett att de har livsmedelsanläggningar som kopplar an till de operativa målen men har rapporterat in noll genomförda kontroller för dessa.²⁵ Det motsvarar knappt en tiondel av det totala antalet kontrollmyndigheter, vilket innebär att över 90 procent av myndigheterna deltar i någon utsträckning med att genomföra kontroller mot de operativa målen.

Eftersom de operativa målen omfattar perioden 2020-2022 bedömer vi att det är för tidigt att utvärdera hur mycket måluppfyllelsen skiljer sig åt mellan olika kontrollmyndigheter innan utgången av 2022. Men för fyra av de operativa målen har dock antalet kontrollerade anläggningar redan uppnåtts och för tre av dessa rör det sig om relativt många kontroller nämligen: mål 5 *spårbarhet kött*, mål 6 *spårbarhet ägg* samt mål 8 *allergiinformation på restaurang*. Utfallet i myndighetsrapporteringen pekar på att de operativa mål där det gjorts många kontroller har bidragit till att rikta livsmedelskontrollen mot fler spårbarhetskontroller och fler kontroller av allergiinformation på restauranger och storhushåll. För en mer detaljerad analys se sidan 31-33 *Liknande upplägg vid kontroll av liknande anläggningar*. Effekten av de samordnade kontrollprojekten ligger främst i att de ökar kvaliteten och likvärdigheten i genomförandet.

²³ Kontrollwiki, hämtat 2022-11-08. https://www.livsmedelsverket.se/foretagande-regler-kontroll/livsmedelskontroll/nkp-webben/hitta-operativa-mal-och-aktiviter/livsmedelsverket/samordnade-kontrollprojekt-2021-2022#Samordnade_kontrollprojekt_2021

²⁴ Under 2020 var två kontrollprojekt planerade men genomfördes inte på grund av pandemin, ett projekt ströks och det andra sköts upp till 2021.

²⁵ Dessa siffror är inte kvalitetssäkrade, det vill säga utvärderingen har inte kontaktat dessa kontrollmyndigheter för att se om inrapporteringen är korrekt.

Samarbete mellan kontrollmyndigheter– införandet av iRASFF och arbetet mot livsmedelsfusk

Utöver de lite bredare utvecklingsinsatser som beskrivs ovan har flera lyft införandet av iRASFF på nationell nivå och arbetet mot livsmedelsfusk som bidrag till en mer likvärdig kontroll.

Införandet av iRASFF på nationell nivå

År 2018 anslöt sig de svenska kommunala kontrollmyndigheterna till Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF). Detta innebär en standardiserad ärendehantering av icke säkra livsmedel i webbverktyget iRASFF, som alla kontrollmyndigheter måste vara anslutna till och använda sig av. Livsmedelsverket har även ett samordningsansvar för varje RASFF-ärende, och ger stöd till kontrollmyndigheterna, särskilt vid större ärenden som berör flera kontrollmyndigheter.

Detta har ökat samarbetet och informationsutbytet mellan kontrollmyndigheterna och synliggjort kontrollmyndigheternas bedömning och hantering av icke säkra livsmedel. iRASFF har även förenklat kommunikationen för de kontrollmyndigheter som ansvarar för kontroll av huvudkontor. Detta innebär att förutsättningarna för att alla inblandade företag hanteras på ett liknande sätt av kontrollmyndigheterna ökar.

När medarbetare inom kontrollmyndigheterna tillfrågades om hur införandet av iRASFF på nationell nivå har påverkat livsmedelskontrollen i Sverige, trodde en majoritet att likvärdigheten i kontrollen ökat genom att iRASFF synliggör kontrollmyndigheternas bedömningar och hantering av icke säkra livsmedel.²⁶

Arbetet med att motverka livsmedelsfusk

Att upptäcka och utreda fusk är ett ansvar som delas av alla myndigheter som utför offentlig kontroll i livsmedelskedjan enligt förordning (EU) 2017/625.²⁷ Det är en uppgift som ofta kräver stora resurser och hög kompetens och till viss del andra kontrollmetoder.²⁸ Livsmedelsverkets insatser mot livsmedelsfusk handlar om stöd till kontrollmyndigheterna i enlighet med det som beskrivits ovan: information på Kontrollwiki, en digital utbildning om att upptäcka livsmedelsfusk samt operativa mål och ett kontrollprojekt kopplat till målet. Utöver detta är Livsmedelsverket kontaktpunkt för inkommande ärenden via iRASFF-systemet från andra EU medlemsstater som upptäckt livsmedelsfusk. Livsmedelsverket behöver hantera dessa genom att slussa meddelandena vidare till rätt kontrollmyndigheter och samordna arbetet som nästan alltid berör fler än en kontrollmyndighet.²⁹

²⁶ Livsmedelsverket. Unneberg S., Gössner C. 2022. *Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF) – utvärdering av införandet av iRASFF på nationell nivå*. Sid. 39.

²⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625 om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för att säkerställa tillämpningen av livsmedels- och foderlagstiftningen och av bestämmelser om djurs hälsa och djurskydd, växtskydd och växtskyddsmedel.

²⁸ Livsmedelsverket, (2022). *Läget i livsmedelskontrollen Utveckling, brister och förbättringsförslag 2022*. Dnr: Dnr 2022/03646. Sid. 22.

²⁹ I i-RASFF verktyget hanterar både meddelanden om hälsofaror och om livsmedelsbedrägerier. Larm om hälsofaror kan ses av alla kontrollmyndigheter i Sverige medan det endast är Livsmedelsverket som har behörighet att ta del av meddelanden om livsmedelsbedrägerier. Livsmedelsverket agerar på de meddelanden som berör Sverige och slussar dessa ärenden vidare till aktuella kontrollmyndigheter samt har en samordnande roll i detta arbete.

Även om livsmedelskontrollen gällande misstänkt livsmedelsfusk har relativt stora brister³⁰ så kräver arbetet ofta att myndigheterna samarbetar och utbyter information genom att man följer (spårar) livsmedlet i hela eller delar av kedjan från producent till konsument. De personer utvärderingen har talat med menar att detta arbetssätt, precis som i fallet med iRASFF-systemet, har en likriktande effekt genom att kontrollmyndigheter då samverkar och utbyter information om hur ärendet ska hanteras. Livsmedelsverket har i flera fall också valt att samordna större ärenden som upptäckts via den ordinarie planerade livsmedelskontrollen i Sverige. Vidare etablerade Livsmedelsverket under 2020 en samarbetsgrupp med ett tiotal kommuner för att förstärka det kommunala arbetet mot fusk. Under 2021 tillkom också en arbetsgrupp som inkluderar kontrollmyndigheterna inom primärproduktionen (Jordbruksverket, Statens veterinärmedicinska anstalt, länsstyrelser och kommuner). Totalt inkom 36 meddelanden om livsmedelsbedrägerier under 2021,³¹ av dessa var 28 för kännedom och 8 var begäran om stöd i kontrollen, alla dessa berör dock inte Livsmedelsverkets ansvarsområde.³² Under 2021 och 2022 handlade Livsmedelsverket 17 bedrägeriärenden där man samverkade med en eller flera kontrollmyndigheter. Det finns för närvarande ingen inrapporterad data i myndighetsrapportering som gör det möjligt att urskilja livsmedelsfusk från andra ärenden som rör bristande livsmedelsinformation men sannolikt är den likriktande effekten totalt sett ganska liten eftersom det i dagsläget rör sig om få ärenden per år. Inom detta specifika område bedömer vi dock att arbetssättet där Livsmedelsverket samordnar flera kontrollmyndigheter kring vissa ärenden har en normerande effekt.

Vad tycker kontrollmyndigheterna?

Resultaten i den enkät som genomfördes hösten 2022 visar att andelen inspektörer som anser att ”Livsmedelsverket bidrar till att höja kompetensen inom livsmedelskontrollen i Sverige” ligger kvar på samma nivå som tidigare, 60 procent 2022 jämfört med 59 procent 2016.³³ På frågan om ”Livsmedelsverket ger kontrollmyndigheterna stöd i frågor om hur kontroll kan utföras” har andelen som instämmer ökat något från 51 procent 2016 till 54 procent 2022. Men det är en relativt liten blygsam ökning i förhållande till de insatser som gjorts.

³⁰ Detta beskrivs mer utförligt i rapporten *Läget i livsmedelskontrollen Utveckling, brister och förbättringsförslag 2022*. Dnr 2022/03646. Sid. 22.

³¹ Det var först från 2021 som livsmedelsbedrägerier kom att ingå i iRASFF.

³² Dessa meddelanden kan även beröra andra myndigheters områden dvs. Statens Jordbruksverk och Kemikalieinspektionen

³³ Rapport *Förtroendemätning kontrollmyndigheter 2022*. Dnr. 2022/04694.

Resultat

Liknande kontrollavgifter

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

Som beskrivits i de tidigare delrapporterna i utvärderingen så har skillnaderna i kontrollavgift som företagen är skyldiga att betala lyfts fram som ett problem ur ett likvärdighetsperspektiv.³⁴ Avgiften påverkar företagets lönsamhet och skillnader kan därför snedvrída konkurrensen - åtminstone för små företag. Ur en livsmedelsföretagares perspektiv kan stora skillnader i kontrollavgift mellan liknande verksamheter upplevas som ett påtagligt bevis på att livsmedelskontrollen inte är likvärdig, även om viss variation kan vara motiverad, kan det vara svårt att förklara varför det ser så olika ut.

Grundprincipen är att den kommunala livsmedelskontrollen är helt avgiftsfinansierad, det vill säga den avgift som livsmedelsföretag betalar ska täcka kostnaden för myndighetens kontroll. En kontrollmyndighet får alltså inte lov att ta ut en högre avgift för att finansiera annan verksamhet och omvänt får myndigheten inte heller ta ut en för låg avgift och subventionera kontrollavgiften med skattemedel. Det är respektive kontrollmyndighet som fattar beslut om vilken taxa som används när avgiften beräknas och taxan ligger därför utanför Livsmedelsverkets uppdrag att leda, samordna och följa upp gällande livsmedelskontrollen. Sveriges kommuner och regioner, (SKR), har tagit fram en vägledning och ett verktyg för att hjälpa kommunerna att komma fram till en korrekt taxenivå.³⁵

Kontrollavgiftens storlek beror på två faktorer: a) den **timtaxa** kontrollmyndigheten har beslutat om för att få kostnadstäckning för kontrollverksamheten och b) vilken **riskklassning** som företaget fått och därmed hur många timmar kontroll som det bedöms nödvändigt att genomföra på det enskilda företaget.

Stor variation mellan olika kontrollmyndigheters timtaxor

I tabellen nedan redovisas kontrollmyndigheternas timtaxor för åren 2017-2021, siffrorna anger andel kontrollmyndigheter i procent som faller inom respektive spann för timtaxan. Utvärderingen kan liksom i tidigare delrapporter konstatera att skillnaden mellan den högsta och lägsta timtaxan fortsatt är hög. Den lägsta timtaxan var 840 kronor 2021 vilket är nästan hälften av den högsta taxan som var 1563 kronor.

I tabellen nedan redovisas också standardavvikelsen per år, som är ett mått på variationen i underlaget, det vill säga om det totala antalet värden ligger nära eller långt ifrån medelvärdet. Utvärderingen kan konstatera att variationen i timtaxan inte har minskat sedan 2017 utan ligger på ungefär samma nivå.

³⁴ Livsmedelsverket, (2020). Gausne, J. *Effekter av utvecklingsarbetet i livsmedelskontrollen – delrapport 2*. Livsmedelsverket L 2020 nr 07. Sid. 15 ff.

³⁵ *Underlag för taxesättning inom livsmedelskontrollen - en vägledning*. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), 2021-09-22.

Tabell 3: Timtaxa 2017-2021, andel kontrollmyndigheter i procent med en timtaxa per intervall inklusive lägsta och högsta timtaxa, medelvärde samt standardavvikelse

Timtaxa	2017	2018	2019	2020	2021
700-799	4	1	0	0	0
800-899	11	9	5	2	1
900-999	27	19	18	12	9
1000-1099	25	27	21	22	17
1100-1199	19	23	27	25	29
1200-1299	12	13	17	21	21
1300-1399	1	5	8	11	14
1400-1499	1	3	4	5	5
1500-1599	0	0	0	2	2
Antal myndigheter	249	248	247	248	247
Lägsta timtaxa	750	750	750	840	840 (450) ³⁶
Högsta timtaxa	1433	1464	1496	1536	1562
Medel	1036	1077	1114	1159	1178
Standardavvikelse	139	147	150	146	155

Källa: Myndighetsrapporteringen 2017-2021.

Skillnaderna i timtaxan bedöms variera mer än vad som är motiverat utifrån faktiska skillnader i kostnader

Det är svårt att säga hur stor variation som kan vara rimlig utifrån att taxan ska avspegla de faktiska kostnaderna för kontrollen, vilka beror på löneläge, lokalhyra och övriga overheadkostnader för kommunen, resor samt hur arbetet organiseras vilket styr det totala antalet timmar som chefer, handläggare, nämnden och övriga lägger ned på arbete kopplat till livsmedelskontroll (effektivitet). En stor del av kostnaderna för livsmedelskontroll torde dock utgöras av lönekostnader vilka kan variera mellan kommuner.³⁷ Fackförbundet Vision redovisar i sin lönekarta statistik över medellönen för yrkesgruppen: ”driftekniker, fastighetsingenjörer, ingenjör park/gata, it-tekniker och miljö- och hälsoskyddsinspektörer” för de kommuner som har minst tre anställda inom denna kategori. För år 2020 låg den högsta medellönen för denna grupp på 39 600 kr och den lägsta medellönen på 27 000 kr.³⁸ Det innebär att den högsta medellönen är 46 procent högre än den lägsta vilket kan jämföras med taxan där den högsta ligger 86 procent högre än den lägsta. Det är naturligtvis en jämförelse som haltar på flera sätt eftersom statistiken omfattar flera andra yrkeskategorier än miljö- och hälsoskyddsinspektörer. Vidare redovisas inte små kommuner med få anställda i statistiken från Vision och timtaxorna omfattar fler kostnader än bara lön. Men det ger ändå en fingervisning om variationen mellan kommuner för den största utgiftsposten. En försiktig gissning är att variationen hade varit något lägre om medellönen endast gällt miljö- och hälsoskyddsinspektörer. Jämförelsen

³⁶ Tre kontrollmyndigheter fattade beslut om en tillfällig sänkning av timtaxan under pandemiåret 2021.

³⁷ På totalnivå utgör lönekostnader cirka 70 procent av en kommuns totala utgifter, enligt SKR. <https://skr.se/skr/arbetsgivarekollektivavtal/fortroendevaldasarbetsgivaransvar/lonpolitik.5071.html>

³⁸ *Lönekartan 2020*, tidningen Vision. <https://vision.se/tidningenvision/arkiv/2020/nr2/lonkarta/tekniker-och-ingenjorer-har-tjanar-ni-mest/>

indikerar att variationen i timtaxa inte fullt ut kan förklaras av att lönekostnaderna skiljer sig åt mellan olika kontrollmyndigheter.

I de revisioner som länsstyrelserna genomfört av den kommunala kontrollen så är den mest förekommande bristen under 2021 finansiering av den kommunala kontrollverksamheten. Livsmedelsverket noterar i sin årliga rapportering 2021 att över 70 procent av de kontrollmyndigheter som reviderats hade någon form av brist kopplat till detta. I många fall bedömdes livsmedelskontrollen vara underfinansierad och myndigheterna kunde inte visa att de avgifter som togs in täckte kostnaderna. I andra fall tog man betalt för kontroll som sedan inte utfördes.³⁹ Under 2021 genomfördes 38 revisioner av kommunernas livsmedelskontroll vilket inte är ett tillräckligt stort statistiskt underlag för att resultaten ska vara generaliserbara, men samma mönster återfinns i revisionerna från tidigare år och det är en tydlig indikation på att många kontrollmyndigheter har svårt att fastställa och visa att timtaxan ger full kostnadstäckning.

Antalet kontrolltimmar styrs av riskklassningsmodellen

Den andra variabeln som styr kontrollavgiftens storlek är den riskklassning som kontrollmyndigheterna gör för respektive livsmedelsanläggning, vilket avgör hur mycket kontroll som bedöms vara lämpligt att utföra på anläggningen. Livsmedelsverket påverkar riskklassningen genom att tillhandahålla en modell och vägledning⁴⁰ för hur riskklassningen ska genomföras och kan därigenom styra mot en enhetligare klassning av liknande anläggningar.⁴¹ En förutsättning för att riskklassningen och beräkningen av kontrolltimmar ska generera liknande bedömningar mellan olika kontrollmyndigheter är att de utgår från samma beräknings- och bedömningsmodell. Som konstaterats i tidigare rapporter så är det endast ett fåtal myndigheter som inte använder sig av Livsmedelsverkets riskklassningsmodell, 2017 var det fyra kontrollmyndigheter som inte använde den senaste vägledningen och 2021 var antalet detsamma. Utvärderingen drar därför slutsatsen att valet av modell inte kan förklara eventuella skillnader i likvärdighet. Däremot kan det finnas skillnader i hur modellen används och tolkas.

Inga specifika insatser för enhetligare tolkning av nuvarande riskklassningsmodell

De medarbetare som utvärderingen har varit i kontakt med uppger att Livsmedelsverket inte har genomfört några specifika insatser för att skapa enhetlighet i användningen och tolkning av riskklassningsmodellen. I den mån verket har genomfört några åtgärder med bäring på likvärdighet så handlar det om löpande arbete som att svara på frågor på Livstecknet och att lägga upp information på Kontrollwiki. Eftersom det finns ett pågående arbete med att ta fram en ny riskklassningsmodell så har Livsmedelsverkets område Styrning och Vägledning valt att istället vänta med sådana insatser till lanseringen av den nya modellen.

³⁹ Livsmedelsverket. Rydin, A. 2022. L 2022 nr 12: *Revision av den offentliga livsmedelskontrollen i leden efter primärproduktion 2021*. Livsmedelsverkets rapportserie. Uppsala.

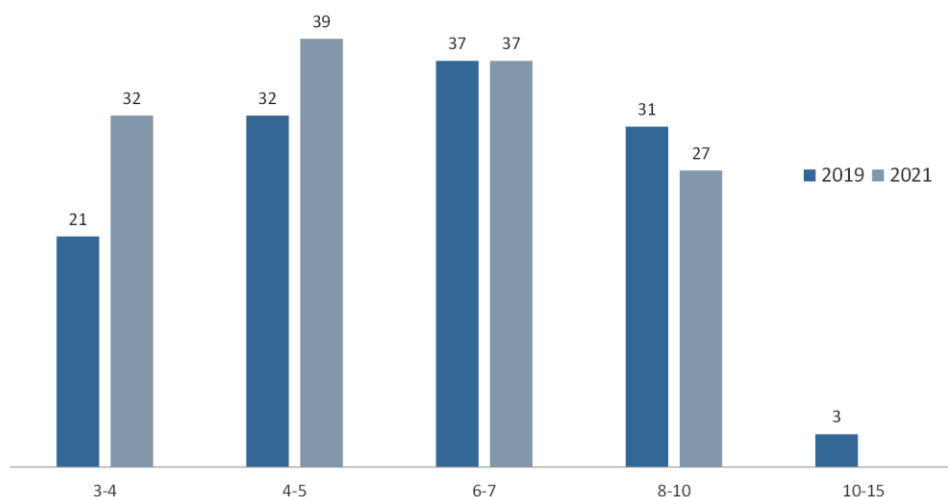
⁴⁰ För mer information om den nuvarande riskklassningsmodellen se Kontrollwiki. <https://kontrollwiki.livsmedelsverket.se/artikel/194/riskklassning-av-anlaggningar-efter-primarproduktion>

⁴¹ Livsmedelsverket, (2020). Grausne, J. *Effekter av utvecklingsarbetet i livsmedelskontrollen – delrapport 2*. Livsmedelsverket L 2020 nr 07. Sid. 15.

Riskklassningen av en rikstäckande restaurangkedja – har variationen minskat?

Tidigare analyser av hur kontrollmyndigheter riskklassar anläggningar har visat att det finns oförklarade variationer i hur olika kontrollmyndigheter tolkar modellen och hur många kontrolltimmar en viss typ av anläggning får. I delrapport 2 av utvärderingen studerades riskklassningen av 128 restauranger i en av Sveriges rikstäckande snabbmatskedjor. Kedjan har anläggningar i hela landet och konceptet är gemensamt för alla restauranger i kedjan, det innebär till exempel att menyn är densamma och att processerna är i stort sett identiska. Utvärderingen har tittat på utfallet för 2021 för samma restaurangkedja och finner att det fortsatt är stora variationer i antalet kontrolltimmar men att det har skett en viss förskjutning i riktning mot färre antal kontrolltimmar. Den högsta kontrollavgiften ligger på 14 720 kronor och den lägsta på 2 847 kronor. Även om alla restauranger hade tilldelats exakt samma kontrolltid till exempel 10 timmar hade dock kontrollavgiften varierat mellan 9 490 och 15 620 kronor eftersom timtaxorna skiljer sig.

Figur 2: Antal restauranganläggningar per tilldelade kontrolltimmar 2019 respektive 2021



Källa: Myndighetsrapporteringen 2019 och 2021.⁴²

Fler anläggningar har blivit klassade i enlighet med modellen 2021 jämfört med 2019

Det är inte helt enkelt att dra slutsatser kring huruvida det beslutade antalet kontrolltimmar är mer likvärdigt nu jämfört med 2019, genom att endast titta på om spridningen i antalet timmar är högre eller lägre. En sådan analys blir lätt missvisande eftersom framförallt erfarenhetsklassningen får ett högt genomslag i beslutad kontrolltid. Utvärderingen har istället försökt att studera utfallet utifrån ett antal antaganden om hur riskklassningsmodellen borde ha tillämpats, (modelltrogenhet). Det finns fem parametrar i den nuvarande modellen som gör att utfallet i kontrolltid skiljer sig åt mellan anläggningarna det är:

- Riskklass (högrisk och mellanrisk)

⁴² Antalet anläggningar: 128 stycken år 2019, 135 stycken år 2021.

- Storlek på anläggningen (liten, mycket liten I)
- Erfarenhetsklass (A, B och C)
- Nedjustering av kontrolltid för prefabricerade hamburgare
- Informationstillägg

Enligt modellen bör samtliga anläggningar bedömas som högrisk då de hanterar rått kött (hamburgare). Storleken handlar om hur många kunder man serverar mat till och där bedöms nästan samtliga anläggningar som små, det vill säga att man serverar mat till mellan 250 och 2500 gäster per dag, endast ett fåtal har klassats som mindre än så.⁴³ Enligt modellen kan en anläggning delas in i tre olika erfarenhetsklasser baserat på anläggningens tidigare efterlevnad av lagstiftningen och utifrån detta kan kontrolltiden antingen (A) halveras, (B) förbli oförändrad eller (C) öka med 50 procent. Kontrollmyndighetens tidigare erfarenhet får alltså relativt stort genomslag i antalet kontrolltimmar. Vi antar i detta resonemang att kontrollmyndigheterna har gjort en likvärdig bedömning av erfarenheten, men det kan vi inte med säkerhet säga.

Vidare finns det också en möjlighet att justera ned den kontrolltid som modellen resulterar i, som exempel anges specifikt restauranger som tillagar prefabricerade hamburgare. Dessa ska klassificeras som högrisk men tiden kan justeras ned då hanteringen av rått kött är relativt begränsad, annars riskerar kontrolltiden att bli för hög i förhållande till hur mycket kontrolltid som är motiverat. Den sista parametern är informationsmodulen som innebär att restaurangen får ett tidstillägg för kontroll av märkning och annan information samt av spårbarhets- och återkallelserutiner. Eftersom menyn och informationen bör vara lika på samtliga restauranger borde restaurangerna följaktligen få samma bedömning när det gäller ett eventuellt tidstillägg.

I tabellen nedan visas utvärderingens analys av i vilken utsträckning kontrollmyndigheterna har följt riskklassningsmodellen. Vi kan se att runt en fjärdedel (23 procent) av restaurangerna har klassificerats som högriskanläggningar men att kontrolltiden har justerats ned eftersom anläggningen tillagar prefabricerade hamburgare, kategori a. Enligt Livsmedelsverkets handläggare är det så modellen är tänkt att användas. Vidare har 20 procent av anläggningarna klassificerats som mellanrisk *utan* avdrag för att det kött som hanteras är prefabricerat, kategori b. Det är visserligen inte helt korrekt men utfallet i antal kontrolltimmar blir i de flesta fall detsamma som för kategori a. En hypotes är att en del inspektörer väljer att göra så eftersom det är lättare att förklara för livsmedelsföretagare. Eftersom utvärderingen tar avstamp i livsmedelsföretagens upplevelse av likvärdighet så bedömer vi att utfallet för kategori b därför ska räknas som likvärdigt. Ungefär hälften av restaurangerna har klassificerats som högrisk men har inte fått någon nedjustering av tiden, rent teoretiskt skulle de kunna ha fått en nedjustering och efter det ha fått ett tidstillägg för kontroll av information och märkning. Detta verkar dock inte särskilt sannolikt då tillägget är tämligen högt (2-4 timmar). Slutligen har runt fem procent av anläggningarna fått sin kontrolltid uppjusterad och en majoritet har fått den uppjusterad med en timme. Vi kan inte med säkerhet säga att tillägget har gjorts utifrån bedömningen i informationsmodulen men det förefaller troligt.

Det är viktigt att påpeka att inspektörerna ska göra en helhetsbedömning när de tillämpar riskklassningsmodellen och att det finns möjlighet att justera kontrolltiden för att den ska motsvara

⁴³ 4 stycken 2021 och 8 stycken 2019

den faktiska kontroll som krävs. I den analys som redovisas har vi inte tillgång till information om vilka andra hänsyn som har tagits utan den utgår från de parametrar som listas ovan. Utvärderingen kan konstatera att det fortsatt finns en stor variation i beslutad kontrolltid som är oförklarad men att variationen minskat sedan 2019. Om man tolkar klassificeringen i kategori a och b som ”modelltrogen” så har andelen ökat från 37 till 44 procent, det vill säga en ökning med 7 procentenheter.

Tabell 4. Analys av kontrollmyndigheternas klassificering av en rikstäckande restaurangkedja

Klassificering	2019	2021
Kat. a - Högrisk med tidsavdrag för prefabricerade hamburgare	20% (24)	23% (31)
Kat. b - Mellanrisk utan tidstillägg	18% (22)	21% (29)
Kat. c - Högrisk – utan tidsavdrag	51% (63)	50% (68)
Kat. d - Mellan- och högrisk med informationstillägg	11% (13)	5% (7)
”Modelltrogenhet” tolkat som a eller b	37% (46)	44% (60)

Källa: Myndighetsrapporteringen 2019 samt 2021

Utvärderingen kan inte säga vad ökningen beror på men en möjligt förklaring är att fler har hittat informationen om att tillagning av prefabricerade hamburgare föranleder en särskild bedömning och motiverar en nedjustering av kontrolltiden.

Ny riskklassningsmodell införs från 2024

I regleringsbrevet 2017 fick Livsmedelsverket i uppdrag att se över riskklassningsmodellen där ett av syftena var att skapa förutsättningar för en enhetligare tillämpning av modellen.⁴⁴ Initialt var planen att denna slutrapport skulle publiceras efter den nya modellen trätt i kraft, men modellen har blivit försenad till följd av att det inkommit många synpunkter i remissvaren och att Livsmedelsverket har gjort justeringar med hänsyn till detta. Den nya riskklassningsmodellen är beslutad och ska finnas tillgänglig inför verksamhetsåret 2024. Den nya modellen är tydligare knuten till lagstiftningsområden och de processer som sker på anläggningen, (till exempel att stycka och mala kött, märkning av egentillverkade livsmedel, fermentering av fisk). Den nuvarande modellen är *timbaserad*, det vill säga givet de parametrar som stoppas in i modellen så får man reda på hur många timmar som bedöms nödvändigt för att genomföra livsmedelskontroll. Den nya modellen är *frekvensbaserad* och den anger istället hur många kontrollbesök som bör genomföras per år. Modellen inkluderar fler parametrar vilket snävar in utrymmet för egna bedömningar och borde därför leda till en större enhetlighet enligt intervjuer med Livsmedelsverkets handläggare som utvärderingen varit i kontakt med och som har kunskap om den nya modellen.⁴⁵ Den nya modellen kommer också att stödjas av de

⁴⁴ Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Livsmedelsverket inom utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel. 5. Översyn av riskklassningsmodellen. <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?rbid=17822>

⁴⁵ Medarbetare på Område Styrning och vägledning

verksamhetsystem som kommunerna använder inom livsmedelskontrollen, vilket kan antas bidra till en högre likvärdighet. I slutrapporten kan vi bara konstatera att en översyn har genomförts och en ny riskklassningsmodell är på gång och kommer finnas tillgänglig inför verksamhetsåret 2024.

Slutsats/bedömning

Utredningens samlade bedömning är att variationen i timtaxan mellan olika kontrollmyndigheter är alltför hög för att enbart reflektera kontrollmyndigheternas faktiska kostnader. Denna slutsats grundar sig på att lönekostnaderna varierar i betydligt lägre utsträckning än timtaxan och den andra indikationen är den höga förekomsten av avvikelser inom detta område vid Länsstyrelsens revisioner av de kommunala kontrollmyndigheterna. Även om Livsmedelsverket inte äger frågan om timtaxor så menar utvärderingen att det finns utrymme för myndigheten att genom andra medel uppmärksamma kontrollmyndigheterna på de brister som finns inom detta område och det finns anledning att utreda om det finns andra åtgärder som skulle kunna minska omotiverade skillnader mellan kontrollmyndigheternas timtaxor. Enligt intervjuer med medarbetare på Livsmedelsverket, (område Styrning och vägledning) är timtaxor för närvarande inte en prioriterad fråga att arbeta med. Utifrån livsmedelsföretagarnas perspektiv är kontrollavgiften, där timtaxan utgör en del, sannolikt en viktig faktor för i vilken utsträckning man upplever att kontrollen är likvärdig. Kontrollavgiften är synlig och påverkar företagets lönsamhet (åtminstone för mindre företag), den är också lätt att jämföra mellan olika företag.

Livsmedelsverket har inte lagstöd för att exempelvis kunna förelägga kontrollmyndigheter som inte följer lagstiftningen⁴⁶ genom att sätta för låga eller höga timtaxor i förhållande till vad kontrollen kostar eller väljer att tillfälligt sätta ned timtaxan för att stötta det lokala näringslivet.⁴⁷ Det finns heller ingen annan myndighet som utövar tillsyn över tillämpningen av de kommunala kontrollmyndigheternas timtaxor eller kan utfärda sanktioner.⁴⁸

När det gäller antalet kontrolltimmar visar analysen för den rikstäckande restaurangkedjan att det finns betydande skillnader i tilldelad kontrolltid. Till viss del kan variationen förklaras men att runt hälften av anläggningarna inte fått någon reduktion i kontrolltid för att de hanterar prefabricerade hamburgare är problematiskt. Variationen i tilldelad kontrolltid har minskat något sedan 2019 vilket kan bero på att fler har tagit till sig informationen på Kontrollwiki vilket har bidragit till en något större enhetlighet vid riskklassningen. Då inga särskilda insatser gjorts saknas det åtgärder att utvärdera detta område. Eftersom en ny riskklassningsmodell är på väg att lanseras så finns det anledning att återkomma med en utvärdering av hur den nya modellen fungerar. Ett medskick från en tidigare delrapport är att det förmodligen behövs en återkommande, systematisk uppföljning av riskklassningen för att a) ta reda på hur den nya modellen tillämpas och b) att komma tillrätta med omotiverade skillnader i riskbedömningen. En förutsättning för att kunna genomföra en sådan uppföljning är dock att

⁴⁶ Förordning (2021:176) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter

⁴⁷ Detta har förekommit vid några tillfällen i samband med covid-19 pandemin.

⁴⁸ Det enda sättet att komma åt en felaktig timtaxa är om en enskild näringsidkare anmäler kontrollmyndigheten till domstol eller om ett fall tas upp av JO. Detta torde dock vara mycket ovanligt.

myndighetsrapporteringen även omfattar företagsuppgifter om anläggningarna, såsom namn och organisationsnummer.⁴⁹

Beslutad kontroll genomförs

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

Att den beslutade kontrollen faktiskt utförs är ett område som påverkar företagarnas upplevelse av likvärdighet. Alla anläggningar ska bedömas utifrån verksamhetens risk och omfattningen av kontrollen ska också stå i proportion till denna risk. De anläggningar som tilldelas ett fåtal kontrolltimmar får betala en kontrollavgift varje år men får kontroll först vartannat eller vart tredje år. Denna förhandsdebitering kan vara svår att förstå för vissa livsmedelsföretagare, även om den sker i enlighet med kontrollplanen.⁵⁰ Det förekommer också att företag som enligt riskklassningsmodellen borde fått årlig kontroll inte har fått det. Detta beskrivs mer utförligt i delrapport 2.⁵¹ I de tidigare utvärderingarna konstateras att utifrån livsmedelsföretagarnas perspektiv upplevs det som negativt ur likvärdighetssynpunkt att betala en avgift även de år då kontroll inte genomförs. Om det är frågan om ett mer generellt missnöje, med att betala för en tjänst som utförs först senare, eller om det påverkar upplevelsen av likvärdighet per se är nog svårt att helt särskilja.

Från och med 2024 införs efterhandsdebitering av kontrollavgifter

Regeringen beslutade i början av 2021 om författningsändringar som innebär att det från och med januari 2024 blir obligatoriskt för alla kontrollmyndigheter att efterhandsdebitera företagen, det vill säga först genomförs kontroll och sedan betalar företagen sin kontrollavgift. Den nya livsmedelsavgiftsförordningen gäller all offentlig kontroll av livsmedel. Under 2021-2023 gäller övergångsregler som möjliggör både förhands- och efterhandsdebitering. Ändringarna syftar till att skapa en tydligare koppling mellan utförd kontroll och betalningen vilket antas leda till en ökad legitimitet för avgiften samt att bidra till att kontrollen upplevs som mer likvärdig.⁵²

Andelen högriskanläggningar som fått beslutad kontroll tillbaka på normal nivå

Även om livsmedelsföretagarna framöver endast betalar för den kontroll som faktiskt utförs är det viktigt att kontrollmyndigheterna genomför den kontroll som är planerad. Det är svårt att säga i vilken utsträckning detta påverkar företagarnas upplevelse av likvärdighet, men att livsmedelsföretag av samma typ får den kontroll som är beslutad får sägas utgöra en grundläggande beståndsdel i en likvärdig kontroll.

⁴⁹ För att genomföra analysen av den riksomfattande restaurangkedjan behövde utvärderingen kontakta samtliga kontrollmyndigheter på de orter där kedjan har en restaurang och begära ut anläggningsnumret för att kunna identifiera anläggningarna i myndighetsrapporteringen.

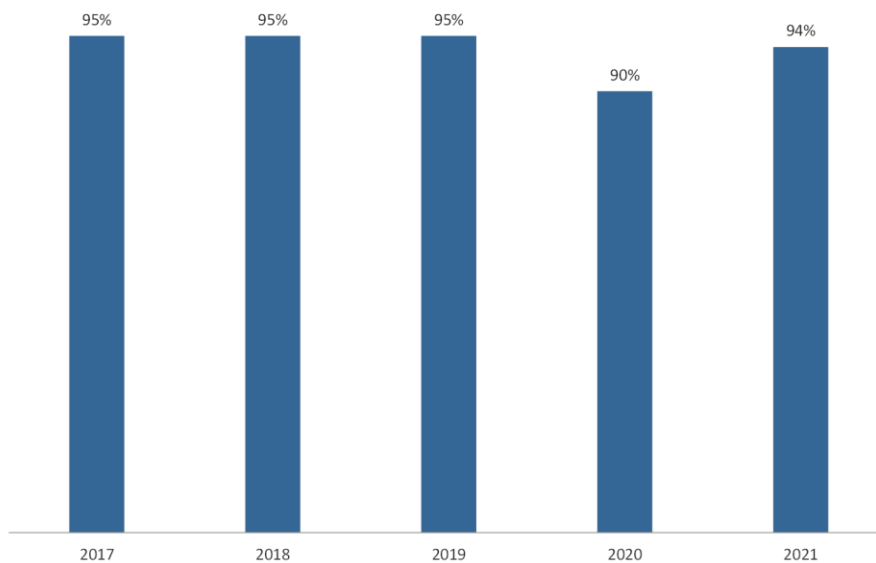
⁵⁰ Utifrån avgiftsmodellen med förhandsdebitering.

⁵¹ Livsmedelsverket, (2020). Gausne, J. *Effekter av utvecklingsarbetet i livsmedelskontrollen – delrapport 2*. Livsmedelsverket L 2020 nr 07. Sid. 22ff.

⁵² Pressmeddelande, Regeringen, 2021-03-04. *Anpassning av bestämmelser om kontroll i livsmedelskedjan och införande av efterhandsdebitering*. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2021/03/anpassning-av-bestammelser-om-kontroll-i-livsmedelskedjan-och-inforande-av-efterhandsdebitering/>

Kontrollen av livsmedelsanläggningar är riskbaserad, vilket betyder att omfattningen av kontrollen ska stå i proportion till den risk som verksamheten innebär. Livsmedelsanläggningar som bedöms ha låg risk får därför enligt nuvarande riskklassningsmodell inte kontroll varje år, utan kontrolltimmarna samlas ihop och kontroll sker istället vartannat eller vart tredje år. Högriskanläggningar (riskklass 1-4) som har fått fem eller fler tilldelade kontrolltimmar bör generellt få besök minst en gång per år. Om vi tittar på högriskanläggningarna så kontrollerades 94 procent av dessa 2021, det är ungefär samma andel som 2017-2019, det vill säga kontrollen har återgått till samma nivå som innan pandemin.⁵³

Figur 3: Andel i % kontrollerade anläggningar med hög risk, definierat som anläggningar i riskklass 1-4 och med fem eller flera tilldelade kontrolltimmar år 2017-2021. Rensad data som omfattar alla typer av kontroller.⁵⁴



Källa: Myndighetsrapporteringen 2017-2021

Detta säger dock inget om likvärdigheten i kontrollen. Om vi bryter ned resultaten per kommun så ser vi att det finns skillnader mellan hur stor andelen kontroll av högriskanläggningar som skett. Den stora majoriteten har dock genomfört kontroll av minst 80 procent av högriskanläggningarna.

⁵³Livsmedelsverket. Grausne, J. 2022. L 2022 nr 16: *Sveriges livsmedelskontroll 2021*. Livsmedelsverkets rapportserie. Uppsala.

⁵⁴ De anläggningar som registrerades sent på året eller upphörde tidigt på året har rensats bort ur datan eftersom det i många fall inte varit möjligt för myndigheterna att genomföra kontroll av dessa.

Tabell 5. Andelen kontrollmyndigheter som kontrollerat <50%, 50-79% respektive 80% av högriskanläggningarna 2019-2020.⁵⁵

År	Andel högriskanläggningar som kontrollerats under året i %		
	<50	50-79%	80-100%
2019	2	5	93
2020	5	17	78
2021	5	9	86

Källa: Myndighetsrapporteringen, bearbetning av data redovisad i rapporten Sveriges Livsmedelskontroll, bilaga 11. Tillverkning, distribution och försäljning – Kontroll av högriskanläggningar de tre senaste åren uppdelat på myndighet

Andelen planerad kontroll som faktiskt utförts ser ut att ha minskat de två senaste åren men som beskrivits tidigare så är anledningen till detta sannolikt att pandemin försvårat möjligheterna för myndigheterna att utföra livsmedelskontroll. Vi kan bara konstatera att detta har påverkat likvärdigheten negativt, eftersom spridningen av hur stor andel av högriskanläggningarna som fått kontroll har ökat.

Livsmedelsverkets hantering av myndigheter som brister i sin kontroll - stöd hellre än styrning

Det ingår i Livsmedelsverkets uppdrag att följa upp och i förekommande fall förelägga de kommuner som brister i sitt fullgörande av kontrolluppdraget att avhjälpa bristen. Eventuella brister kan upptäckas på flera sätt men en viktig källa för att identifiera vilka kontrollmyndigheter som behöver följas upp är myndighetsrapporteringen.⁵⁶ Avdelning Kontrollledning (område Styrning och vägledning) gör årligen ett utdrag från myndighetsrapporteringen för att se vilka kontrollmyndigheter som genomfört kontroll på mindre än 40 procent av sina anläggningar och vilka som har utfört kontroll på mindre än 80 procent av anläggningarna i riskklass 1-4. Dessa kontaktas för att Livsmedelsverket ska få svar på varför bristerna har uppstått. Under pandemin har andelen myndigheter som uppfyller något av dessa kriterier ökat och Livsmedelsverket valde därför att justera kriterierna för att fokusera på de myndigheter som uppvisade störst brister.

Livsmedelsverkets strategi för hantering av myndigheter som brister i sin kontroll kan beskrivas som stöttande och dialoginriktad. Väldigt ofta beror bristerna på att det har uppstått vakanser inom livsmedelskontrollen och att det är svårt att rekrytera nya medarbetare. Verksamheten i små kommuner är sårbar och det saknas ofta en kontinuitetsplanering. Livsmedelsverkets bild är att kontrollmyndigheterna vill fullgöra sitt uppdrag men att de saknar förmåga och därför är det bästa sättet att nå framgång att stötta kommunerna i arbetet med att ta fram en plan för att komma tillrätta

⁵⁵ Tabellen redovisar uppgifter om antalet högriskanläggningar och andelen av dessa som kontrollerats respektive år. Tabellen redovisar uppgifter per myndighet för de tre senaste åren. Med högriskanläggningar avses anläggningar med riskklass 1-4 och fem eller flera tilldelade kontrolltimmar. Örensad data.

⁵⁶ LsDok Hantering av brister i kommunala myndigheters fullgörande av sitt kontrolluppdrag, 2017-03-24 är det styrande dokument som beskriver arbets- och beslutsgång vid denna typ av ärenden.

med den kontrollskuld som uppstått. Under åren 2016-2021 har Livsmedelsverket sammanlagt utfärdat ett tiotal förelägganden, detta är alltså en relativt ovanlig åtgärd och den används främst i de fall då kontrollmyndigheten enligt Livsmedelsverkets bedömning inte uppvisar vilja att åtgärda problemet. Flera av kontrollmyndigheterna har återkommande varit föremål för uppföljning från Livsmedelsverket.

Tabell 6. Antal kontrollmyndigheter som kontaktats för att de utfört för lite kontroll respektive antal förelägganden som Livsmedelsverket har utfärdat med anledning av brister i fullgörandet av kontrolluppdraget 2016-2021.

År	Antal kontrollmyndigheter som kontaktats för att de utfört för lite kontroll	Antal förelägganden
2016	27	3
2017	35	1
2018	47	4 ⁵⁷
2019	48	1
2020	25	0
2021	Ingen uppföljning genomfördes pga av pandemin 2020.	1

Källa: Uppgifter från avdelning Kontrolledning, område Styrning och vägledning samt Livsmedelsverkets revisionsteam

Ett antal kommunala kontrollmyndigheter har ingått samverkansavtal med andra kontrollmyndigheter i syfte att minska sin sårbarhet. Samverkansavtalen gör det möjligt att köpa personalresurser från andra kontrollmyndigheter i olika situationer som till exempel vid personalbrist. Drygt en tredjedel av de kommunala kontrollmyndigheterna uppger att de har minst ett gällande samverkansavtal med en annan myndighet som möjliggör köp av personalresurser. Av de kontrollmyndigheter som uppgett att de har ett avtal var det 12 som upp gav att en annan kontrollmyndighet utförde all deras kontroll. Då detta är första året som uppgifter samlas in går det inte att säga något om utvecklingen.⁵⁸

⁵⁷ Till detta tillkom det cirka 40 ärenden för kommuner som antingen inte var anslutna till iRASFF, eller som var sena i återkoppling vid RASFF. Vi har dock bortsett från dessa förelägganden i resonemanget.

⁵⁸ Grausne, J. 2022. L 2022 nr 16: *Sveriges livsmedelskontroll 2021*. Livsmedelsverkets rapportserie. Uppsala. Sid. 22.

Slutsats/bedömning

Utifrån livsmedelsföretagarnas perspektiv och uppfattning om kontrollens likvärdighet drar utvärderingen slutsatsen att införandet av efterhandsdebitering sannolikt får stor påverkan på upplevelsen av likvärdighet men att det också leder till en högre grad av nöjdhet mer generellt då man ”betalar för den kontroll man fått”. Det återstår dock att se hur stor effekt detta får, en försiktig gissning är att ändringen påverkar små företag i högre utsträckning än stora.

De allra flesta anläggningar som ska få årlig livsmedelskontroll har fått ett kontrollbesök, kontrollfrekvensen för anläggningar i riskklass 1-4 med minst fem timmars kontrolltid ligger på 95 procent. Det är i linje med frekvensen innan pandemin. Men om man tittar på skillnaderna mellan olika kontrollmyndigheter i hur stor andel av högriskanläggningarna som har kontrollerats så ser vi att spridningen har ökat något under 2020 och 2021, vilket påverkar likvärdigheten negativt. Det förklaras sannolikt av att förutsättningarna att genomföra kontroll förändrades under pandemin och att kontrollmyndigheterna har hanterat situationen på olika sätt.

Livsmedelsverket är återhållsamma med att förelägga kommuner som inte fullgör kontrolluppdraget och det kan diskuteras om Livsmedelsverket i högre utsträckning borde använda möjligheten att förelägga för att tydligt markera mot de kommuner som inte sköter sitt uppdrag. I delrapport 2 resonerar utvärderingen kring att förelägganden har ett viktigt signalvärde och därför borde användas i högre utsträckning, ett sådant arbetssätt kräver dock mer resurser. Vi kan inte veta om en ökad användning av sanktioner skulle leda till större efterlevnad men givet grundorsaken till problemet förefaller detta inte helt självklart. För att lösa problemet med personalbrist eller att det uppstår plötsliga vakanser skulle kommunerna i högre grad behöva samverka med varandra. Att påverka kommunerna till att samverka i större utsträckning har skett genom uppmuntran att göra detta på frivillig väg. Vilken effekt denna uppmuntran har återstår att se, Livsmedelsverket följer utvecklingen kring kommunal samverkan genom en ny uppföljningsmodell från och med 2021.

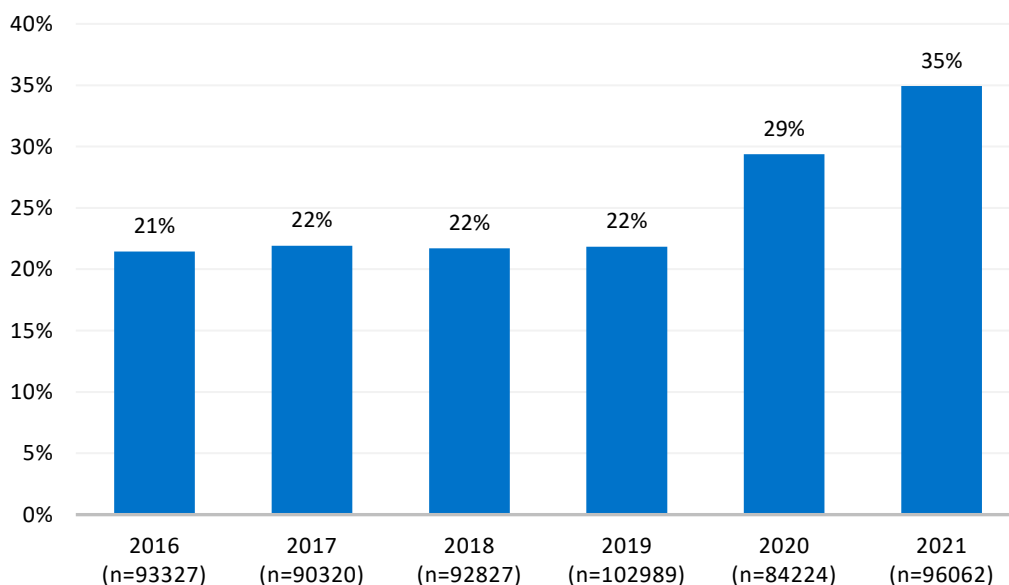
Liknande upplägg vid kontroll av liknande anläggningar

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

På vilket sätt kontrollen genomförs är betydelsefullt för hur livsmedelsföretagen upplever likvärdigheten i kontrollen. Med upplägg avses här exempelvis om kontrollen är föranmäld eller oanmäld, vilka delar av lagstiftningen som kontrolleras och vilka kontrollmetoder som används. Utvärderingen har inte tittat närmare på kontrollmetoder då vi inte har tillgång till information om detta mer än på mycket övergripande nivå. Andelen kontrollmyndigheter som har använt sig av provtagning som metodik har minskat från två tredjedelar 2018 till cirka hälften 2021. Detta säger dock inte någonting om hur vanligt förekommande metoden är.

Andelen föranmälda kontrollbesök ökade under 2020 och 2021, det beror främst på att kontrollmyndigheterna ändrade sitt arbetssätt under pandemin. Fler kontroller genomfördes på distans vilket ofta kräver föranmälan.⁵⁹ Enligt lagstiftningen ska livsmedelskontroller i huvudsak ske utan föranmälan eftersom detta ökar möjligheterna att hitta eventuella brister i efterlevnaden av lagstiftningen.

Figur 4. Andelen föranmälda kontroller år 2016-2021.



Källa: Myndighetsrapporteringen 2016-2021

I den första delrapporten konstateras att det finns kontrollmyndigheter som använder föranmäld kontroll i högre utsträckning än andra men det gick att urskilja en positiv trend under 2015-2017 med allt färre kontrollmyndigheter som låg i spannet 0-60 procent oanmälda kontroller.⁶⁰ Eftersom

⁵⁹ Livsmedelsverket, (2022). Grausne, J., Jonsson, P., Sundström, H. *Färre avvikelser – Undersökning om orsaken till den minskande andelen kontroller med avvikelser i den kommunala livsmedelskontrollen*. Livsmedelsverkets PM. Uppsala. Sid. 17-19.

⁶⁰ Livsmedelsverket (2017). Grausne, J. *Effekter av utvecklingsarbetet i livsmedelskontrollen – delrapportering av utvärderingen*, Dnr 2017/01287. Livsmedelsverket, Uppsala. Sid. 34-35.

pandemin har gjort stora avtryck i kontrollarbetet kan vi endast konstatera att trenden är bruten och att det under 2020-2021 har blivit betydligt fler föranmälda kontroller. Detta framgår tydligt i tabell 7.

Tabell 7. Andel planerad kontroll av livsmedelsanläggningar som är oanmäld 2017-2021 per kontrollmyndighet

Andel oanmälda kontroller	Kontrollmyndigheter									
	2017		2018		2019		2020		2021	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
> 0-30 %	1	0%	3	1%	1	0%	24	10%	34	14%
> 30-60%	8	3%	8	3%	17	7%	49	20%	69	29%
> 60-80%	93	38%	96	39%	94	38%	114	46%	91	38%
> 80-100%	146	59%	141	57%	135	55%	60	24%	48	20%
Totalt	248	100%	248	100%	247	100%	247	100%	242	100%

Källa: Myndighetsrapporteringen 2017-2021⁶¹

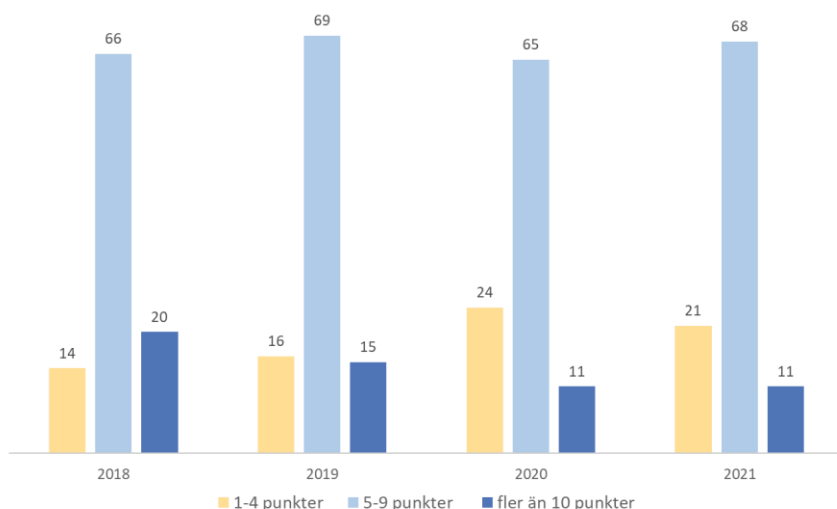
Kontrollens innehåll – viss minskning av andelen kontroller med många rapporteringspunkter

Innehållet i kontrollen har betydelse för upplevelsen av likvärdighet, vilket även beskrivs i tidigare delrapporter. Om det finns stora skillnader i vilka områden av lagstiftningen som kontrolleras innebär det att vissa företag får en fördel jämfört med andra. Ytterligare en aspekt gäller upplägget av kontrollbesöket, innefattar det få eller många lagstiftningsområden? I det första fallet blir kontrollen sannolikt mer fördjupad inom ett område medan den i det andra fallet blir mer övergripande. Systematiska skillnader i upplägget antas påverka upplevelsen av likvärdighet.

I delrapport två redovisade vi hur många rapporteringspunkter som kontrolleras vid planerad kontroll på kontrollmyndighetsnivå genom att titta på medianvärdet över hur många rapporteringspunkter som kontrolleras vid en planerad kontroll.

⁶¹ Ett fåtal kontrollmyndigheter har inte genomfört någon oanmäld kontroll därför summerar antalet myndigheter inte till det totala antalet kommunala kontrollmyndigheter.

Figur 5. Antal rapporteringspunkter per kontroll (medianvärde) för varje kontrollmyndighet 2018-2021.



Källa: Myndighetsrapporteringen 2018-2021. Alla anläggningar, endast planerad kontroll.

Som diagrammet ovan visar så kontrollerar flertalet myndigheter mellan 5-9 rapporteringspunkter vid varje planerad kontroll. Dock ser andelen som kontrollerar fler än 10 rapporteringspunkter ut att ha minskat medan andelen som kontrollerar 1-4 rapporteringspunkter per planerad kontroll har ökat under 2020 och 2021. Det faktum att det finns stora skillnader i antal rapporteringspunkter som kontrolleras är en tydlig indikation på att innehållet i kontrollen skiljer sig åt. Den förändring vi ser 2020 och 2021 kan bero på de förändrade förutsättningarna för kontroll under pandemin (vissa rapporteringspunkter kan vara lättare att granska på distans) men det skulle också kunna bero på att budskapen i arbetet med God kontrollsed och Kontrollprocessen kring att planera kontrollen i förväg och fokusera på de största riskerna har fått viss effekt och lett till en viss minskning av antalet lagstiftningsområden som kontrolleras. Utformningen av de operativa målen kan också vara en faktor bakom ett minskat antal kontrollpunkter. Om kontrollen fokuserar på exempelvis information så kräver den kontrollen mer tid och kombineras då inte lägre grad med andra kontrollpunkter, se mer om de operativa målen i nästa avsnitt.

Operativa målen och kontrollprojekt – fokuserar kontrollen till utvalda områden

Som beskrivs i det inledande kapitlet, så syftar de operativa målen och de kontrollprojekt som är kopplade till dessa, att kontrollen ska bli mer riskbaserad och uppnå de övergripande målen i den nationella kontrollplanen. Under målperioden 2020-2022 riktas kontrollinsatserna inom den ordinarie kontrollen mot följande fyra fokusområden: säkert dricksvatten, mikrobiologiska risker, kemiska risker samt information i livsmedelskedjan. De operativa målen är alltså inte formulerade för att nå större likvärdighet per se, utan om målen bidrar till ökad likvärdighet är det snarare en effekt av att innehållet i kontrollen styrs i en viss riktning.

Utvärderingen har valt att titta närmare på de typer av kontroller där målnivån för de operativa målen är uppnådd för att se om dessa har påverkat innehållet i kontrollerna på mer övergripande nivå.

- Mål 5 Spårbarhet kött som säljs i butiker utanför de fem stora dagligvaruhandelskedjorna.
- Mål 6 Spårbarhet ägg som säljs i butiker utanför de fem stora dagligvaruhandelskedjorna och som används i storhushåll.
- Mål 8 Allergiinformation i restauranger

Om vi tittar på andelen genomförda kontroller på anläggningar av typen storhushåll som innefattat en viss typ av spårbarhetskontroll (H01) ser vi att andelen har ökat från 32 till 38 procent från 2018 till 2021.

Tabell 8. Antalet och andelen livsmedelskontroller som innehöll rapporteringspunkterna spårbarhet allmänt (H01) och obligatorisk livsmedelsinformation, innehåll och presentation (B02) på restauranger (storphushåll) 2018-2021.

År	Antal kontroller totalt	Antal kontroller H01	Andel kontroller som innehöll H01	Antal kontroller B02	Andel kontroller som innehöll B02
2021	40 534	15 501	38%	15 071	37%
2020	35 426	11 628	33%	11 673	33%
2019	43 698	15 100	35%	12 044	28%
2018	42 897	13 674	32%	8 057	19%

Källa: Myndighetsrapporteringen 2018-2020. Endast planterad kontroll.

Vi kan också se att andelen livsmedelskontroller av storhushåll där kontrollen har inkluderat punkten obligatorisk livsmedelsinformation, innehåll och presentation (B02), där kontroll av allergiinformation rapporteras, har ökat stadigt från 19 procent 2018 till 37 procent 2021.

När det gäller spårbarhet för kött som säljs i butik så rapporteras den in på fem olika punkter och där har vi inte kunnat se några större skillnader över tid. Detta är inte särskilt överraskande då antalet kontroller var färre, cirka 900 stycken totalt.

Det fanns även tidigare operativa mål med bäring på spårbarhet för kött och allergiinformation men dessa avsåg kontroll tidigare i livsmedelskedjan. Spårbarhet för ägg i butik fanns också med som operativt mål för perioden 2017 till 2019.

Analysen av myndighetsrapporteringen pekar på att de operativa mål där det gjorts många kontroller har bidragit till att rikta livsmedelskontrollen mot fler spårbarhetskontroller och fler kontroller av allergiinformation på restauranger och storhushåll. Eftersom rapporteringspunkterna som vi tittar på är bredare och inkluderar flera typer av kontroll än de som specificeras i de operativa målen så finns det sannolikt flera orsaker till ökningen, men en rimlig slutsats är ändå att målen i dessa fall haft en styrande effekt på innehållet i kontrollen. Utvärderingen vill dock poängtera att ett skäl till att de operativa målen har en mätbar effekt på totalnivå beror på att kontrollmyndigheterna har överträffat antalet kontroller för de tre mål vi har analyserat. För mål 8 allergiinformation på restaurang genomfördes nästan 14 000 kontroller vilket kan jämföras med målsättningen som låg på 4 000 kontroller. Ett troligt skäl till att antalet blev fler än planerat var att kontrollen visade på betydande avvikelser som riskerade att få allvarliga konsekvenser för människors hälsa, vilket gjorde att kontrollmyndigheterna valde att göra fler kontroller.

Flera av de operativa målen är mycket specifika och omfattar få kontroller vilket innebär att den likriktande effekten på total nivå blir liten. Samtidigt syftar målen till att rikta resurserna mot ett antal särskilt angelägna områden och att samma kontroller utförs på ett likartat sätt i hela landet under en viss period. Det vill säga de kan ha en starkt styrande effekt, men endast på en väldigt liten del av kontrollen.

När resultatet bröts ned per kontrollmyndighet för att titta på likvärdigheten upptäcktes vissa brister i underlaget men analysen visar på stora variationer mellan de olika myndigheterna gällande andelen kontroller av restauranger/storhushåll som innehåller kontroll av allergiinformation.⁶² Ett annat sätt att titta på likvärdighet i detta fall är att se om det skett en ökning av en viss typ av kontroll jämfört med tidigare år. Detta resonemang utgår från att även om utfallet inte är likvärdigt så kan man urskilja en rörelse åt ett visst håll. Hälften av kontrollmyndigheterna ökade andelen kontrollbesök på restauranger/storhushåll som innefattade kontroll av allergiinformation (rapporteringspunkt B02 i myndighetsrapporteringen) med 10 procentenheter eller mer. Men en ganska stor grupp, 80 stycken minskade sin andel. Det går inte att dra några andra slutsatser än att det är stora skillnader i vilken utsträckning kontrollmyndigheterna har anammat detta mål men hälften av kontrollmyndigheterna har rört sig mot detta mål även om detta sker från olika startpunkter.

Slutsats/bedömning

När det gäller innehåll och upplägg på livsmedelskontrollen har arbetssättet med fler kontrollbesök på distans lett till minskad likvärdighet när det gäller föranmälda kontroller eftersom spridningen mellan hur stor andel av kontrollerna som är föranmälda har ökat. Eftersom en ökning av antalet föranmälda kontroller kan antas påverka både upplevelsen av likvärdighet bland livsmedelsföretagare och förutsättningarna att hitta avvikelser i kontrollen så bör Livsmedelsverket följa utvecklingen noga och styra mot flera oanmälda kontroller.

Vidare har antalet rapporteringspunkter som kontrolleras vid ett enskilt kontrollbesök minskat. Detta kan vara ett resultat av pandemin då förutsättningarna för kontroll såg lite annorlunda ut men det kan också vara ett skifte mot en mer planerad och fokuserad kontroll. En ökad andel kontroller inom kontrollpunkter som kräver mer tid och som är svårare att kombinera med många andra kontrollpunkter kan också ha påverkat. Det är för tidigt att dra några slutsatser kring orsakerna men det är något som bör följas upp för att se om detta är en trend som håller i sig. Variationen mellan kontrollmyndigheterna i hur många rapporteringspunkter som kontrolleras kvarstår dock, även om det skett en förskjutning mot att kontrollera färre punkter.

Livsmedelsverkets insatser med den nya kontrollplanen, de operativa målen och de samordnade kontrollprojekten (som numera är sammankopplade med målen) har bidragit till att styra kontrollen mot vissa typer av kontroller och verksamheter. Det går att se en ökning av antalet kontroller inom spårbarhet och allergiinformation. Eftersom målperioden inte är slut är det för tidigt att utvärdera måluppfyllelsen och se i vilken utsträckning de enskilda kontrollmyndigheterna har arbetat mot målen. I utvärderingen har vi dock tittat närmare på mål 6 om allergiinformation på restaurang och där

⁶² Det finns ett stort antal kontrollmyndigheter som ser ut att ha gjort fel uppskattningar av det totala antalet anläggningar som omfattas av de operativa målet.

förefaller det vara stora skillnader mellan olika kontrollmyndigheter ifråga om hur stor andel av antalet kontroller som innefattar denna rapporteringspunkt. Men om man tittar på förändring över tid så har ungefär hälften av myndigheterna ökat sin kontroll vilket innebär att det trots allt har skett en rörelse i riktning mot fler kontroller av rapporteringspunkten *obligatorisk livsmedelsinformation innehåll och presentation*.

Hög och jämn kompetens hos kontrollpersonalen

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 vid bedömningen av avvikelser. Men kompetensen hos kontrollpersonalen har även, i sig självt, betydelse för företagarnas upplevelse av likvärdighet, och grundar sig både på att den ska hålla en tillräckligt hög nivå och att den ska vara på en liknande nivå mellan inspektörer.

I en tidigare intervjustudie har innebörden av kompetens inom livsmedelskontrollen kartlagts. Kartläggningen visade att kompetens vilar starkt på kunskap och erfarenhet men även att social kompetens och personliga egenskaper är viktiga komponenter.⁶³

Vid revisioner av de kommunala kontrollmyndigheterna har det ofta framkommit brister kopplade till personalens kompetens. Den senaste sammanställningen av resultat av revisioner av den offentliga livsmedelskontrollen i leden efter primärproduktion visar att nästan två tredjedelar av de reviderade myndigheterna hade brister som rörde kompetens. Vanligast var att det saknades en kompetensförsörjningsplan som innehöll föreskrivna uppgifter. Vid sex myndigheter saknades kompetens inom ett särskilt område, och då främst dricksvatten till följd av det fokus som revisionen haft.⁶⁴

I delrapport 1 från 2018 beskrev Livsmedelsverket kunskap i form av utbildning och erfarenhet hos personalen som arbetar operativt med kontroll av livsmedels- eller dricksvattenanläggningar i den kommunala kontrollen. 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. Små kontrollmyndigheter har dock i högre grad personal med liten erfarenhet av yrket, samt relativt hög personalomsättning, vilket resulterar i en sårbarhet.⁶⁵

⁶³ Livsmedelsverket (2014). Sylvén S., Ullman A. och Wennberg H. *Utvärdering av RG:s kompetensstöd och kommunikation inom livsmedelskontrollen*.

⁶⁴ Livsmedelsverket. Rydin, A. 2022. L 2022 nr 12: *Revision av den offentliga livsmedelskontrollen i leden efter primärproduktion 2021*. Livsmedelsverkets rapportserie. Uppsala. Sid.21.

⁶⁵ Livsmedelsverket (2018). Grausne, J. *Effekter av utvecklingsarbetet i livsmedelskontrollen – delrapportering av utvärderingen*. Rapportserie nr 13 2018. Sid. 37 – 40.

När Livsmedelsverket återigen ställer samma frågor kring kontrollpersonalens utbildningsnivå, arbetslivserfarenhet, antal år på nuvarande arbetsplats samt andel av heltidstjänst som utgörs av livsmedelskontroll, syns inga större förändringar. En ny webbenkätundersökning genomfördes under oktober 2022 och skickades ut till 826 kommunala inspektörer. Av dessa svarade 552 på enkäten. Detta motsvarar en svarsfrekvens på 67 procent.⁶⁶

Arbetslivserfarenheten har ökat något, specialiseringen har ökat marginellt

Färsk statistik från den senaste enkätundersökningen visar att inspektörernas samlade arbetslivserfarenhet av att arbeta med livsmedelskontroll till viss del har ökat något, eftersom det är något större andel anställda med mer än sex år i yrket. Särskilt har andelen med mer än tio års arbetslivserfarenhet ökat. Parallellt med att andelen riktigt seniora inspektörer ökat har andelen som arbetat två år eller mindre minskat.

Tabell 9. Arbetslivserfarenhet livsmedelskontroll

Arbetslivserfarenhet	Antal 2018	Andel 2018	Antal 2022	Andel 2022
Mindre än 1 år	66	9 %	35	6 %
1 - 2 år	96	14 %	68	13 %
3 - 5 år	130	19 %	115	21 %
6 - 10 år	170	24 %	103	19 %
Mer än 10 år	234	34 %	225	41 %
Vet inte	2	0 %	1	0 %
Total	698	100 %	547	100 %

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

Livsmedelsverket saknar information om kontrollmyndigheternas personalomsättning men enkätsvaren från 2022 visar att runt 33 procent av livsmedelsinspektörerna har arbetat två år eller mindre med kontroll av livsmedels- och/eller dricksvattenanläggningar på sin nuvarande arbetsplats.

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 de får möjlighet att genomföra en tillräckligt stor mängd kontroller. Här anas det en viss tendens till ökad specialisering, då det är en något större andel av de svarande inspektörerna som har minst en halvtidstjänst avsatt för att arbeta med livsmedelskontroll, samtidigt som andelen inspektörer som arbetar mindre än 25 procent med kontroll har minskat något.

⁶⁶ Detta ska jämföras med en svarsfrekvens på 83 procent vid enkätundersökningen 2018.

Tabell 10. Andel av heltidstjänst som utgörs av livsmedelskontroll (inkl. kontroll av dricksvattenanläggningar)

Andel av heltidstjänst	Antal 2018	Andel 2018	Antal 2022	Andel 2022
Mindre än 5 procent	9	1 %	4	1 %
5 - 10 procent	19	3 %	12	2 %
11 - 25 procent	26	4 %	15	3 %
26 - 50 procent	75	11 %	58	11 %
51 - 75 procent	109	16 %	97	18 %
76 - 100 procent	454	65 %	358	65 %
Vet inte	6	1 %	3	0 %
Totalt	698	100 %	547	100 %

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

Mindre andel inspektörer gör riktigt många kontroller

Att merparten av inspektörerna har en stor del av sin tjänst avsatt för kontroll visar sig också när vi frågar om hur många livsmedelskontroller de i genomsnitt gör på ett år.

Tabell 11. Antal kontroller på livsmedelsanläggningar per år

Antal kontroller	Antal 2018	Andel 2018	Antal 2022	Andel 2022
Färre än 5 kontroller	3	0 %	0	0 %
5-10 kontroller	5	1 %	7	1 %
11-25 kontroller	12	2 %	18	4 %
26-50 kontroller	56	8 %	45	9 %
51-100 kontroller	181	27 %	124	23 %
101-150 kontroller	221	32 %	187	35 %
151-200 kontroller	136	20 %	96	18 %
Fler än 200 kontroller	53	8 %	34	6 %
Vet inte	15	2 %	20	4 %
Totalt	682	100 %	531	100 %

Bas: Samtliga (682 respektive 547) som arbetar med kontroll av livsmedelsanläggningar. Sexton respondenter valde att inte svara på denna fråga under 2022.

Precis som 2018 uppger nästan två tredjedelar av de svarande att de i allmänhet gör över 100 kontroller per år på livsmedelsanläggningar, med en viss tendens till att en mindre andel inspektörer utför fler än 150 kontroller.

När det gäller dricksvattenanläggningar är det få inspektörer som gör fler än 25 kontroller per år, och andelen som utför riktigt många kontroller har minskat sedan 2018.

Tabell 12. Antal kontroller på dricksvattenanläggningar per år

Antal kontroller	Antal 2018	Andel 2018	Antal 2022	Andel 2022
Färre än 5 kontroller	120	33 %	81	29 %
5-10 kontroller	139	38 %	106	39 %
11-25 kontroller	69	19 %	64	23 %
26-50 kontroller	19	5 %	12	4 %
51-100 kontroller	2	1 %	5	2 %
101-150 kontroller	4	1 %	0	0 %
151-200 kontroller	2	1 %	0	0 %
Vet inte	12	3 %	8	3 %
Totalt	367	100 %	276	100 %

Bas: Samtliga svarande som arbetar med kontroll av livsmedelsvattenanläggningar.

Sammanfattningsvis kan man säga att de kommunala inspektörerna fortfarande är en välutbildad skara, med ökande yrkeserfarenhet av livsmedelskontroll. Det stora flertalet har en stor del av sin tjänst avsatt för kontroll, men färre utför riktigt många kontroller. Oavsett vilka förutsättningar som inspektörerna har i den egna kommunala kontrollmyndigheten är det inte faktorer som Livsmedelsverket har rådighet över. Myndigheten ger dock olika typer av stöd till inspektörerna, och ett viktigt sådant är olika typer av utbildningar.

Problemet att vissa inspektörer utför få kontroller och endast arbetar en mycket liten del av sin tjänst med livsmedelskontroll skulle kunna åtgärdas med en ökad samverkan mellan kontrollmyndigheterna.

Utbildningar för att höja kompetensen nyttjas i varierande grad

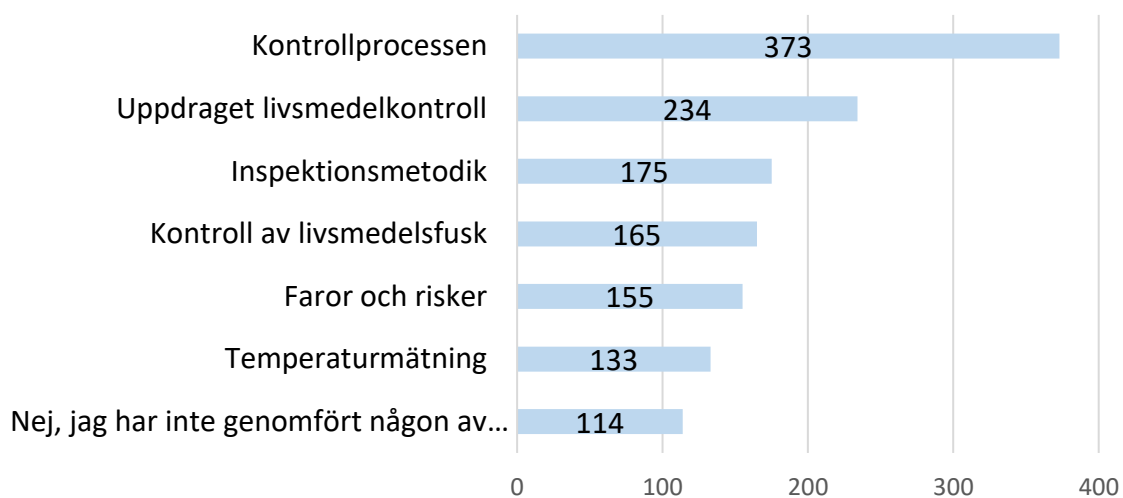
För att höja kontrollpersonalens kompetens att genomföra kontroll utvecklar Livsmedelsverket egna utbildningar som omfattar kunskapsområden kopplat till kontrollen och dess olika moment och färdigheter. Majoriteten av dessa utbildningar är e-utbildningar som ligger på myndighetens utbildningsportal, nås via individuell inloggning och kan genomföras oavsett plats och tid. På så vis ska det vara så enkelt som möjligt för en enskild livsmedelskontrollant att stärka sina kunskaper

kopplat till kontroll. För majoriteten av dessa e-utbildningar tar Livsmedelsverket ut en kursavgift för kommunala inspektörer, men några är kostnadsfria att genomföra.⁶⁷

I samband med att vi återupprepade enkäten från 2018 passade vi även på att fråga livsmedelsinspektörerna om de genomfört någon/några av myndighetens e-utbildningar som har bäring på kompetens inom livsmedelskontroll. Ett högt deltagande ökar förutsättningarna för att insatserna ska ha en chans att ge effekt på inspektörernas kompetens. Enkätsvaren visar att en femtedel av inspektörerna inte gått någon av e-utbildningarna som kopplar till livsmedelskontroll. Spridningen i antal deltagare är relativt stor mellan de nämnda e-utbildningarna (se nedan):

Figur 6. Antal livsmedelsinspektörer som deltagit i e-utbildning

Har du genomfört någon av följande e-utbildningar? Flera svar möjliga.



Bas: Samtliga (547) som arbetar med kontroll av livsmedelsanläggningar.

De två e-utbildningar som har haft störst genomslag är Kontrollprocessen - från förberedelse till avvikelshantering samt Uppdraget livsmedelskontroll. Vad är det då som gör att dessa utbildningar lockar flest deltagare? En möjlig förklaring är att Uppdraget livsmedelskontroll primärt riktar sig till nya inspektörer, vilket kan innebära att den prioriteras som första kurs att genomföra för de nyanställda. På grund av hög personalomsättning i ett flertal kommuner fylls kursen kontinuerligt på med nya medarbetare som genomfört denna e-utbildning som första introduktion till jobbet. Den andra e-utbildningen med högt deltagarantal är Kontrollprocessen - från förberedelse till avvikelshantering som är en viktig del i Livsmedelsverkets satsning på God kontrollsed.

Avgiftsfri utbildning har störst deltagarantal

Att Kontrollprocessen - från förberedelse till avvikelshantering har högt deltagarantal kan delvis bero på ovan nämnda digitala utbildningstillfällen, då många inspektörer gick kursen som förberedelse inför de digitala träffarna. En annan omständighet som kan bidra till kursens popularitet är att den

⁶⁷ För Livsmedelsverkets egna inspektörer är samtliga e-utbildningar kostnadsfria.

under 4-5 månader varit kostnadsfri (idag är kostnaden 1100 kr). Detta ska sättas i relation till de övriga utbildningarnas kursavgifter: Uppdraget livsmedelskontroll 1500 kr, Faror och risker 1100 kr, Inspektionsmetodik 1950 kr, Temperaturmätning 900 kr samt Kontroll av livsmedelsfusk 900 kr (samtliga kostnader exklusive moms). Enligt enkätsvaren är det dock enbart runt 10 procent som uppger att de velat gå en av Livsmedelsverkets e-utbildningar men tvingats avstå för att deras arbetsgivare har sagt nej på grund av kostnaden.

E-utbildningar har fler anmälda deltagare från små kontrollmyndigheter

Som vi tidigare konstaterat i delrapport 1 är de små kontrollmyndigheterna mer sårbara, på grund av att de har större andel personal med liten erfarenhet av yrket, färre kollegor att fråga om hjälp samt relativt hög personalomsättning.⁶⁸ Det är därför en viktig iakttagelse att e-utbildningarnas deltagare i större utsträckning kommer från små kontrollmyndigheter, givet deras andel av totala antalet årsarbetskrafter i den kommunala kontrollen. För att göra denna analys har vi kombinerat statistik från utbildningsportalen samt från Livsmedelsverkets myndighetsrapportering.⁶⁹ Om vi kategoriserar en kommunal kontrollmyndighet med färre än tre årsarbetskrafter som ”små”, och kontrollmyndigheter med fler än tre årsarbetskrafter som ”stora” är ca två tredjedelar av de kommunala livsmedelsinspektörerna anställda på en stor kontrollmyndighet. E-utbildningarna ovan har generellt fler anmälda deltagare från små kontrollmyndigheter än från stora, eller ungefär lika många från respektive grupp. Det är fler deltagare än man kan förvänta sig från de små myndigheterna, givet deras andel av totala antal årsarbetskrafter.

Det pekar på att Livsmedelsverkets e-utbildningar i större utsträckning når de inspektörer som har störst behov, nämligen de som inte sysslar med kontroll på heltid, de som har kortare arbetslivserfarenhet samt har färre kollegor att be om hjälp eller diskutera kontrollrelaterade frågor med. Detta innebär att Livsmedelsverkets insatser för att tillgängliggöra kunskap via e-utbildningar teoretiskt sett kan bidra till att utjämna kompetensen mellan små och stora kontrollmyndigheter.

Det är i vilket fall en utmaning att skapa utbildningar som är till nytta för det stora flertalet, och kommer alla inspektörer till del. Tittar vi på kursutvärderingarna för exempelvis Kontrollprocessen framgår det att många rutinerade kommunala livsmedelsinspektörer anser att e-utbildningen är lite väl grundläggande och innehåller många självklarheter ifall man har några års erfarenhet av yrket. De efterfrågar mer utmanande exempel istället för ytlig repetition. Samtidigt är det andra inspektörer som anser att kursen är pedagogisk med bra exempel. Detta visar på utmaningen med att utforma utbildningar som riktas till inspektörer med varierande erfarenhet.

Eftersom e-utbildningarna dock har relativt låga deltagarvolymmer är det relevant att diskutera vilken påverkan de trots allt har för en hög (och jämn) kompetens bland kontrollpersonalen. Detta särskilt med tanke på att flertalet av dem först och främst efterfrågar mer *erfarenhet*, inte mer utbildning och vägledning för att bli säkrare i kontrollsituationer. I en studie från 2020 angav livsmedelsinspektörerna bristande erfarenhet som den främsta anledningen till (egen) bristande förmåga att i en

⁶⁸ Livsmedelsverket (2018). Grausne, J. *Effekter av utvecklingsarbetet i livsmedelskontrollen – delrapportering av utvärderingen*. Rapportserie nr 13 2018.. Sid. 37f.

⁶⁹ Uppgifter som samtliga kontrollmyndigheter årligen levererar till Livsmedelsverket.

kontrollsituation bedöma olika lagstiftningsområden.⁷⁰ Så även om Livsmedelsverkets utbildningar kan ge ökad kompetens och trygghet i lagstiftning och branschkunskaper, är det dock först när inspektören utfört ett antal kontroller som denne får sin erfarenhet; vilket kanske i högre grad än inlärd kunskaper skapar trygghet och känsla av hög kompetens inom området. Även erfarenhetsbyte mellan kollegor är också mycket viktigt, eftersom en fördjupad kompetens oftast nås genom att tillsammans med kollegor diskutera och reflektera över kontrollsituationer. Här går det att göra kopplingar till betydelsen av samverkan för att få erfarenhet, och till SKR:s arbete med att stödja kommuner som vill teckna avtal med varandra.

Slutsats/bedömning

Den övergripande bilden av kunskapen och erfarenheten inom den kommunala kontrollen är att utbildningsnivån fortsatt är hög, samt att inspektörernas samlade arbetslivserfarenhet av att arbeta med livsmedelskontroll till viss del har ökat något de senaste åren. Möjligheterna att bygga upp en erfarenhet är dessutom relativt goda, då det stora flertalet har en stor del av sin tjänst avsatt för kontroll. Samtidigt visar revisionsresultat att många av de reviderade myndigheterna har brister som rör kompetens.

Livsmedelsverket har en ambition att via olika e-utbildningar höja livsmedelsinspektörernas kompetens kopplat till kontroll. Utbildningarna nyttjas dock i varierande grad, och cirka en femtedel av livsmedelsinspektörerna har inte deltagit i någon kurs som är relevant i sammanhanget. Myndighetens särskilda utbildningssatsning God kontrollsed och utbildningen i Kontrollprocessen har dock haft ett relativt stort genomslag, i enkäten uppger nästan sju av tio, (68 procent) att de deltagit. Kursen verkar främst uppskattas av de nyanställda inspektörerna, medan de med längre arbetslivserfarenhet efterfrågar mer fördjupad vägledning.

Det förefaller dock som att e-utbildningarna når dem med störst behov, det vill säga nyanställda med kortare arbetslivserfarenhet, färre kollegor att fråga samt de som inte arbetar med kontroll på heltid.

Tio procent av livsmedelsinspektörerna uppger att de varit tvungna att avstå en utbildning för att deras arbetsgivare har sagt nej på grund av kostnaden. Högst deltagarantal har en avgiftsfri utbildning.

Många inspektörer efterfrågar först och främst mer erfarenhet, inte mer utbildning och vägledning för att bli säkrare i kontrollsituationer.

Liknande bedömning görs

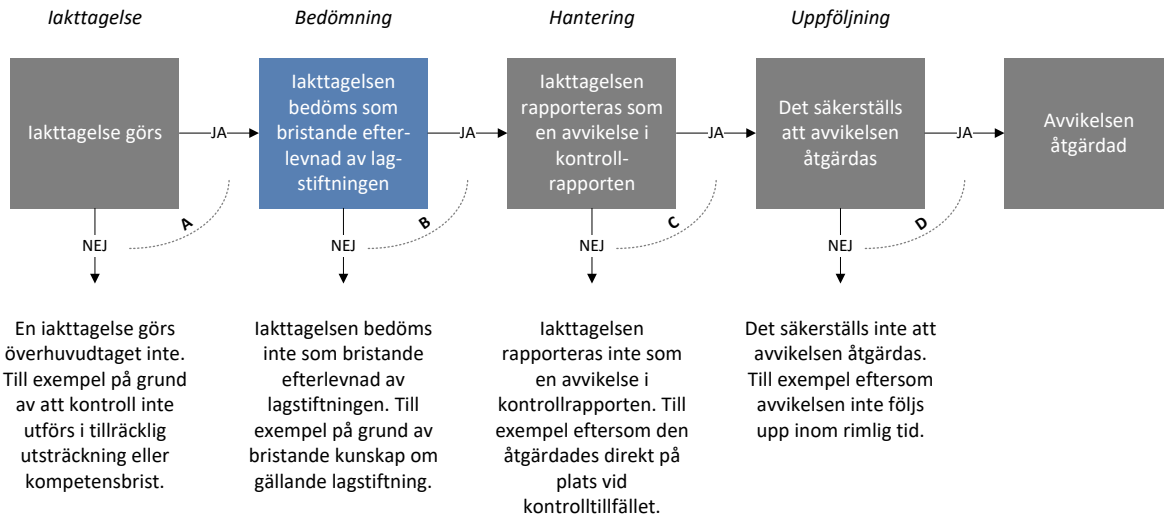
Att liknande bedömningar görs i liknande fall antas ha betydelse för upplevelsen av likvärdighet

Som vi redovisat i tidigare delrapporter så uppfattar livsmedelsföretagare generellt att det är viktigt med likvärdiga bedömningar. I en undersökning riktad till företag med Livsmedelsverket som kontrollmyndighet instämde nära nio av tio att det var viktigt för dem att inspektörerna tillämpar

⁷⁰ Livsmedelsverket (2020). *Kompetens i kontrollen - Inventering av kontrollpersonalens behov av stöd, vägledning och utbildningsinsatser*, Dnr 2020/01562.

reglerna likvärdigt.⁷¹ Figuren nedan visar händelsekedjan från iakttagelse av en avvikelse till att avvikelsen är åtgärdad.

Figur 7. 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. I nästa avsnitt *Liknande brister hanteras på samma sätt* redovisas svaren från enkäten där kommunala inspektörer fått bedöma tre olika scenarier. Detta ger en indikation på hur lika bedömningar som görs och resultatet visar överlag på stora skillnader i bedömningar mellan olika inspektörer, se sidan 47.

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. Detta resonemang bygger dock på att företagaren har kunskap om och kan tolka skillnaden mellan att notera en avvikelse och att besluta om ett föreläggande, det vet vi inte säkert. Kunskapsnivån varierar sannolikt mellan olika företagare.

⁷¹ Livsmedelsverket (2011). Ahlström, T., Jansson G. och Sylvén, S. *Kontrollens roll skiljer sig mellan livsmedelsbranscherna - företagarnas syn på kontrollen*. Livsmedelsverket Rapport 29-2011. Uppsala.

Liknande brister hanteras på samma sätt

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

När en kontrollmyndighet upptäcker en brist hos en livsmedelsföretagare kan dessa hanteras på olika sätt och skillnader i hanteringen antas påverka företagarnas upplevelse av likvärdighet. Hanteringen kan skilja sig åt i olika steg av Kontrollprocessen. Steg ett handlar om i vilken utsträckning bristen noteras som en avvikelse i kontrollrapporten. I steg två handlar det om vilka krav på åtgärder som kontrollmyndigheten ställer på företagaren, man kan välja administrativa sanktioner eller bara konstatera att det föreligger en brist utan att ställa krav på någon åtgärd. Slutligen kan det också vara skillnader i hur respektive kontrollmyndighet väljer att följa upp bristen, det kan ske genom en offentlig kontroll som ursprungligen inte var planerad (innebär en ökad kostnad för livsmedelsföretagaren) eller vid nästa planerade kontroll.

Skillnader i hur brister och avvikelser hanteras får därmed 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.

Antalet inrapporterade avvikelser har minskat sedan 2018

Under åren 2014-2017 låg andelen kontroller med avvikelser i den kommunala livsmedelskontrollen runt 47- 48 procent men sedan 2018 har andelen kontroller med avvikelser stadigt minskat. Livsmedelsverkets analys⁷² av nedgången pekar på att det finns flera bakomliggande orsaker men att två viktiga förklaringar är:

Den förändring som skett i myndighetsrapporteringen där respektive rapporteringspunkt sedan 2018 har en tydlig koppling till lagstiftningen. Syftet var främst att förtydliga rapporteringen så att samma sorts avvikelse rapporteras under samma punkt, men ändringen fick sannolikt också en styrande effekt genom att det blev svårare för inspektörerna att rapportera in avvikelser utan ett tydligt lagstöd, vilket tros vara anledningen till minskningen på fem procentenheter från 2017 till 2018.

Att kontrollmyndigheterna i högre grad fokuserar på allvarliga brister istället för att notera avvikelser på alla iakttagna brister. Detta är ett viktigt budskap som Livsmedelsverket haft fokus på i arbetet med God kontrollsed och analysen visar att andelen kontroller med avvikelser som resulterat i ett beslut om åtgärd har ökat från sex till drygt tio procent. Den underliggande logiken är att om kontrollen i högre grad fokuserar på allvarliga brister så borde även andelen kontroller med beslut om åtgärder vid bristande efterlevnad att öka.

Andra förklaringar som lyfts fram är en högre andel föranmälda kontroller och förändringar i myndighetsrapporteringen (kombinationen av rapporteringspunkter vid kontrolltillfället samt att planerad och uppföljande kontroll rapporteras separat även om de genomförs vid samma kontrolltillfälle).

⁷² Livsmedelsverket, (2022). Grausne, J., Jonsson, P., Sundström, H. *Färre avvikelser – Undersökning om orsaken till den minskande andelen kontroller med avvikelser i den kommunala livsmedelskontrollen*. Livsmedelsverkets PM. Uppsala.

Tabell 13. Antal kontroller med avvikelse och beslut om åtgärd samt andelen kontroller med avvikelser som även har beslut om åtgärd 2016-2021.

År	Antal kontroller med avvikelser	Antal kontroller med beslut om åtgärder	Andel kontroller med avvikelse och beslut om åtgärder
2016	44 880	2 852	6,35
2017	43 154	2 653	6,15
2018	39 933	3 172	7,94
2019	41 013	3 189	7,78
2020	29 792	2 583	8,67
2021	32 904	3 411	10,37

Källa: Myndighetsrapporteringen⁷³

Fortsatt stora skillnader i hur ofta kontrollmyndigheterna finner avvikelser men ”svansen” har minskat

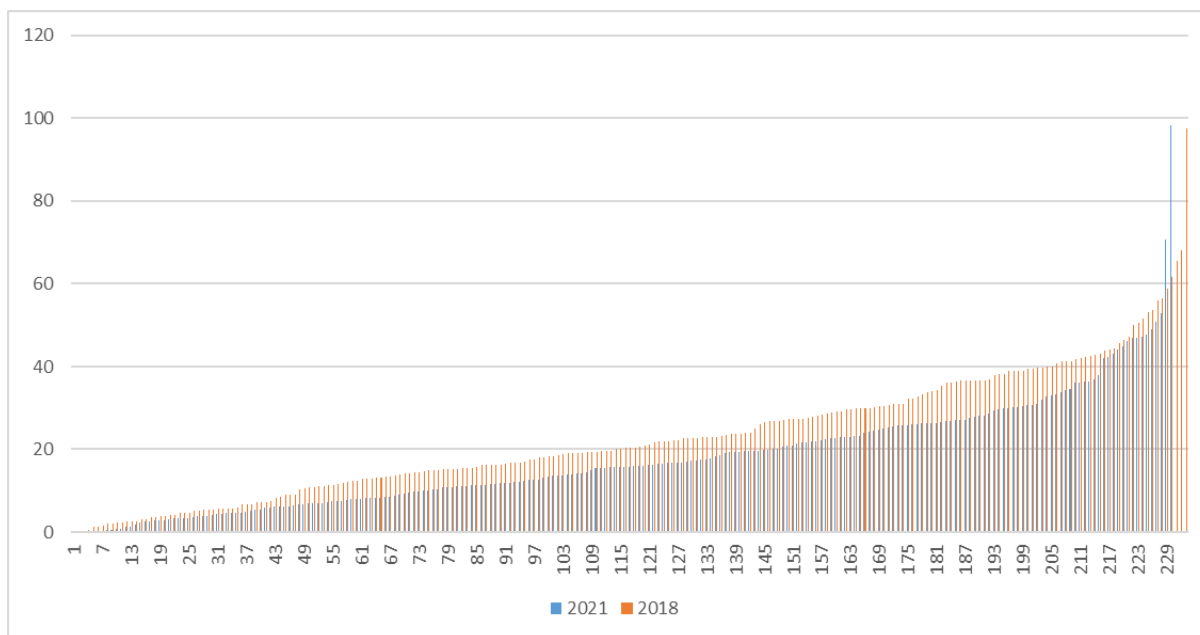
Livsmedelsverket har tagit fram och beslutat om ett antal indikatorer för att följa upp den svenska livsmedelskontrollen. Den indikator som syftar till att se om *kontrollen ger ett likvärdigt utfall* består av två rapporteringspunkter: J03 (hygien före, under och efter processen) och J08 (upprätthållande av kylkedjan och uppfyllande av temperaturkriterier).⁷⁴ Grundantagandet är att anläggningarna i landet har en någorlunda jämn fördelning av förekommande brister och att det därför är möjligt att jämföra myndigheternas benägenhet att påtala avvikelser som ett mått på likvärdig kontroll.

Figuren nedan visar kontrollmyndigheternas benägenhet att finna avvikelser vid kontroll av hygien före, under och efter processen år 2018 (rött) och 2021 (blått). Vi kan konstatera att det fortsatt är stora skillnader mellan olika kontrollmyndigheter, det finns kontrollmyndigheter som rapporterar avvikelser vid mindre än 10 procent av sina kontroller medan andra gör det vid 90 procent av sina kontroller. Det är osannolikt att detta skulle spegla faktiska skillnader vid de livsmedelsanläggningar som kontrollmyndigheterna har ansvar för.

⁷³ Tabellen är hämtad ur: Livsmedelsverket, (2022). Grausne, J., Jonsson, P., Sundström, H. *Färre avvikelser – Undersökning om orsaken till den minskande andelen kontroller med avvikelser i den kommunala livsmedelskontrollen*. Livsmedelsverkets PM. Uppsala. Sid. 15.

⁷⁴ Livsmedelsverket, (2021). *Uppföljningsmodell för livsmedelskontroll*. Uppsala.

Figur 8. Andelen kontroller av hygien före, under och efter processen (J03) med rapporterade avvikelser per kontrollmyndighet, år 2018 respektive 2021.⁷⁵



Källa: Myndighetsrapporteringen 2018 samt 2021. Endast planerad kontroll. Antal kontrollmyndigheter år 2021=230 och 2018=233.

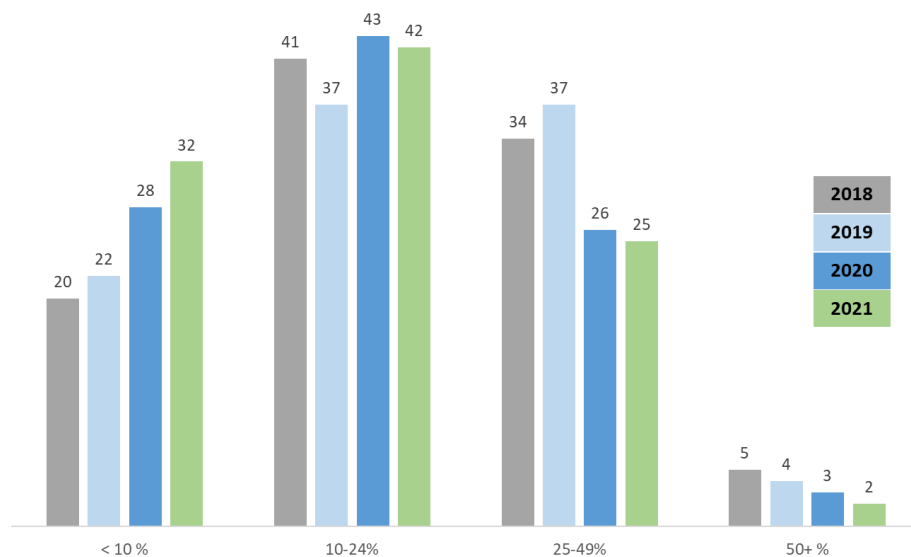
Som figuren ovan visar så har andelen kontroller med avvikelser i den kommunala livsmedelskontrollen minskat generellt.

Om vi jämför andelen kontrollmyndigheter som ligger runt medianen (här definierat andelen kontrollmyndigheter som ligger i spannet 15 procentenheter lägre eller högre än medianen för hygienpunkten J03) så har antalet ökat från 65 procent 2018 till 80 procent 2021. Det innebär att ”svansen”, det vill säga de som ligger långt ifrån medianvärdet har minskat, vilket indikerar att likvärdigheten har ökat. Vi kan se en rörelse i samma riktning om vi tittar på totalnivå, det vill säga om vi tittar på alla avvikelser, inte bara en enskild hygienpunkt. 2018 låg 53 procent av kontrollmyndigheterna inom spannet och för 2021 var motsvarande siffra 60 procent.

Den minskade spridningen illustreras också i figur 9, 2018 fann 20 procent av kontrollmyndigheterna avvikelser vid mindre än 10 procent av kontrollerna jämfört med 2021 då motsvarande siffra var 30 procent.

⁷⁵ Kontrollmyndigheter med färre än 20 genomförda kontroller av aktuell rapporteringspunkt är bortrensade.

Figur 9. Andelen kontroller av hygien före, under och efter processen (J03) med rapporterade avvikelser per kontrollmyndighet, 2018-2021.⁷⁶



Källa: Myndighetsrapporteringen 2018-2021, endast planerad kontroll.

Inspektörernas hantering av brister – fiktiva scenarier

I samband med regeringsuppdragets Delrapport 1 gjorde Livsmedelsverket 2018 en enkätundersökning i syfte att belysa eventuella skillnader i hantering och uppföljning av brister bland livsmedelsinspektörer i den kommunala kontrollen. Enkäten innehöll bland annat 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.

Resultatet från enkätundersökningen visade att det 2018 fanns påtagliga skillnader i hur samma iakttagelse hanterades och följdes upp av livsmedelsinspektörerna.⁷⁷

För att se ifall God kontrollsed och Kontrollprocessen (vilka bedöms vara de mest relevanta utvecklingsinsatserna för att nå likvärdighet i hanteringen av brister) har haft någon effekt på kontrollens likvärdighet har vi återupprepat frågorna i enkäten från 2018.

När enkäten genomfördes 2018 värderade rapporten inte hur korrekta åtgärderna var i förhållande till gällande lagstiftning, utan fokuserade enbart på vilka skillnader och svarsmönster som fanns. I föreliggande slutrapport studerar vi även (i den mån det är möjligt) om det skett någon förändring som ligger i linje med Kontrollprocessens intentioner, bland annat att kontrollen ska vara riskbaserad och prioritera det som har störst betydelse för konsumenternas hälsa och intressen. I sammanhanget är det

⁷⁶ Kontrollmyndigheter med färre än 20 genomförda kontroller av aktuell rapporteringspunkt är bortrensade. Alla anläggningar och alla kontroller är medräknade.

⁷⁷ Livsmedelsverket (2018). Grausne, J. *Effekter av utvecklingsarbetet i livsmedelskontrollen – delrapportering av utvärderingen*. Rapportserie nr 13 2018. Sid. 42 – 49.

viktigt att påpeka att det inte finns *ett* exakt korrekt svar för varje scenario, eftersom de beskrivna förhållandena inte omfattar all potentiell information som skulle vara aktuell i verkligheten. Däremot är det möjligt att föra ett resonemang om vilka bedömningar och beslut som är mer rimliga än övriga, givet befintlig information i de tre scenarierna.

Figur 10. Scenariofråga - Allergen i sås



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 delikatessdisk där de bland annat säljer såser som de tillverkat själva. När du kontrollerar delikatessdisken 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.

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 ges därefter möjlighet att välja den kombination av åtgärder som bäst beskriver hur de skulle hanterat situationen.

Tabell 14. Svarkombinationer av hanteringsåtgärder på scenariofråga om allergen i sås

Hanteringsåtgärder	Antal 2018	Andel 2018	Antal 2022	Andel 2022
Agerar inte	1	0,1 %	1	0,2 %
Iakttagelse	45	6,6 %	33	6,2 %
Avvikelse ⁷⁸	487	71,4 %	336	63,3 %
Avvikelse + Åtgärdsbeslut	71	10,4 %	86	16,2 %
Åtgärdsbeslut	78	11,4 %	75	14,1 %
Totalt	682	100 %	531	100 %

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

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 respektive 547) som arbetar med kontroll av livsmedelsanläggningar. Sexton respondenter valde att inte svara på denna fråga under 2022.

När vi jämför enkätsvaren från 2018 och 2022 framgår det att andelen livsmedelsinspektörer som uppger att de skulle skriva ett åtgärdsbeslut (i kombination med avvikelse) har ökat från 22 procent till 30 procent. Eftersom förhållandet i scenariot är allvarligt (med risk för människors hälsa), är det en önskvärd förändring att andelen inspektörer som agerar via ett åtgärdsbeslut har ökat, även om den borde vara högre. Att enbart notera detta som en iakttagelse och/eller avvikelse i kontrollrapporten kan i sammanhanget inte ses som tillräckligt verkningsfull hantering av inspektören, om det inte samtidigt skrivs ett åtgärdsbeslut.

I nästa fråga får inspektörerna ta ställning till hur de skulle följa upp det som iakttagits vid kontrollen. Precis som när enkäten genomfördes 2018 så har denna följdfråga om tillvägagångssätt för uppföljningen en större spridning i svaren (än den första om hanteringsåtgärd). Andelen inspektörer som följer upp förhållandet vid en uppföljande kontroll har ökat från 36 procent till 42 procent, samtidigt som andel svar för planerad och tidigare lagd planerad kontroll minskat (från 36 procent till 30 procent). Skillnaden mellan att följa upp vid nästa planerade kontroll eller vid en uppföljande kontroll är att det sistnämnda innebär en extra kostnad för företaget.

⁷⁸ I de fall då både alternativen iakttagelse och avvikelse valts så har dessa omkodats till enbart avvikelse.

Tabell 15. Svarkombinationer gällande uppföljning på scenariofråga om allergen i sås

Uppföljning	Antal 2018	Andel 2018	Antal 2022	Andel 2022
Följer inte upp	5	1 %	2	0 %
Telefon/mejl	167	24 %	121	23 %
Planerad kontroll ⁷⁹	150	22 %	94	18 %
Tidigarelagd planerad kontroll ⁸⁰	98	14 %	61	12 %
Extra kontroll ⁸¹	243	36 %	222	42 %
Annan svarkombination	19	3 %	25	5 %
Totalt	682	100 %	525	100 %

Följer inte upp = Jag följer inte upp denna iakttagelse efter kontrolltillfället.
Planerad kontroll = Jag följer upp det vid nästa planerade kontroll om ungefär fem månader.
Tidigarelagd planerad kontroll = Jag tidigarelägger min nästa planerade kontroll och följer upp det då.
Extra kontroll = Jag följer upp det vid en extra uppföljande kontroll (som butiksinnehavaren får betala en extra avgift för).
Telefon/Mejl = Jag följer upp det genom telefon- eller mejlkontakt (eventuellt inkluderande foto) med butiksinnehavaren.

Bas: Samtliga (682 respektive 547) som arbetar med kontroll av livsmedelsanläggningar. Tjugotvå respondenter valde att inte svara på denna fråga under 2022.

En ökad andel inspektörer som anger att de skulle utföra en uppföljande kontroll ligger dock i linje med intentionerna i Kontrollprocessen, som ger vägledning i hur inspektörerna kan avgöra omfattning och orsak till en eventuell avvikelse, samt om den bör leda till åtgärd eller inte. Med tanke på att det är risk för människors hälsa är det rimligt att andelen inspektörer som bedömer situationen som att de ska följa upp företagets avvikelse via en uppföljande kontroll har ökat. Detta för att försäkra sig om att företaget inte längre säljer såsen med den odeklarerade allergenen, och att hanteringen av märkning i delikatessdisken fungerar tillfredsställande. Ur företagarens synvinkel är den extra kostnaden troligtvis en mindre fråga, satt i relation till risken att sälja livsmedel med potential att skada kunder samt åsamka dålig publicitet. Slutsatsen blir därför att fler livsmedelsinspektör gör korrekta bedömningar, men att spridningen fortfarande är stor.

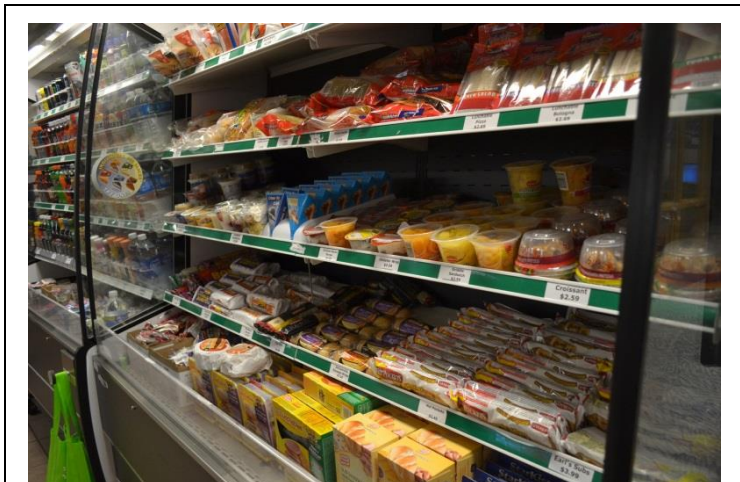
I det andra scenariot ställs kontrollpersonalen inför en kontrollsituation där det upptäckts smuts och förmodat mögel i en kyldisk med förpackade livsmedel.

⁷⁹ Med eller utan uppföljning via telefon/mejl.

⁸⁰ Med eller utan uppföljning via telefon/mejl.

⁸¹ Extra kontroll kallas i nya kontrollförfordningen för "kontroll som ursprungligen inte var planerad".

Figur 11. Scenariofråga – Smuts i 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 butiksinnnehavaren. 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.

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

Tabell 16. Svarkombinationer av hanteringsåtgärder på scenariofrågan om smuts i kyldisk

Hanteringsåtgärder	Antal 2018	Andel 2018	Antal 2022	Andel 2022
Agerar inte	21	3 %	17	3 %
Uppmaning	78	11 %	77	15 %
Iakttagelse	135	20 %	72	14 %
Iakttagelse + Uppmaning	106	16 %	84	16 %
Avvikelse ⁸²	230	34 %	192	36 %
Avvikelse + Uppmaning	102	15 %	70	13 %
Annan svarkombination (Åtgärdsbeslut + andra val)	10	1 %	18	3 %
Totalt	682	100 %	530	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 respektive 547) som arbetar med kontroll av livsmedelsanläggningar.

Till skillnad från föregående scenario är det en stor andel som enbart väljer att notera detta som en iakttagelse i kontrollrapporten. Vissa nöjer sig enbart med att uppmana butiksinnehavaren att åtgärda smutsen och några agerar inte alls. I sammanhanget bör det nämnas att en uppmaning kan betraktas som en rättsosäker åtgärd, eftersom det inte är ett beslut (men kan uppfattas så) som företagaren kan överklaga. Cirka 50 procent av de svarande uppger att de skulle notera detta som en avvikelse i kontrollrapporten.

Resultaten pekar på en svag ökning av andelen livsmedelsinspektörer som skriver ett åtgärdsbeslut sedan 2018 (från 1 procent till 3 procent), samtidigt som andelen som enbart gör en iakttagelse minskat.⁸³ Kontrollprocessen ger vägledning i hur man bör hantera en misstänkt avvikelse genom att jämföra den noterade iakttagelsen med reglerna i lagstiftningen, samt resonemang om den bör leda till åtgärd eller inte. Kanske är det något större andel inspektörer som med detta i ryggen tolkar scenariot mer allvarligt när enkäten besvaras idag, även om God kontrollsed på en övergripande nivå inte pekar i den riktningen (se resonemang i nästa stycke). (I scenariot framgår det dock inte vilken historik som företaget uppvisat vid tidigare kontroller, och det samt andra faktorer kan påverka hur situationen tolkas).

Vad inspektören gör i nästa steg kan påverka företagarens upplevelse av likvärdighet, och där kan vi se en viss tendens till förändring i svaren jämfört med 2018. Andelen inspektörer som skulle följa upp vid planerad kontroll har minskat från 59 procent till 53 procent, samtidigt som andelen som skulle göra en extra offentlig/uppfoljande kontroll har ökat från 5 procent till 7 procent (se nedan)⁸⁴. Denna

⁸² I de fall då både alternativen iakttagelse och avvikelse valts så har dessa omkodats till enbart avvikelse.

⁸³ Skillnaderna är statistiskt signifikanta.

⁸⁴ Skillnaderna är statistiskt signifikanta.

förändring kan inte anses ligga i linje med God Kontrollsed som vill styra kontrollen till de största riskerna, vilket detta scenario inte omfattar.

Tabell 17. Svarkombinationer gällande uppföljning på scenarionfrågan om smuts i kyldisk

Uppföljning	Antal 2018	Andel 2018	Antal 2022	Andel 2022
Följer inte upp	86	13 %	76	14 %
Enbart telefon/mejl	108	16 %	90	17 %
Planerad kontroll ⁸⁵	402	59 %	279	53 %
Tidigarelagd planerad kontroll	35	5 %	26	5 %
Extra kontroll ⁸⁶	32	5 %	36	7 %
Annan svarkombination	17	3 %	22	4 %
Totalt	680	100 %	529	100 %

Följer inte upp = Jag följer inte upp denna iakttagelse efter kontrolltillfället.

Telefon/Mejl = Jag följer upp det genom telefon- eller mejlkontakt (eventuellt inkluderande foto) med butiksinnehavaren.

Planerad kontroll = Jag följer upp det vid nästa planerade kontroll om ungefär ett år.

Tidigarelagd planerad kontroll = Jag tidigarelägger min nästa planerade kontroll och följer upp det då.

Extra kontroll = Jag följer upp det vid en extra uppföljande kontroll (som butiksinnehavaren får betala en extra avgift för).

Bas: Samtliga (682 respektive 547) som arbetar med kontroll av livsmedelsanläggningar. Två respondenter valde att inte svara på denna fråga 2018, och arton under 2022.

Det stora flertalet inspektörer väljer dock att följa upp vid nästa planerade kontroll, via telefon/mejl eller följer inte upp alls. Det tyder på att situationen trots allt inte bedöms så allvarlig av merparten inspektörer, utan mer i linje med Kontrollprocessens beskrivning av hur inspektören ska agera vid en ”misstänkt avvikelse”:

”Ibland kan det vara så att du gör en iakttagelse som får dig att misstänka en avvikelse. Om den avvikelsen handlar om något som du inte tänkt kontrollera vid det här besöket ska avvikelsen vara allvarlig för att du ska gå vidare med den. Den kan anses vara allvarlig om den kan innebära “betydande risker för människors hälsa eller konsumentens intressen”.

Dessutom bör dessa misstankar, utanför din planerade kontroll, vara av större vikt än det du planerat att kontrollera för att du ska utreda denna misstanke. Genom att arbeta så här tappar du inte fokus från din ursprungliga plan – du håller dig till det du har tänkt göra helt enkelt.”⁸⁷

Spridningen i svaren visar på att det finns fortsatt behov av att förankra ett arbetssätt vars bedömningar ligger i linje med God kontrollsed och Kontrollprocessen, så att färre inspektörer agerar ”för säkerhets skull” vid mindre allvarliga upptäckter.

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

⁸⁵ Med eller utan uppföljning via telefon/mejl.

⁸⁶ Extra kontroll kallas i nya kontrollförfordningen ”kontroll som ursprungligen inte var planerad”.

⁸⁷ <https://kontrollwiki.livsmedelsverket.se/artikel/599/kontrollprocessen>

Figur 12. Scenariofråga – Hög temperatur i kylrum



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.

I scenariot upptäcks en förhöjd temperatur i ett kylrum. Detta scenario gav 2018 upphov till en jämförelsevis stor spridning i svaren avseende hanteringsåtgärder, och denna spridning består 2022. Majoriteten (cirka 80 procent) av de svarande uppger fortfarande att de skulle notera detta som en avvikelse i kontrollrapporten, samtidigt som 10 procent av de svarande inte noterar detta som en avvikelse eller skriver ett åtgärdsbeslut. I en tiondel av kontrollerna skulle således inte denna iakttagelse inrapporterats som en avvikelse. Det har inte skett något större påtaglig förändring av svarsmönstren mellan 2018 och 2022.

Både det splittrade svarsmönstret samt de små förändringarna mellan åren kan eventuellt bero på att detta scenario öppnar för flera tolkningar, utifrån de förhållanden som beskrivs i texten. Livsmedel som förvaras i flera dagar i högre temperatur än rekommenderat får snabbare tillväxt av diverse mikroorganismer, vilket kan medföra att de inte är säkra under hela hållbarhetstiden. Trots vägledning av Kontrollprocessen kan inspektörerna fortfarande landa i ganska olika val av hanteringsåtgärder, och givet scenariets vaghet (är kylvarorna förpackade eller inte, etc.) är det kanske både ett förväntat och rimligt resultat.

Tabell 18. Svarkombinationer av hanteringsåtgärder på scenariofrågan om hög temperatur i kylrum

Hanteringsåtgärder	Antal 2018	Andel 2018	Antal 2022	Andel 2022
Agerar inte	4	1 %	4	1 %
Uppmaning	14	2 %	14	3 %
Iakttagelse	24	4 %	24	4 %
Iakttagelse + Uppmaning	18	3 %	13	2 %
Avvikelse ⁸⁸	359	53 %	264	50 %
Avvikelse + Uppmaning	153	22 %	115	22 %
Åtgärdsbeslut	42	6 %	40	7 %
Åtgärdsbeslut + Avvikelse	37	5 %	37	7 %
Åtgärdsbeslut + Uppmaning	9	1 %	4	1 %
Åtgärdsbeslut + Avvikelse + Uppmaning	22	3 %	17	3 %
Totalt	682	100 %	532	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 respektive 547) som arbetar med kontroll av livsmedelsanläggningar. Arton respondenter valde att inte svara på denna fråga under 2022.

Inspektörernas splittrade val av hanteringsåtgärder spillar över till nästa fråga, där 42 procent av de svarande anger att uppföljning sker vid en uppföljande kontroll som ursprungligen inte var planerad. Lika stor andel (42 procent) avser att följa upp detta vid nästa planerade kontroll eller vid en tidigare lagd planerad kontroll. Det har dock skett en viss rörelse från planerad kontroll mot uppföljande kontroll som ursprungligen inte var planerad, vilket indikerar att större andel inspektörerna bedömer avvikelsen som allvarlig.

⁸⁸ I de fall då både alternativen iakttagelse och avvikelse valts så har dessa omkodats till enbart avvikelse.

Tabell 19. Svarkombinationer gällande uppföljning på scenarifrågan om hög temperatur i kylrum

Uppföljning	Antal 2018	Andel 2018	Antal 2022	Andel 2022
Följer inte upp	9	1 %	7	1 %
Enbart telefon/mejl	51	8 %	54	10 %
Planerad kontroll ⁸⁹	234	34 %	148	28 %
Tidigarelagd planerad kontroll	99	15 %	73	14 %
Extra kontroll ⁹⁰	252	37 %	224	42 %
Annan svarkombination	34	5 %	25	5 %
Totalt	679	100 %	531	100 %

Följer inte upp = Jag följer inte upp denna iakttagelse efter kontrolltillfället.

Telefon/Mejl = Jag följer upp det genom telefon- eller mejlkontakt (eventuellt inkluderande foto) med restauranginnehavaren.

Planerad kontroll = Jag följer upp det vid nästa planerade kontroll om ungefär sex månader.

Tidigarelagd planerad kontroll = Jag tidigare lägger min nästa planerade kontroll och följer upp det då.

Extra kontroll = Jag följer upp det vid en extra uppföljande kontroll (som restauranginnehavaren får betala en extra avgift för).

Bas: Samtliga (682 respektive 547) som arbetar med kontroll av livsmedelsanläggningar. Tre respondenter valde att inte svara på denna fråga 2018, och 16 under 2022.

Vi har tidigare konstaterat att denna kontrollsituation är komplex, och att det givet de beskrivna förutsättningarna inte går att landa vilken bedömning som är mer korrekt än övriga för detta scenario. Det är dock önskvärt att arbetssättet i God kontrollsed och Kontrollprocessen blir föremål för fördjupad diskussion; så att livsmedelsinspektörerna på sikt kan skapa samsyn kring hur förhållanden likt denna bör hanteras, och att avvägningar i komplexa situationer blir mer samstämmiga.

Slutsats/bedömning

Utvärderingen drar slutsatsen att det är stora skillnader när det gäller frågan om liknande brister hanteras på samma sätt. Statistiken visar att variationen mellan olika kommunala kontrollmyndigheters benägenhet att sätta avvikelser fortsatt är mycket hög.

När det gäller hanteringen av brister kan man se en förändring i riktning mot ett arbetssätt som ligger mer i linje med God kontrollsed och Kontrollprocessen. En högre andel av de inrapporterade avvikelserna leder till beslut om åtgärder. Förändringen indikerar att kontrollmyndigheterna fokuserar på allvarigare brister. Även om vi inte med säkerhet kan säga att det är ett resultat av Livsmedelsverkets insatser så är det en rimlig slutsats att insatserna har haft en påverkan. Den relativt stora nedgången i antalet avvikelser från 2018 talar också för att kontrollen blivit mer likvärdig på grund av att inrapporteringen styr mot att respektive avvikelse ska ha en tydlig koppling till lagstiftningen.

Det övergripande resultatet från enkäten riktad till livsmedelsinspektörer visar att det fortfarande finns påtagliga skillnader i hur samma upptäckt hanteras av inspektörerna, men resultatet visar att en något

⁸⁹ Med eller utan uppföljning via telefon/mejl.

⁹⁰ Extra kontroll kallas i nya kontrollförordningen "kontroll som ursprungligen inte var planerad".

högre andel väljer att sätta en avvikelse eller fattar ett åtgärdsbeslut, istället för att inte agera alls eller enbart göra en iakttagelse. På samma vis finns det fortfarande en spridning i hur inspektörerna väljer att följa upp bristen, men en ökad andel väljer att genomföra en uppföljande kontroll istället för att följa upp vid nästa planerade kontroll.

Till viss del kan förändringarna i enkätsvaren mellan 2018 och 2022 troligtvis kopplas till God kontrollsed och Kontrollprocessen. Idag har inspektörerna tillgång till en tydligare vägledning både på en övergripande nivå samt i olika valsituationer.

Enkätens scenarier samt tillhörande valmöjligheter kan uppfattas som väl öppna och knapphändiga, vilket gör att inspektörerna tolkar underlaget olika. Givet detta är det ändå intressant att se att en större andel inspektörer verkar tolka sina upptäckter som allvarliga i de scenarier som objektivt sett är det (givet den befintliga informationen), i och med de sätter fler avvikelser, skriver fler åtgärdsbeslut samt utför fler kontroller som inte var ursprungligen planerade. Det ligger i linje med intentionen i God kontrollsed och Kontrollprocessen att fokusera på mer allvarliga avvikelser samt agera på detta, och på sikt kan arbetsättet skapa en mer likvärdig kontroll i detta avseende.

Samtidigt är rörelserna relativt små, vilket kan bero på att implementeringen av God kontrollsed och Kontrollprocessen påverkats av pandemin. Men det är även troligt att enbart e-utbildningar och digitala träffar inte är tillräckligt för att åstadkomma ett nytt arbetsätt.

Förändringarna i arbetsätt innebär alltså inte att likvärdigheten ökat i alla delar utan snarare är det ett tecken på att fler kontrollmyndigheter rör sig i rätt riktning. För Livsmedelsverkets del innebär detta att arbetet behöver fortsätta med ännu större kraft för att nå större likvärdighet.

E-utbildningen i Utbildningsportalen samt information på Kontrollwiki är bra utgångspunkter för att presentera och beskriva arbetsättet i God kontrollsed och Kontrollprocessen, men för att rutiner och tankesätt ska anammas på ett djupare plan och öka tryggheten i val av hanteringsåtgärd. behöver livsmedelsinspektörerna tillsammans diskutera tolkning och tillämpning av modellen. Ett sätt att ta nästa steg i implementeringen kan vara att bjuda in till kalibreringsövningar där olika scenarier kan utgöra diskussionsunderlag för vilka avvägningar och val av hanteringsåtgärder som är lämpliga. Livsmedelsverket har här en chans att fördjupa förståelsen, skapa dialog och tydliggöra vad som är en korrekt bedömning. Givetvis går det inte skapa scenarier med tillhörande facit för varje tänkbar kontrollsituation, men det borde ändå vara möjligt att vägleda i olika principiella ställningstaganden, för att rikta kontrollen till att bli mer likvärdig och riskbaserad. Eftersom många små kontrollmyndigheter har sämre förutsättningar att skapa en bredare dialog kring detta kan en åtgärd vara att Livsmedelsverket i samarbete med kontrollmyndigheterna skapar forum där livsmedelsinspektörer från olika kommuner kan mötas och diskutera.

Diskussion och slutsatser

Fortsatt stora skillnader i hur kontrollen bedrivs – flera viktiga utvecklingsinsatser är försenade

I de tidigare delrapporterna har utvärderingen lagt fokus på att noggrant analysera och definiera likvärdighetsbegreppet. Vad menar vi egentligen med likvärdighet? Utvärderingen har valt att titta på likvärdighet utifrån företagets perspektiv. Med likvärdig kontroll avses i detta sammanhang **en upplevelse av att kontrollen arbetar på ett liknande sätt och gör liknande bedömningar**, denna upplevelse antas bygga på faktiska skillnader i hur livsmedelskontrollen arbetar, hanterar och bedömer olika situationer.⁹¹ Samtidigt är det svårt att isolera frågan om likvärdighet från att göra rätt, det vill säga att följa kraven i lagstiftningen. Båda delarna behöver finnas på plats.

Vilka effekter kan vi då se av Livsmedelsverkets utvecklingsarbete i livsmedelskontrollen? När vi summerar resultaten som redovisas i denna rapport kan vi konstatera att **det fortsatt finns stora skillnader i hur kontrollen bedrivs**. Analysen visar att det är stora variationer mellan storleken på kontrollavgifterna som tas ut, kontrollfrekvens, kontrollens upplägg och innehåll, samt hanteringen av noterade brister. De scenarier som kommunala inspektörer fått ta ställning till visar också på stora skillnader i hur man bedömer olika kontrollsituationer. Dessa (objektiva) skillnader antas påverka livsmedelsföretagares upplevelse av likvärdighet negativt, enligt den modell som använts i analysen.

Detta ska dock betraktas i ljuset av att flera av de insatser som kan tänkas ha mer betydande effekt på likvärdigheten ännu inte genomförts (införandet av en ny riskklassningsmodell och efterhandsdebitering) eller där implementeringen har haltat (satsningen på God kontrollsed).

Det går inte att säga att utvecklingen av likvärdighet entydigt har förbättrats eller försämrats sedan 2017 eftersom resultaten pekar i lite olika riktning. Pandemin ändrade förutsättningarna för kontroll främst under 2020 men även under 2021 vilket påverkar resultatet på flera sätt, färre kontroller har utförts, fler kontroller har genomförts på distans vilket i sin tur innebär att fler kontroller föranmälts. Det är inte möjligt att isolera ”coronaeffekten” från andra effekter utan vi kan bara konstatera att pandemin har gjort det svårare att genomföra livsmedelskontroll enligt god kontrollsed och att resultatet av utvärderingen är mer svårtolkat.

Större fokus på allvarliga avvikelser och tydligare styrning mot vissa typer av kontroll via de operativa målen

När vi studerar utvecklingen över tid finns det dock **ett par områden där utvecklingen har gått i riktning mot en kontroll som är mer i linje med God kontrollsed** och att förändringen sannolikt är ett resultat av de insatser som Livsmedelsverket har genomfört sedan 2017. Andelen kontroller med avvikelser i den kommunala livsmedelskontrollen har stadigt minskat sedan 2018 medan andelen

⁹¹ Livsmedelsverket, (2020). Grausne, J. *Effekter av utvecklingsarbetet i livsmedelskontrollen – delrapport 2*. Livsmedelsverket L 2020 nr 07. Sid. 50.

kontroller med avvikelse som resultat i ett beslut om åtgärd har ökat. Detta stämmer också överens med resultaten i enkäten, där fler inspektörer väljer alternativet att fatta beslut om åtgärd i de fiktiva scenarier som presenteras. En slutsats är alltså att kontrollmyndigheterna i högre grad fokuserar på allvarliga brister istället för att notera avvikelser på alla iakttagna avvikelser. Detta är en positiv förändring men den har inte entydigt ökat likvärdigheten, då det fortsatt finns stora skillnader mellan kontrollmyndigheterna.

Den nationella styrningen av livsmedelskontrollen som sker via de operativa målen och de samordnande kontrollprojekten har bidragit till att styra kontrollen mot vissa typer av kontroller och verksamheter. Det går att se en ökning av antalet kontroller inom spårbarhet och allergiinformation. Även om det finns stora variationer mellan olika kontrollmyndigheter ifråga om andel och antal kontroller som genomförts så kan vi se en rörelse i riktning mot fler kontroller av allergiinformation på restaurang.

Dessa förändringar är dock relativt små och det återstår att se hur detta utvecklas över tid.

Tre insatsområden – vad har hänt?

Om vi återvänder till de tre insatsområden som är fokus för utvärderingen: *insatser för att öka likvärdigheten i att beslutad kontroll genomförs*, *insatser för att höja och utjämna kompetensen och insatser för att öka likvärdigheten i hanteringen av avvikelser* kan vi konstatera att ett antal åtgärder har vidtagits men att en hel del återstår.

När det gäller *insatser för att öka likvärdigheten i att beslutad kontroll genomförs* är denna fråga hanterad utifrån företagets perspektiv genom införandet av obligatorisk efterhandsdebitering inför från och med 2024. Det innebär att företagen får en tydligare koppling mellan kontrollbesök och debitering. Däremot finns fortsatt brister gällande kontrollfrekvensen av högriskanläggningar.

I och med God kontrollsed och Kontrollprocessen har Livsmedelsverket sjösat ett tydligare ställningstagande i hur brister ska bedömas, hanteras och följas upp. Sju av tio kommunala inspektörer har deltagit i den e-utbildning som behandlar hur ett kontrollbesök bör planeras, genomföras och hur eventuella avvikelser ska hanteras. Utbildningen har träffat rätt målgrupp i meningen att de inspektörer som kan antas ha störst behov i högre utsträckning deltagit i kursen. Men de övriga e-utbildningarna som Livsmedelsverket utvecklat nyttjas i varierande grad, och cirka en femtedel av livsmedelsinspektörerna har inte deltagit i någon kurs som är relevant i sammanhanget. Myndighetens *insatser för att höja och utjämna kompetensen* har främst bestått i att digitalisera stöd och utbildningar genom att tillgängliggöra kunskap via utbildningsportalen och på Kontrollwiki, men detta räcker inte för att åstadkomma en beteendeförändring. Det väcker frågor hur efterfrågan egentligen ser ut för digital kompetensutveckling, samt om och i så fall på vilket sätt myndigheten ska försöka öka deltagarantalet. Eftersom det inte verkar vara kostnaden som hindrar inspektörerna att delta, kan det istället vara fråga om tidsbrist eller att inspektörerna inte känner till kursutbudet. Det kan också vara så att inspektörerna eftersfrågar erfarenhetsutbyte, nätverkande och en fördjupad diskussion kring bedömningsfrågor. Det vill säga de delar av utbildningen som är svåra att åstadkomma med digitala kurser.

Dåliga förutsättningar för att nå likvärdig livsmedelskontroll

Det går inte att utvärdera effekterna av Livsmedelsverkets utvecklingsarbete utan att diskutera förutsättningarna för att få till stånd en likvärdig livsmedelskontroll. Den EU-lagstiftning som omgärdar produktion och handel med livsmedel är komplex och kräver hög kompetens av de som ska kontrollera efterlevnad. Det saknas för närvarande en gemensam grundutbildning för livsmedelsinspektörer, de universitetsutbildningar som finns och som delvis uppfyller kraven på en grundläggande inspektörsutbildning saknar ofta viktiga delar som kontrollmetodik, hur kontrollen faktiskt ska utföras.⁹² Det finns ingen gemensam startpunkt för grund- och vidareutbildningar inom livsmedelskontroll, vilket gör det svårt att hitta rätt nivå på utbildningarna.

Likvärdighet eller bristen på likvärdighet i livsmedelskontrollen har diskuterats under många år och frågan har varit föremål för en rapport från Statskontoret och en rapport från Riksrevisionen. Det är svårt att åstadkomma en effektiv styrning av så pass många myndigheter, ett grundproblem för det svenska kontrollsystemet är att många små kommunala myndigheter har svårigheter att sköta sitt kontrolluppdrag och att det finns en inbyggd sårbarhet vad gäller bemanning och resurser. Nästan en tredjedel av de kommunala kontrollmyndigheterna har mindre än en årsarbetskraft som arbetar med livsmedelskontroll, men även de som är lite större har få årsarbetskrafter och bara sex kontrollmyndigheter har över tio årsarbetskrafter. Livsmedelsverket menar att man i rollen som nationell samordningsmyndighet saknar möjligheter både vad gäller befogenheter och resurser att genomdriva nödvändiga förändringar för att åstadkomma en likvärdig kontroll, i Livsmedelsverket årliga rapport om läget i kontrollen 2021 anges att Livsmedelsverket inte har *”tillräckliga resurser för att kunna arbeta effektivt med ökad likvärdighet”*.⁹³ Det är svårt att komma till någon annan slutsats än att den nu rådande strukturen på livsmedelskontrollen inte är optimal för att bedriva en riskbaserad och likvärdig livsmedelskontroll. Men även om det finns behov av ökad samverkan och önskemål om färre men större kontrollmyndigheter så har vi att förhålla oss till den nuvarande organisationen. Då blir frågan kanske snarare vilken nivå av likvärdighet som Livsmedelsverket faktiskt kan åstadkomma. Vilka interna mål kan myndigheten formulera utifrån ett mer pragmatiskt förhållningssätt till likvärdighet?

Utvecklingsområden för fortsatta insatser – uthållighet, kraftfullare implementering och systematisk uppföljning

Under arbetet med detta regeringsuppdrag så har vi identifierat några utvecklingsområden för Livsmedelsverkets fortsatta arbete med att nå större likvärdighet i kontrollen. En generell iakttagelse är att flera av utvecklingsinsatserna skulle behöva en mer omfattande och kraftfull implementering, vilket tar mer resurser i anspråk och kräver arbete under en längre tidsperiod. Givet en organisation med runt 250 kommunala kontrollmyndigheter så bedömer utvärderingen att man uppnår en större effekt genom att satsa på ett fåtal initiativ istället för att välja en bredare ansats.

⁹² Livsmedelsverket (2021). *Livsmedelskontrollen – Utveckling, brister och förbättringsförslag 2021*. Dnr 2021/02617. Uppsala. Sid.26.

⁹³ Livsmedelsverket (2021). *Livsmedelskontrollen – Utveckling, brister och förbättringsförslag 2021*. Dnr 2021/02617. Uppsala. Sid.25.

Det är en utmaning att åstadkomma en beteendeförändring och följsamhet mot lagstiftning och enhetliga arbetssätt bland kontrollmyndigheterna och därför finns anledning att noga fundera kring vilka typer av utvecklingsinsatser som ger resultat. Flera av insatserna involverar information och utbildning som ska föras ut till kontrollmyndigheterna. Stöd och kommunikation är ett vanligt men relativt svagt styrmedel som ofta behöver kombineras med andra åtgärder för att nå effekt. Kommunikationen behöver också bli mer uthållig för att budskapen ska nå fram. Mer styrande åtgärder kan sannolikt leda till större effekt, ett exempel är den nya riskklassningsmodellen. Även om modellen inte är obligatorisk att använda, så är det rimligt att förvänta sig att den har en likriktande effekt eftersom kontrollmyndigheterna historiskt har valt att använda Livsmedelsverkets modell och den implementeras också i de verksamhetssystem som kommunerna använder (så att det blir lätt att göra rätt). Men även andra styrmedel som nudging kan vara tillämpliga i vissa fall. Med nudging menas verktyg som syftar till att ändra människors beteende genom att göra det enklare att göra vissa val. I detta sammanhang kan det exempelvis handla om utformning av rapportering och mallar. (Ändringen av myndighetsrapporteringen där avvikelserapporteringen knöts till lagstiftningsområden syftade inte i första hand till beteendeförändring men resulterade i en nudgingeffekt.)

Vi ser också ett behov av att Livsmedelsverket i ökad utsträckning använder sig av uppföljning som verktyg för att styra livsmedelskontrollen, att löpande återkoppla hur kontrollmyndigheterna ligger till vad gäller exempelvis oanmälda kontrollbesök, andelen avvikelser och tillämpningen av riskklassningsmodellen. Denna information finns tillgänglig i myndighetsrapporteringen och återkopplingen kan se olika ut beroende på syfte och ämnesområde, man kan återkoppla till samtliga myndigheter eller fokusera på ett fåtal som ligger alltför långt ifrån det önskade utfallet. En bredare återkoppling av hur olika kontrollmyndigheter sköter sitt uppdrag och hur likvärdigheten utvecklas behöver göras tillgänglig även för företagen och andra intressenter, så att de kan ta del av kontrollens utveckling.

Framtidens kontroll kräver mer samverkan

I det fortsatta arbetet med att utveckla en mer likvärdig kontroll är det viktigt att fundera över vilka omvärldsförändringar som sker och hur detta påverkar förutsättningarna för livsmedelskontrollen. Vi har inte haft möjlighet titta närmare på denna fråga men ett tema som framkommit under arbetet är behovet av gränsöverskridande kontroll, det vill säga att kontrollmyndigheter behöver samarbeta med varandra för att kunna genomföra kontrollen på ett ändamålsenligt sätt. På EU-nivå finns ett ökat fokus på livsmedelsfusk och det är något som nästan alltid involverar många kontrollmyndigheter. Infrastrukturen inom handelsledet förändras mot ökad e-handel, fler utländska aktörer och på mer lokal nivå finns det fenomen som food trucks och REKO-ringar som gör att kontrollmyndigheternas organisation inte fullt ut är anpassad till verkligheten. Det finns således ett behov av att hitta strukturerade samarbetsformer för att kunna arbeta över gränserna.

Datamaterial

Myndighetsrapporteringen

Den viktigaste källan till information i denna utvärdering utgörs av myndighetsrapporteringen, det vill säga den årliga inrapportering av uppgifter till Livsmedelsverket om föregående års kontroll som alla kontrollmyndigheter behöver redovisa. Merparten av uppgifterna hämtas direkt från kontrollmyndigheternas egna verksamhetssystem.

I myndighetsrapporteringen finns inga företagsuppgifter om de livsmedelsanläggningar som kontrolleras. De är därför inte möjligt eller svårt att identifiera specifika företag eller anläggningar. För att möjliggöra den jämförelse mellan likartade anläggningar har uppgifterna i myndighetsrapporteringen kompletterats med uppgifter om vilka anläggningar som tillhör en rikstäckande restaurangkedja.

Enkätundersökning – Kompetenskartläggning i kontrollen

Under oktober 2022 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 augusti – september 2022.

Enkätfrågorna (se bilaga 1) i undersökningen var till största del hämtade från enkätundersökningen som genomfördes 2018 och presenterades i Delrapport 1. Samråd genomfördes med Sveriges Kommuner och Regioner i enlighet med förordning (SFS 1982:668) om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner.

Enkätundersökningen genomfördes som en webbenkätundersökning med två påminnelser. Enkäten skickades ut till 826 kommunala inspektörer. Av dessa svarade 552 på enkäten vilket motsvarar en svarsfrekvens på 67 procent (se nedan).

Tabell 20. Utskick och svarsfrekvens för webbenkäten 2022

Målgrupp	Medarbetare inom kommunala kontrollmyndigheter
Antal i utskicket	866
Ej målgruppsaktuella	40
Antal i målgrupp	826
Antal svar	552
Svarsfrekvens	67 %

Övriga källor – intervjuer och verksamhetsstatistik

Utöver de källor som nämns ovan har utvärderingen intervjuat ett femtontal medarbetare på Livsmedelsverket, både handläggare och chefer. Intervjuerna har varit semi-strukturerade och frågorna har fokuserats på vilka insatser som Livsmedelsverket har gjort och hur insatserna genomförts. Vidare har vi använt oss av verksamhetsstatistik som exempelvis antal deltagare på olika utbildningar för att få en bild av de insatser som genomförts.

Litteraturförteckning

- Jordbruksverket och Livsmedelsverket, (2016). Rapport för regeringsuppdrag angående den offentliga kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen.
- Livsmedelsverket, (2011). Ahlström T., Jansson G. och Sylvén S. Kontrollens roll skiljer sig mellan livsmedelsbranscherna - företagets syn på kontrollen. Rapport 29-2011.
- Livsmedelsverket (2014). Sylvén S., Ullman A. och Wennberg H, Utvärdering av RG:s kompetensstöd och kommunikation inom livsmedelskontrollen,
- Livsmedelsverket, (2017). Grausne, J. Effekter av utvecklingsarbetet i livsmedelskontrollen – En plan för utvärdering av Livsmedelsverkets insatser för en mer likvärdig livsmedelskontroll, Dnr 2017/1287.
- Livsmedelsverket (2018). Grausne, J. Effekter av utvecklingsarbetet i livsmedelskontrollen – delrapportering av utvärderingen. Rapportserie nr 13 2018.
- Livsmedelsverket, (2020). Grausne, J. Effekter av utvecklingsarbetet i livsmedelskontrollen – delrapport 2. Livsmedelsverket L 2020 nr 07.
- Livsmedelsverket, 2020. Kompetens i kontrollen - Inventering av kontrollpersonalens behov av stöd, vägledning och utbildningsinsatser, Dnr 2020/01562.
- Livsmedelsverket, (2020). Slutrapport Kompetenshöjande åtgärder i livsmedelskontrollen Livsmedelsverkets uppdrag att genomföra åtgärder inom ramen för livsmedelsstrategin, Dnr 2017/00867.
- Livsmedelsverket (2021). Livsmedelskontrollen – Utveckling, brister och förbättringsförslag 2021. Dnr 2021/02617. Uppsala.
- Livsmedelsverket, (2021). Uppföljningsmodell för livsmedelskontroll. Uppsala.
- Livsmedelsverket, (2021). Unneberg, S. Utvärdering av NKP Nationella kontrollplanen för livsmedelskedjan – från PDF till webb. Livsmedelsverkets rapportserie, Uppsala.
- Livsmedelsverket (2022). Grausne, J. L 2022 nr 08: Utvärdering av Kontrollwiki. Livsmedelsverkets rapportserie. Uppsala.
- Livsmedelsverket (2022). Grausne, J. L 2022 nr 16: Sveriges livsmedelskontroll 2021. Livsmedelsverkets rapportserie. Uppsala.
- Livsmedelsverket, 2022. Läget i livsmedelskontrollen - Utveckling, brister och förbättringsförslag 2022. Dnr 2022/03646.
- Livsmedelsverket, (2022). Grausne, J, Jonsson, P, Sundström, H. Färre avvikelser – Undersökning om orsaken till den minskande andelen kontroller med avvikelser i den kommunala livsmedelskontrollen. Livsmedelsverkets PM. Uppsala.
- Livsmedelsverket, (2022). Unneberg, S, Gössner C. Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF) – utvärdering av införandet av iRASFF på nationell nivå.
- Livsmedelsverket (2022). Rydin, A. L 2022 nr 12: Revision av den offentliga livsmedelskontrollen i leden efter primärproduktion 2021. Livsmedelsverkets rapportserie. Uppsala.
- Lönekartan 2020, tidningen Vision. Tidningen Visions webbplats (<https://vision.se/tidningenvision/>)

Pressmeddelande, Regeringen, 2021-03-04. Anpassning av bestämmelser om kontroll i livsmedelskedjan och införande av efterhandsdebitering. Regeringens webbplats (<https://www.regeringen.se/>)

Rapport Förtroendemätning kontrollmyndigheter 2022. Dnr. 2022/04694 -2

Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Livsmedelsverket inom utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel. 5. Översyn av riskklassningsmodellen.

Riksrevisionen (2014). Livsmedelskontrollen – tar staten sitt ansvar? RiR 2014:12.

Statskontoret (2017). Stärkt livsmedelskontroll genom ökad kommunal samverkan. 2017:9.

Underlag för taxesättning inom livsmedelskontrollen - en vägledning. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), 2021-09-22.

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.

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 delikatessdisk där de bland annat säljer såser som

de tillverkat själva. När du kontrollerar delikatessdisken 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.

2. 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.

3. Hur följer du upp iakttagelsen?

Du kan välja flera svarsalternativ.

- Jag följer upp det vid nästa planerade kontroll om ungefär fem månader.
- Jag tidigare lägger 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 kylskåp 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.

4. Hur hanterar du denna iakttagelse?

Du kan välja flera svarsalternativ.

- Jag uppmanar butiksinnehavaren muntligen att åtgärda smutsen i kylskåpet.
- 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 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.

6. 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.

7. Hur följer du upp iakttagelsen?

- Du kan välja flera svarsalternativ.
- Jag följer upp det vid nästa planerade kontroll om ungefär sex månader.
- Jag tidigare lägger 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.

8. Hur många år (ungefär) har du sammanlagt arbetat 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

9. 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

10. 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

11. 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

12. 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

13. 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

14. Vilket är ditt juridiska kön?

Den här frågan handlar om juridiskt kön. I Sverige finns det i dagsläget två juridiska kön, kvinna och man.

- Kvinna
- Man
- Annat/Vill inte svara

15. Har ledningen för livsmedelskontrollen vid din myndighet fastslagit en kontrollplan 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 2022 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

20. Har din kontrollmyndighet infört efterhandsdebitering?

Ja

Nej

Det kommer införas närmaste året

Vet inte

21. Har du genomfört någon av följande e-utbildningar?

Flera svar möjliga.

- Uppdraget livsmedelskontroll
- Kontrollprocessen
- Faror och risker
- Inspektionsmetodik
- Temperaturmätning
- Kontroll av livsmedelsfusk
- Nej, jag har inte genomfört någon av ovanstående utbildningar

22. Har du velat gå en av Livsmedelsverkets e-utbildningar men tvingats avstå för att din arbetsgivare har sagt nej på grund av kostnaden för utbildningen?

- Ja
- Nej
- Vet inte

