

Livsmedelsverkets yttrande om Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget (SOU 2020:8)

Finansdepartementets remiss 2020-03-05 Fi2020/00647/K

Livsmedelsverkets yttrande berör i huvudsak tre områden; kommunernas livsmedelskontroll, VA-frågor samt nationell samordning av klimatanpassningsarbetet. Yttrandets rubriker utgår från betänkandets kapitelindelning.

4. Kommunal självstyrelse och statlig styrning

I betänkandet (sid 116) konstateras att det finns mycket som pekar mot att den statliga styrningen av kommunerna har ökat under senare år.

Livsmedelsverket vill påpeka att verket får återkommande signaler från kommuner och länsstyrelser att det också *önskas* en tydligare styrning och vägledning från verket inom området livsmedelskontroll.

Inom mer komplexa kontrollområden som livsmedel för särskilda grupper, kosttillskott och nya livsmedel, har de flesta kommuner mycket svårt att upprätthålla kontrollkompetens. Sedan EU-inträdet 1995 har flera nya sakområden tillkommit, och med dessa flera nya rättsakter, vilket har haft stor påverkan på kommunernas verksamhet. Även livsmedelsbranschen är under ständig förändring vilket bidrar till kontrollens utmaningar.

19. En strategi för stärkt kapacitet i kommunerna

Livsmedelsverkets uppfattning är att den föreslagna strategin inte är tillräcklig för att komma tillrätta med de två största bristerna i livsmedelskontrollen, kompetens och resurser.

Olika former av frivillig kommunal samverkan och frivilliga kommunsammanläggningar är önskvärda, men inte tillräckliga för att lösa bristerna. Med hänvisning till alla de

2020-06-01

Dnr 2020/01057
Diarietkod 1.1.4.

utredningar som genomförts under de senaste mer än 35 åren, och som pekar på att många av de åtgärder som vidtagits för att stärka livsmedelskontrollen inte haft tillräcklig effekt, anser Livsmedelsverket att följande åtgärder är nödvändiga:

- Det bör utredas hur Sveriges livsmedelskontroll ska organiseras och samordnas. Livsmedelskontrollens ökade komplexitet gör att den, i många delar, kan kräva en annan typ av organisation och samordning än tidigare. Det kan innebära krav på specialiserade livsmedelskontrollmyndigheter med en minsta kritisk massa. Det kan också innebära ett förändrat huvudmannskap och en flytt från kommun till stat för delar av kontrolluppdraget.
- Det lagstiftade kravet på att livsmedelskontrollen och miljötillsynen ska ligga under samma politiska nämnd bör ses över.

Genom åren har det genomförts ett stort antal utredningar av livsmedelskontrollen. Den första offentliga utredningen publicerades redan 1970 (SOU 1970:6 och 1970:7). Huvuddelen av utredningarna har sedan dess visat att det finns brister i det sätt som livsmedelskontrollen i Sverige är organiserad, främst beroende på det stora antal myndigheter som är inblandade. Många kommunala kontrollmyndigheter är alltför små eller har ett geografiskt läge som skapar negativa effekter då det gäller att rekrytera och behålla kompetent personal för kontrolluppdraget. Livsmedelskontroll kräver i hög utsträckning specialistkompetens.

Flera av utredningarna har lett till förbättringar i livsmedelskontrollen, men de stora, strukturella problemen som bland annat Statskontoret lyft fram i sin analys; bristande resurser, kompetens och bemanning samt bristande prioritering av livsmedelskontrollen kvarstår. Kontrollen som bedrivs är heller inte likvärdig (Statskontorets rapport "Stärkt livsmedelskontroll genom ökad kommunal samverkan" (2017: 9)).

Livsmedelskontrollen har av tradition kopplats samman med miljö- och hälsoskyddstillsynen i kommunen. I 11 § i Livsmedelslagen (2006:804) anges att uppgiften att utföra offentlig kontroll på livsmedelsområdet ska fullgöras av den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet. Många av de iakttagelser om kommuners varierande kapacitet att utföra miljötillsyn som framgår i betänkandets avsnitt 15.2.2 gäller även för livsmedelskontrollen.

I många av de mindre kommunerna med få årsarbetskrafter inom miljö- och hälsoskyddsområdet (inklusive livsmedel) kan en och samma handläggare arbeta med flera områden. Dessa handläggare har en utmanande, och i många fall omöjlig, uppgift att upprätthålla den kompetens som behövs för samtliga områden. Själva genomförandet av kontrollbesök där den enskilda handläggaren kombinerar kontroll enligt livsmedelslagstiftningen med tillsyn enligt miljöbalken är inte vanligt; dels på grund av den specialisering som varje område kräver, dels då de anläggningar där det bedrivs regelbunden miljötillsyn sällan är livsmedelsanläggningar.

2020-06-01

Dnr 2020/01057
Diarietkod 1.1.4.

Livsmedelskontrollen har genom åren utvecklats och bedrivs idag fristående från den tillsyn som utförs i enlighet med miljöbalken. Med den utveckling som skett de senaste åren mot en mer specialiserad EU-lagstiftning med mer än 200 rättsakter inom livsmedelsområdet så finns det anledning att pröva om det är ändamålsenligt att ha kvar en lagstadgad koppling till miljötillsyn.

20. Förslag och bedömningar

20.1 Strukturella åtgärder

Ett av kommunernas ansvarsområden är livsmedelskontroll. Slutbetänkandet nämner kommunernas ansvar för livsmedelskontroll på ett par ställen, men kommunernas kapacitet för och kvalitet i utförandet av livsmedelskontroll berörs inte.

Utredaren föreslår att regeringen tar initiativ till en utredning om det finns behov av ändringar i speciallagstiftning om grundläggande infrastruktur, för att underlätta samverkan mellan kommuner, särskilt avseende vatten- och avloppssystem (VA-system) och bredband. Livsmedelsverket instämmer med detta, men vill gärna framhålla att det även bör utredas hur Sveriges livsmedelskontroll ska organiseras och samordnas för att komma tillrätta med de två största bristerna i livsmedelskontrollen, kompetens och resurser.

Avtalssamverkan

Rätt till avtalssamverkan infördes 2018 efter förslag från Kommunutredningen. Livsmedelsverket vill lyfta ett gott exempel från den kommunala livsmedelskontrollen, där flera mindre kommuner köper arbetstimmar från en större kommun i samma region. Den större kommunen har anställt fler årsarbetskrafter än vad som fylls av det egna behovet. De mindre kommunerna köper företrädesvis tid för kontroller inom områden som kräver specialkompetens, som t ex dricksvattenkontroller, och där det är svårt för många kommuner att upprätthålla kompetensen.

Livsmedelsverkets uppfattning är att möjligheten till avtalssamverkan är mycket bra, men att det är en form av frivilligt samarbete som inte nödvändigtvis påverkar de största bristerna i kontrollen, kompetens och resurser.

Kommunernas drifts- och utvecklingskapacitet

Utredaren gör i sammanfattningen (sid 27) en åtskillnad mellan kommunernas driftskapacitet och kommunernas utvecklingskapacitet och menar att det inte räcker för en kommun att ha en driftskapacitet i den meningen att man bara ska klara den dagliga verksamheten genom att erbjuda service och välfärd till sina invånare. I ett långsiktigt perspektiv måste kommunen också ha en strategisk utvecklingskapacitet som ger en permanent och långsiktig förmåga att fullgöra sitt uppdrag och att möta

2020-06-01

Dnr 2020/01057
Diarietkod 1.1.4.

samhällsutvecklingen. Livsmedelsverket delar denna uppfattning och vill särskilt påpeka att detta även gäller det kommunala ansvaret för en väl fungerande livsmedelskontroll.

Strategisk samverkan och sammanläggningar av kommuner

Livsmedelsverket är positiv till förslaget att mer strategisk samverkan bör utvecklas och delar bedömningen att sammanläggningar av kommuner kan stärka både kommunernas drifts- och utvecklingskapacitet. Men utifrån Livsmedelsverkets erfarenheter från livsmedelskontrollen så saknas tillräckliga incitament för kommunala myndigheter att frivilligt slå sig samman eller etablera formella samarbeten med andra myndigheter. Utredarens förslag om ekonomiska bidrag till strategisk samverkan och sammanläggningar av kommuner skulle kunna bidra positivt till utvecklingen.

I utredningen sammanfattas (sid 31) att i mindre kommuner kombineras ofta olika funktioner inom samma tjänst och många anställda blir därmed något av generalister. Det påpekas även att mindre kommun är mer känslig för oförutsedda händelser, exempelvis om en person med en nyckelbefattning slutar eller blir långvarigt frånvarande. I en större kommun finns fler anställda, vilket dels innebär större möjligheter att täcka upp vid någon persons frånvaro, dels ger ökade möjligheter till specialisering. Några specifika kommunala ansvarsområden nämns inte i detta sammanhang men Livsmedelsverkets erfarenheter från revisioner av den offentliga livsmedelskontrollen och årliga rapporter om resultat från den offentliga kontrollen visar att detta är vanligt förekommande i mindre kommuner vilket leder till en mindre verkningfull kontroll.

Asymmetrisk ansvarsfördelning

Livsmedelsverket har tidigare lyft fram asymmetrisk ansvarsfördelning som en möjlig väg för att tillse att tillräcklig kompetens och bemanning finns för att kontrollera mer komplexa verksamheter.

I Livsmedelsverkets remissyttrande till Näringsdepartementet rörande Statskontorets rapport ”Stärkt livsmedelskontroll genom ökad kommunal samverkan” (2017: 9) lyfter verket fram att det är lämpligt att föra över vissa delar av kontrollansvaret till andra organisatoriska lösningar eller skapa en mer asymmetrisk kontrollorganisation. Exempelvis skulle kontroll av huvudkontor, e-handel och kosttillskottsverksamheter endast kunna utföras av kommuner med tillräcklig kompetens och bemanning.

Försöksverksamhet

Utredningen föreslår att regeringen initierar en försöksverksamhet där kommuner får ges undantag från bestämmelser i lag, förordning eller myndighetsföreskrift. Försöksverksamheten ska syfta till att pröva sätt att stärka kommuners kapacitet, möjliggöra anpassning av verksamhet till lokala förhållanden eller minska statliga regleringar.

2020-06-01

Dnr 2020/01057
Diarietkod 1.1.4.

Målet med livsmedelslagstiftningen att nationella och EU-gemensamma livsmedelslagstiftningen är att konsumenterna får säkra livsmedel, att de får information om livsmedlen så att de kan göra medvetna val och att säkerställa en väl fungerande handel mellan EU-länder. Mot bakgrund av detta anser Livsmedelsverket att den föreslagna försöksverksamheten inte ska omfatta livsmedelslagstiftningen eller livsmedelskontrollen.

En kommundelegation inom Regeringskansliet

Livsmedelsverket stödjer förslaget att skapa en särskild delegation som stöd till kommuner som vill samverka mer. Det kan bli en viktig arena där kommunala och statliga företrädare kan föra dialog. Det kan också bli ett viktigt forum för att bolla upp frågeställningar som berör samverkan mellan den statliga och kommunala nivån och styrningen där emellan.

Mätning av kvalitet i kommunernas verksamhet

Utredningen föreslår att regeringen tar initiativ till att Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA), får i uppdrag att i samverkan med statliga tillsynsmyndigheter utveckla statistik som mäter kvalitet i kommunernas verksamheter.

Livsmedelsverket vill i det sammanhanget lyfta fram att verket under 2020 har regeringens uppdrag att utarbeta ett förslag om hur en uppföljning av de kommunala kontrollmyndigheternas förmåga att utföra sina uppgifter inom livsmedelskontrollen kan genomföras. Förslaget ska göra det möjligt för regeringen att följa upp hur samverkan mellan kommuner genom gemensamma kontrollmyndigheter och samverkan genom avtal utvecklas inom den kommande femårsperioden med avseende på förmågan att genomföra livsmedelskontroll. I förslaget ska ingå indikatorer som belyser samverkan inom områden som direkt eller indirekt påverkar genomförandet av livsmedelskontrollen. Uppdraget ska redovisas till regeringen (Näringsdepartementet) senast den 31 december 2020.

Kommunernas kompetensförsörjning

Livsmedelsverkets stödjer förslaget om att regeringen bör vidta åtgärder på nationell nivå som bidrar till att underlätta kommunernas personalrekrytering.

Livsmedelsverket har regelbunden kommunikation med kommuner som har svårt att upprätthålla livsmedelskontroll i tillräcklig omfattning. Det handlar oftast om mindre glesbygdskommuner som ligger långt från stora städer. Dessa kommuner har svårt att upprätthålla bemanning och kompetens för att utföra livsmedelskontrollen på ett lämpligt och verkningsfullt sätt. Personalomsättningen är ofta stor och det är inte ovanligt att personal som anställts nyexaminerade och oerfarna flyttar vidare till större kommuner när de har skaffat erfarenhet.

2020-06-01

Dnr 2020/01057
Diarietkod 1.1.4.

Livsmedelskontroll kräver i stor utsträckning specialistkompetens. Kontrollen utförs till stora delar utifrån en gemensam EU-lagstiftning. Utöver detta tillkommer att livsmedelsanläggningar kan vara komplexa då det gäller verksamhet. Livsmedelskontrollen står dessutom inför stora utmaningar. Flera nya typer av problemställningar ställer höga krav på de enskilda kontrollmyndigheterna. Som exempel kan nämnas kontroll av e-handel. När det gäller livsmedelsfusk så är detta en stor utmaning för de flesta kontrollmyndigheter då området är nytt, och det bland annat saknas möjlighet till finansiering. Frågan är också behäftad med gränsdragningsproblematik mellan livsmedelskontrollmyndigheter och Polismyndigheten. Dessutom krävs en särskild kompetens och kontrollmetodik för att utföra dessa kontroller.

Det finns troligen en stor andel utrikesfödda som, med en ettårig påbyggnadsutbildning liknande TUVÉ för veterinärer, skulle kunna bli livsmedelsinspektörer. Livsmedelsverket känner redan idag till några fall där kommuner rekryterar utrikesutbildade agronomer i brist på livsmedelsinspektörer. Den ettåriga utbildning för livsmedelsinspektörer, som gavs av Sveriges lantbruksuniversitet (SLU), har tyvärr upphört för flera år sedan.

Kommunernas digitaliseringsarbete

Det är bra att utredningen lyfter att en gemensam nationell digital infrastruktur saknas. Det skulle underlätta både för kommuner och statliga myndigheter om den gemensamma infrastrukturen fanns och det skulle också ge ett mycket mer effektivt utnyttjande av offentliga skattemedel på statlig och kommunal nivå. Livsmedelsverket anser att det är viktigt att betänkandets förslag om en gemensam infrastruktur genomförs.

Den svenska förvaltningsmodellen bygger på att respektive myndighet i stor utsträckning själv väljer hur en uppgift ska utföras. Samtidigt kräver digitalisering allt oftare gemensamma lösningar och investeringar. Offentlig sektor ska kunna utbyta information, samarbeta och öka sin effektivitet genom gemensamma lösningar. Enligt regeringens digitaliseringsstrategi behöver därför samordningen och styrningen av den digitala nationella infrastrukturen utvecklas.

Det är stora skillnader mellan olika kommuner när det gäller i vilken utsträckning och på vilket sätt digitala lösningar används. Kommunernas förutsättningar att tillvarata digitaliseringens möjligheter varierar också stort beroende på kommunstorlek och tillgång på kompetens.

Inom området livsmedelskontroll finns det flera exempel på lösningar som med fördel skulle kunna byggas och förvaltas centralt. Exempel är planerings-, kontroll- och rapporteringsverktyg. Gemensamma system skulle vara mer kostnadseffektivt jämfört med att kommunerna tar fram sina egna lösningar, det skulle möjliggöra även för små kommuner med en begränsad ekonomi och kompetens att ta del av verktygen. Det skulle

2020-06-01

Dnr 2020/01057
Diarietkod 1.1.4.

dessutom underlätta för livsmedelsföretagen och bidra till en mer enhetlig livsmedelskontroll i landet.

Livsmedelsverket skulle kunna vara en naturlig ledare i arbetet med att ta fram gemensamma digitaliseringslösningar för den nationella livsmedelskontrollen, under förutsättning att detta finansieras.

Övriga förslag och bedömningar

Åtgärder som rör regionerna

Livsmedelsverket saknar åtgärder som rör regionerna. Regionernas utvecklingsstrategier och tillväxtarbete kan hjälpa den kommunala samverkan i ett län. Men det nämns inte riktigt vad regionerna ska ha för roll att stimulera kommunsamverkan. Risk att regioner och länsstyrelser går in i varandras uppdrag och det blir suboptimeringar.

Utmaningarna inom VA-sektorn

Det är bra att utredningen lyfter utmaningarna inom VA-sektorn. De kommunala förutsättningarna är väldigt olika, men alla kommuner står inför stora investeringsbehov i infrastrukturen för VA. Livsmedelsverkets uppfattning är att mer kommunal samverkan och mer regionala strategier är en förutsättning för att möta utmaningarna. Regioner där kommunerna samarbetar om den översiktliga planeringen och binder ihop översiktsplanerna till en gemensam plan på regional nivå är föredömligt. Det borde uppmuntras mer och där har länsstyrelserna en viktig roll i att ta fram exempelvis regionala vattenförsörjningsplaner.

I förslaget om investeringar i VA borde det finnas förslag på ekonomisk stimulans, alternativt borde någon form av utjämningsystem utredas, så att kommunerna får mer jämlika förutsättningar att åtgärda gammal infrastruktur. En stor del av de VA-anläggningar och det kommunala ledningsnät som byggdes ut på 70-talet hade statsstöd. Nu när nyinvesteringar i dessa anläggningar behövs bör någon form av statligt stöd utredas så att inte hela investeringen drabbar det lokala VA-kollektivet. De geografiska och demografiska förutsättningarna skiljer sig mycket mellan kommunerna, vilket skulle medföra stora skillnader i VA-taxa. Alla medborgare i Sverige bör ha samma möjlighet till säkert dricksvatten och tillgång till en god avloppsförsörjning.

Tidigare utredningar och den nationella dricksvattensamordningen

De avsnitt som berör dricksvatten i betänkandet, stödjer det som beskrivits i utredningen ”En trygg dricksvattenförsörjning” (SOU 2016:32). Som en följd av utredningen skapades 2020 på uppdrag av regeringen den Nationella samordningsgruppen för dricksvatten, som Livsmedelsverket har fått ansvar att leda. Den Nationella samordningsgruppen för dricksvatten har som syfte att verka för en trygg och säker dricksvattenförsörjning och ge tydligt stöd i regionala och lokala dricksvattenfrågor. I

2020-06-01

Dnr 2020/01057
Diarietkod 1.1.4.

samordningsgruppen ingår myndigheter, men även SKR, Svenskt Vatten, och två representanter för kommunerna, vilket gör att samordningsgruppen har stark regional förankring. Under kommande år kommer samordningsgruppen att arbeta med flera av de utmaningar som identifierats i utredningen och således kunna ge ett ytterligare stöd till kommunerna för att hantera kommande dricksvattenrelaterade utmaningar.

Klimatanpassningsarbetet

I betänkandet (sid 666-667) refereras till Boverkets regeringsuppdrag att samordna det nationella klimatanpassningsarbetet för den byggda miljön (M2018/01716/KI). Livsmedelsverket vill lyfta att ytterligare myndigheter, genom förordning om myndigheters klimatanpassningsarbete (2018:1428), har en skyldighet att arbeta med klimatanpassning inom sitt ansvarsområde, vilket kan vara till ytterligare stöd i många kommuners arbete, exempelvis vid klimatanpassning av dricksvatten.

Ökad uthållighet i dricksvattenförsörjning och det civila försvaret

Utöver de utmaningar som identifierats i betänkandet, vill Livsmedelsverket även lyfta ytterligare dricksvattenrelaterade utmaningar som identifierats i Livsmedelsverkets, Jordbruksverkets och Statens veterinärmedicinska anstalts redovisning gällande underlag för den fortsatta inriktningen av det civila försvaret (Ju2019/02477/SSK) (SLV Dnr 2019/02459). Följande behov bör vägas in i utredningens slutsatser:

- Behovet av utökad uthållighet i den kommunala dricksvattenförsörjningen, vilket även lyfts i utredningen (sid 322). Här vill vi speciellt lyfta behovet av genomarbetad kontinuitetsplanering hos samtliga dricksvattenproducenter, att samtliga vattentäkter ska vara ett skyddsområde. I ett längre tidsperspektiv bedöms att alla dricksvattenproducenter behöver uppnå en produktionskapacitet om minst 120 procent av ansluten befolknings konsumtion vid hög förbrukning.
- Behovet av åtgärder för att den kommunala dricksvattenförsörjningen skall höja beredskapen. Här kan nämnas behovet av att samtliga vattenverk ska kunna köras manuellt och att dricksvattenproducenterna planerar för höjd beredskap. Detta kan kräva ökade personalresurser, vilket gör att de bör ses över, vilket även har identifierat som en utmaning i utredningen (sid 322). På kommunal nivå bör även tillgång till reservkraft och drivmedel för dricksvattenproduktion och avloppsreningsverk behöver säkerställas, samt att säkerställa tillgång till för dricksvattenproduktion nödvändiga kemikalier och reservdelar. VA-huvudmän bör se över sitt skalskydd och sin digitala infrastruktur i relation till den lagstiftning som gäller för den enskilda VA-huvudmannen. Lagstiftningarna, och därmed kraven på digital infrastruktur inklusive säkerhetsåtgärder, kan skilja sig beroende på kommunens storlek sett till antalet personer som kommunen försörjer med dricksvatten. Kommunerna behöver även planera och öva för höjd beredskap eller kris, exempel genom att ta fram en nödvattenplan, hålla

2020-06-01

Dnr 2020/01057
Diarietkod 1.1.4.

nödvattenövningar, inventera reservvattentäkter, genomföra planering av prioriteringar i dricksvattenförsörjningen och införskaffa mobila vattenverk.

- Vidare lyfter betänkandet digitalisering som en ” kapacitetsstärkande” åtgärd. Livsmedelsverkets vill poängtera att digitalisering som effektivisering inom VA kan innebära att en VA-infrastruktur som kommunen inte har kapacitet att bemanna manuellt i en krissituation byggs på sikt. Detta ger ett beroende till digital teknik som gör samhällskritisk infrastruktur sårbar för digitala hot och IT-haveri på ett vis de inte varit tidigare.

Som nämns i utredningen (sid 322) kommer flera kommunala huvudmän att ha allt svårare att upprätthålla en långsiktig trygg vattenförsörjning. En uthållighet framtida vattenproduktion och distribution och även förmåga att klara av att förbereda sig för höjd beredskap och kris, kommer att kräva stora resurser. Som nämns i betänkandet (sid 463), så identifierade utredningen ”En trygg dricksvattenförsörjning” (SOU 2016:32) att ökad kommunal samverkan är en nödvändighet för att möta framtidsutmaningarna inom dricksvattenområdet. Därför vill Livsmedelsverket lyfta de stora synergieffekterna som kommer med en ökad samverkan mellan kommunala VA-huvudmän eller sammanslagning av kommunal VA-verksamhet.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Annica Sohlström. I den slutliga handläggningen har deltagit områdescheferna Hanna Dufva, Eirikur Einarsson, Kristina Ohlsson och Mattias Åsander, stabschef Peyman Kia, samt utredare Susanne Lundqvist, föredragande.

Annica Sohlström

Susanne Lundqvist