

Livsmedelskontroll

Tillämpning, avgifter och god myndighetsutövning

Delrapport 1 om regeltillämpning på kommunal nivå

Undersökning av Sveriges kommuner



Juni 2020

Författare: August Liljeqvist

NNR
NÄRINGS�IVETS
REGLNÄMND
- FÖR KOSTNADSEFFEKTIVA REGLER -

Näringslivets Regelnämnd NNR AB
Andrea Femrell, VD och ansvarig utgivare
August Liljeqvist, sakkunnig och rapportförfattare
Scantech Strategy Advisors, produktion och layout

Sammanfattning

NNRs rapport "Livsmedelskontroll – tillämpning, avgifter och god myndighetsutövning" är den första av fem uppföljande rapporter om regeltillämpning på kommunal nivå. Rapporten redogör för hur kommunerna har svarat på NNRs enkät och försöker visa på olika åtgärder som kan förbättra kommunernas service gentemot företagarna. Övriga rapporter i serien behandlar motsvarande frågor, inklusive kommunernas handläggningstider, för områdena serveringstillstånd, bygglov, miljöfarlig verksamhet samt villkoren för nyetablering i en kommun.

NNRs undersökning visar att det fortsatt kan skilja sig kraftigt åt mellan olika kommuner hur de riskklassar en livsmedelsverksamhet samt att skillnaderna har ökat över tid. Eftersom kommunernas klassning styr antalet kontrolltimmar för en butik, som i sin tur styr avgiften, kan även avgifterna skilja sig kraftigt åt. En på förhand definierad exempelbutik betalar 33 000 kr mer i årlig kontrollavgift i den dyraste kommunen som deltog i NNRs undersökning, jämfört med den billigaste. 45 kommuner har höjt eller sänkt sin avgift med mer än 10 000 kronor jämfört med de tidigare enkätundersökningarna år 2012 och år 2016. De genomsnittliga avgifterna för NNRs exempelbutik har stigit kraftigt jämfört med de föregående undersökningarna, först med 29 procent och sedan med 23 procent. Konsumentprisindex¹ respektive löneökningarna² har en helt annan ökningstakt under perioden.

Kommunernas timtaxor för kontroll varierar kraftigt, från 842 kr i den billigaste kommunen till 1 522 kr i den dyraste kommunen, en skillnad på nästan 81 procent. De genomsnittliga timtaxorna har ökat med 17 procent respektive 14 procent jämfört med de tidigare undersökningarna år 2016 och år 2012. Det kan noteras att de genomsnittliga ökningarna för avgifterna är markant större än de genomsnittliga ökningarna för timtaxorna, vilket bekräftar att det inte enbart är kostnadsbördan som har ökat, utan även kontrollbördan (antalet kontrolltimmar).

Det finns en tydlig trend att fler kommuner gör flera kontrollbesök per år och färre kommuner gör ett (1) besök hos den exempelbutik som NNR har använt sig av. Trenden kan följas vid en jämförelse av det genomsnittliga antalet kontrollbesök per år för de då svarande kommunerna. År 2012 var genomsnittet enligt NNRs undersökning 1,3 besök, år 2016 var det 1,5 besök och år 2020 är genomsnittet 2,0 besök. En förklaring till detta är att ett ökande antal kontrolltimmar behöver spridas ut på fler besök. Sammantaget är detta ett tecken på en ökande kontrollbörda för företagen.

En övervägande majoritet av kommunerna debiterar kontrollavgiften i förhand trots att möjlighet finns att göra på ett annat sätt. Tolv kommuner (fyra procent) tar betalt i efterhand för de kontrolltimmar som verkligen utförts och 15 kommuner tar betalt i efterhand i samband med det första besöket i en nystartad verksamhet.

Hela 30 procent av kommunerna (72 stycken) svarar att de inte vet om företagen påverkas ekonomiskt, på något sätt, av kontrollverksamheten och 67 procent menar att ingen påverkan finns. NNR tolkar detta som att mycket få kommuner arbetar med utvärdering av sin verksamhet, när det gäller hur den påverkar företagen när de kontrolleras. Fler kommuner måste utvärdera och skaffa sig en inblick i denna påverkan.

Ett ökande antal kommuner har fokus på dialog i kontrollarbetet, 32 procent vid denna undersökning jämfört med 21 procent vid undersökningen år 2016. Samtidigt är det anmärkningsvärt att så många som 135 kommuner har valt kontrollera och dokumentera brister som högsta prioritet,

1 SCB Konsumentprisindex från 2012-2019 (314-334), 6-7 procent

2 Nominell löneökningstakt på 2,5 procent per år sedan 2012. En ökning på ca 12 procent över perioden.



i ljuset av alla kommentarer från kommuner som ser andra sätt som mer effektiva för att uppnå hög livsmedelssäkerhet. NNR menar att det är önskvärt att över tid förskjuta fokus från kontroll och brister mot dialog, rådgivning och stöd. Verksamhetsutövaren är, till skillnad från kommunens kontrollpersonal, ständigt på plats i verksamheten och har störst möjligheter att upptäcka alla potentiella faror. Ur detta perspektiv är en seriös verksamhetsutövare en mycket viktig kontrollant och bör stärkas i den rollen genom fokus på dialog.

En knapp majoritet av kommunerna (112 stycken) har en tydlig styrning mot att kontrollverksamheten ska ha ett näringslivsfrämjande perspektiv. Samtidigt är det anmärkningsvärt att så mycket som en tredjedel av kommunerna (77 stycken) verkar ha en så svag kommunikation kring sitt näringslivsfrämjande arbete att handläggarna inom livsmedelskontrollen är säkra på att inget sådant arbete finns i kommunen.

NNR frågar sig vad de accelererande avgiftshöjningarna för en över tid i det närmaste identisk exempelbutik kan bero på. Det skulle kunna ha ett samband med en förändrad tillämpning av regelverken. En i kommunerna generellt sett striktare tillämpning av regelverken skulle få till effekt en ökning av det bedömda kontrollbehovet och därmed kontrollavgiften. Samtidigt finns det kommuner i alla regioner som har sänkt sin avgift för butiksexemplet. NNR bedömer att en utökad samsyn när det gäller tolkningen av regelverken både internt i kommunerna, regionalt och nationellt skulle kunna motverka denna typ av, kanske omedvetna, förskjutning av kommunernas tillämpning. Ett regelverk som gäller lika i hela Sverige måste ge ett mer likartat utfall i tillämpningsledet.



Med anledning av undersökningens resultat rekommenderar NNR kommunerna följande:

1. **Alla kommuner ska tydligt redovisa och motivera vilka faktorer som legat till grund för klassningen av kommunens olika livsmedelsanläggningar samt storleken på kommunens timtaxa.**

De kostnader kommunen tagit med när avgifterna beräknats bör tydligt framgå av hemsidor och informationsmaterial.

2. **Kommunernas avgifter bör ha en tydligare koppling till kommunens motprestation gentemot det enskilda företaget.**

Det ska vara tydligt när, och för vad, företagen betalar en avgift. Beträffande livsmedelskontrollen bör denna huvudsakligen tas ut efter att kontroll genomförts på plats. Det bör också finnas en tydligare koppling till den arbetsinsats kommunen har för det enskilda företaget när avgifter beräknas/fastställs. Avgiften bör minskas, alternativt utgå, i de fall kontrollen på plats inte genomförs eller är mindre omfattande än planerat.

3. **Kommunernas kontrollverksamhet bör inriktas på dialog med verksamhetsutövarna, för att på effektivast möjliga sätt uppnå målet om en hög livsmedels-säkerhet.**

Att kontrollera och dokumentera brister ingår självklart i uppdraget men bör inte ligga i fokus.

4. **Kommunerna behöver stärka kommunikationen mellan näringslivsenheten och övriga förvaltningar för att öka förståelsen för företagets kommersiella villkor.**

Kommunens näringslivsfrämjande policys och åtgärder måste tillgängliggöras inom hela den kommunala förvaltningen för att myndighetsutövningen ska påverkas på avsett sätt.

5. **Föreskrivande myndigheter och kommuner bör löpande utvärdera hur regelverken påverkar kommunernas regeltillämpning och i sin tur dess effekter på företagen.**

Föreskrivande myndigheter behöver förbättra sin överblick över hela tillämpningsledet.



Innehållsförteckning

Livsmedelskontroll – Tillämpning, avgifter och god myndighetsutövning

1. Inledning	5
1.1 NNRs projekt om regeltillämpning på kommunal nivå	6
1.2 Bakgrund	7
1.3 Disposition	10
1.4 Metod	10
2. Resultat och analys	12
2.1 Klassning av livsmedel	12
2.2 Hur klassningen påverkas av eventuell branschcertifiering	16
2.3 Kostnader (avgifter) för livsmedelskontrollen	17
2.4 Hur debiteringen genomförs	19
2.5 Kontrollbesökens frekvens	21
2.6 Kommunernas timtaxor för livsmedelskontroll	22
2.7 Utvärdering av tillsynens påverkan på företagets verksamhet	24
2.7.1 Typer av ekonomisk påverkan	26
2.8 Prioriteringar vid kontroll	27
2.9 Näringslivsfrämjande perspektiv	30
2.9.1 Uttryck för näringslivsfrämjande	32
2.10 Allmänna kommentarer	34
3. Slutsatser och NNRs rekommendationer	35
NNRs rekommendationer till kommunerna	37

Näringslivets Regelnämnds NNR medlemmar	38
--	----



1. Inledning

Frågan om förändring och förbättring av regler som påverkar företagen är ofta uppe på den politiska agendan i samband med diskussioner om företagsklimatet. Enskilda företagare och näringslivsorganisationer lyfter ofta fram att olika regler och tillämpningar är kostnadsdrivande eller påverkar tillväxtförutsättningarna negativt.

Hur olika regelverk utformas har fått allt mer uppmärksamhet, såväl i Sverige som internationellt. Det finns sannolikt flera orsaker till det, men en viktig förklaring är att ökad globalisering medför att regelverken i olika länder i ökande grad jämförs med de som finns i omvärlden. Företagens konkurrenskraft bestäms utifrån vissa grundläggande faktorer som regelkostnader samt marknadens utbud och efterfrågan. En annan förklaring till den ökade uppmärksamheten kring regeltillämpning kan vara att de stora skillnaderna på lokal nivå, exempelvis hur länsstyrelser och kommuner tillämpar reglerna, har uppmärksammats mer än tidigare. Se bl.a. NNRs undersökning av regeltillämpningen vid Länsstyrelserna³ och Svenskt Näringslivs granskning av företagens upplevelser av Länsstyrelsernas myndighetsutövning⁴.

Enskilda kommuner och flera statliga myndigheter har tidigare genomfört omfattande utvecklingsprocesser, där de vittnar om att detta har gett positiva resultat i form av "kundnöjdhet" samtidigt som resultatet i form av ökad risk eller minskade skattemedel inte har försämrats. Dessa processer visar att det finns stora vinster att göra för såväl offentliga som privata aktörer, och för skattebetalarna, i att myndighetsutövare förändrar - och kundanpassar - sin verksamhet. Denna undersökning är en del i den här processen, som vill möjliggöra för kommuner att jämföra sig med andra och att utveckla sin verksamhet. En sådan utveckling är till nytta för alla.

Näringsministern gjorde under hösten 2019 en så kallad "förenklingsresa" då han besökte fem olika regioner i Sverige och tog emot synpunkter på olika regelverk från ett stort antal företagare⁵. Många av synpunkterna handlade om hur olika regelverk tillämpas i praktiken, bl.a. på kommunal nivå. Förenklingsresan resulterade bl.a. i myndighetsuppdrag till Tillväxtverket. Ett av uppdragen handlar om att sammanställa, analysera och konkretisera de förenklingsförslag som företag och organisationer lämnade till Näringsministern⁶. I detta sammanhang har Tillväxtverket bl.a. tittat närmare på avgifter i samband med ansökningar och tillsyn.

Regeringen har i enlighet med Januariavtalet tillsatt två utredningar kring småföretag. Den ena startade i december 2019 och utreder om småföretagens skatter kan göras enklare genom en schablonbeskattning baserad på omsättning⁷. Det ska på så sätt bli lättare att starta nya företag och få företag att växa.

Den andra utredningen fattades beslut om den 30 april 2020 och ska i fyra delar undersöka hur regelverket för småföretagare kan förenklas⁸. Det handlar om att minska regelbördan, att titta på hur andra länder framgångsrikt har minskat reglerna för småföretagare, hur regelverket kan bli mer likvärdigt över hela landet och hur EU-regler tillämpas i Sverige.

3 <http://nnr.se/wp-content/uploads/NNRs-Lansgranskning-2019.pdf>

4 https://www.svensktnaringsliv.se/fragor/foretagsklimat/serviceinriktad-myndighetsutovning-i-hela-landet-lansstyrelsernas_763335.html

5 <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/12/naringsministern-ger-uppdrag-for-att-forenkla-for-foretagare/>

6 <https://tillvaxtverket.se/amnesomraden/forenkling/forenklingssresan-2019.html>

7 <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/12/forenkla-skatteregler-for-egenforetagande-ska-utredas/>

8 <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/04/regeringen-tillsatter-en-utredning-om-regelforenklningar-for-mikroforetag-och-modernisering-av-bokforingslagen/>



Kommunernas och regionernas organisation, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), bedriver ett eget arbete som tar sikte på att förbättra det kommunala företagsklimatet och förenkla för företagen. Exempel på detta är anordnandet av utbildningar för kommunerna⁹ samt genomförandet av regelbundna undersökningar av den kommunala organisationens tillgänglighet och service till företagen¹⁰. På lokal nivå tar dessutom många enskilda kommuner egna initiativ för att förenkla för företagen, ett av dessa exempel är Tillväxt & Tillsyn¹¹. Detta projekt drivs av Rättviks kommun i samverkan med den ideella föreningen Tillväxt & Tillsyn. Antalet kommuner som är medlemmar i föreningen ökar stadigt. Liknande projekt drivs också i andra kommuner i Sverige.

Det arbete som pågår på den lokala, regionala och nationella nivån är viktigt och bör fortsätta. NNR anser dock att konkreta åtgärder måste vidtas som förhindrar väsentligt skilda handläggningstider, divergerande rättstillämpning utifrån samma regelverk, skillnader i attityden till uppdraget, skillnader i synen på främjande av det lokala näringslivet samt kontrollavgifter som inte har en klar koppling till en motprestation.

1.1 NNRs projekt om regeltillämpning på kommunal nivå

NNR beslöt i april 2010 att inleda ett projekt om regelförenkling på lokal nivå. Projektet fokuseade på handläggningstider, servicegarantier och avgifter vad beträffar tillstånd och tillsyn för områdena serveringstillstånd, miljöfarlig verksamhet och bygglov. Vidare omfattade projektet förekomsten av s.k. företagslotsar eller en väg in till kommunen. Huvudsyftet med projektet var att kommunerna skulle se över sin tillämpning av regler, praxis och service som styr tillsyn och avgiftsuttag av företagen. Detta med inriktning på att regeltillämpningen ska bli mer enhetlig, förutsägbar och effektiv samt mindre kostsam för företagen.

År 2012 beslutade NNR om en fortsättning på projektet och en ny undersökning genomfördes i oktober samma år. Denna var delvis en uppföljning av 2010 års undersökning, men även en utvidgning och förändring av densamma. Nytt var då att området livsmedelskontroll lades till, företagslotsens funktioner undersöktes och att undersökningens frågor för området bygglov ändrades till följd av ny lagstiftning på området.

År 2016 genomfördes en uppföljning av de två tidigare undersökningarna, med viss utvidgning och förändring. Nytt var att området offentlig upphandling lades till samt att undersökningens frågor för områdena företagslots, livsmedelskontroll, miljöfarlig verksamhet, serveringstillstånd och bygglov i vissa delar utvidgades.

Denna undersökning från mars 2020 är en förnyad uppföljning av de tre tidigare undersökningarna men utgör även en förändring av desamma. Området offentlig upphandling har tagits bort och enkäten om företagslots har ändrats helt för att istället omfatta frågor om villkor för ett företags nyetablering. Övriga enkäter är i stora delar samma som tidigare men vissa frågor har tillkommit och vissa tagits bort.

Inom ramen för projektet presenteras fem delrapporter, en för varje område som projektet omfattar. Rapporterna bygger på enkätundersökningen som genomfördes i mars 2020 och vände sig till kommunala tjänstemän med ansvar för tillstånd och tillsyn av livsmedelskontroll, serverings-

9 Förenkla – helt enkelt är en utbildning för kommuner som vill förbättra sina företagskontakter: <https://skr.se/naringslivarbetedigitalisering/naringslivforetagsklimat/utbildningforenklaheltenkelt.1831.html>

10 Insikt är en servicemätning av kommunernas myndighetsutövning: <https://skr.se/naringslivarbetedigitalisering/naringslivforetagsklimat/foretagsklimat/insikt.6696.html>

11 <http://tillvaxtochtillsyn.se/>



tillstånd, miljöfarlig verksamhet och bygglov. Undersökningen vände sig också till de kommunala näringslivscheferna (eller motsvarande) med frågor om vilken service som kan erbjudas vid en nyetablering i kommunen. Kontaktuppgifter till kommunernas tjänstemän och näringslivschefer inhämtades från respektive kommuns hemsida samt direkt från kommunerna. Enkäterna föregicks av ett kontrollutskick för att säkerställa rätt kontaktuppgifter och att ingen kommun som önskat svara skulle gå miste om den möjligheten.

Detta är den första rapporten av fem uppföljande rapporter om regeltillämpning på kommunal nivå och handlar om riskklassning, kontrollfrekvens, avgifter, debiteringstidpunkt samt arbetet med attityder, näringslivsfrämjande och utvärdering inom livsmedelskontrollen.

1.2 Bakgrund

Den svenska livsmedelskontrollens mål är att konsumenterna får säkra livsmedel, att de inte blir lurade gällande vad maten innehåller och att informationen om maten är enkel att förstå¹².

Livsmedelslagstiftningen är, med några få undantag, gemensam för hela EU. EU kontrollerar att medlemsstaternas livsmedelskontroll följer den gemensamma lagstiftningen.

Livsmedelsverket är den centrala myndigheten för landets livsmedelskontroll, och är den som leder och samordnar landets livsmedelskontroll. Livsmedelsverket kontrollerar dessutom självt äggpackerier, musselodlingar, större mejerier, fiskanläggningar m.m. och har ständig kontroll på alla slakterier, totalt drygt 1300 anläggningar. För att göra kontrollen likvärdig över hela landet granskar Livsmedelsverket kommunernas livsmedelskontroll. Verket kontrollerar också att länsstyrelsernas kontroll följer lagstiftningen.

Länsstyrelserna ansvarar för kontrollen av primärproducenter som enskilda jordbruk, men också av exempelvis uppfödare, fiskare och bärplockare. Länsstyrelserna kontrollerar även att kommunernas kontroll följer lagstiftningen.

Kommunerna ansvarar för att bedriva livsmedelskontroll hos bl.a. livsmedelsbutiker, restauranger och kommunala kök. Kommunernas uppdrag är att utföra riskbaserad kontroll samt att skapa goda förutsättningar för företag genom information och rådgivning. Till hjälp för kommunerna i deras tillämpning av regelverket finns den nationella kontrollplanen¹³. Den nationella kontrollplanen är gemensam för alla kontrollmyndigheter och däribland kommunerna. Syftet är att möjliggöra en likvärdig kontroll, med gemensamma mål och prioriteringar i hela landet, med riktlinjer för kvalitets-säkring och utveckling. Livsmedelsverket tar fram vägledningar för personer som arbetar på kontrollmyndigheter, däribland kommunala tjänstemän. Vägledningarna är knutna till en eller flera författningar/förordningar men är inte rättsligt bindande.

Kostnaderna för kommunala verksamheter och prestationer ska normalt täckas av den uttagna kommunalskatten. Kommunallagen fastslår dock att kommunerna får ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter som de tillhandahåller¹⁴. För tjänster eller nyttigheter som kommunerna är skyldiga att tillhandahålla får de endast ta ut avgifter om det är särskilt föreskrivet. Så är fallet för bland annat livsmedelskontroll där kommunerna enligt gällande livsmedelslagstiftning måste finansiera sin kontroll via avgifter.

12 <https://www.livsmedelsverket.se/produktion-handel--kontroll/livsmedelskontroll>

13 <https://www.livsmedelsverket.se/produktion-handel--kontroll/nkp-webben>

14 Kommunallagen (2017:725) 2 Kap 5 §



Skillnaden mellan skatt och avgift kan generellt sägas vara följande; Skatt går till kommunen utan direkt koppling till särskild motprestation, medan en avgift är förknippad med en direkt motprestation. Kommunen tar exempelvis ut förskoleavgift för att tillhandahålla förskoleplatser. Man tar också ut en avgift för utförd kontroll av livsmedelsanläggningar.

För uttag av avgifter i kommunal verksamhet gäller som huvudregel självkostnadsprincipen¹⁵ och likställighetsprincipen¹⁶. Självkostnadsprincipen innebär att en kommun inte får ta ut avgifter till sådana belopp att de tillför kommunen en vinst. Principen avser kommunens *totala* avgiftsuttag för en verksamhet. Likställighetsprincipen innebär att alla kommunens medlemmar ska behandlas lika. För avgiftssättningen får detta till följd att lika avgift ska utgå för lika prestation.

Kommunernas avgiftsuttag för livsmedelskontrollen påverkas av två faktorer, dels kommunens timtaxa, vars storlek kommunen fastställer varje år, och dels av kontrolltiden (antalet timmar) som kommunen bestämt att en viss typ av livsmedelsanläggning ska ha. Kontrolltiden multipliceras med kommunens timtaxa för att få fram den avgift som företaget (livsmedelsanläggningen) ska betala.

Kontrolltiden för olika livsmedelsanläggningar kan bestämmas utifrån ett klassningssystem framtaget av Livsmedelsverket. Kommunen värderar och klassar verksamheten utifrån olika riskfaktorer (såsom typ av verksamhet, produktionsstorlek och känsliga konsumentgrupper), informationsrelaterad kontroll (såsom spårbarhet, märkning och skyltning) samt vilken erfarenhet kommunen har haft av verksamheten (kontrollen) tidigare. Riskfaktorerna placeras in i en viss riskklass (klass 1-8) vilka motsvarar ett förutbestämt antal kontrolltimmar. Informationsrelaterad kontroll fungerar som ett timtillägg (kontrolltidstillägg) till riskklassen och kan variera mellan 0 och 8 timmar. Erfarenheten från tidigare kontroll delas in i tre klasser (A-C), vilka motsvaras av faktorerna 0,5 respektive 1 eller 1,5. Beroende på vilken erfarenhet anläggningen bedöms ha, multipliceras erfarenhetsklassens faktor med antalet kontrolltimmar från riskklassen och med kontrolltidstillägget.

Exempelvis kan en butik hamna i riskklass 6, vilket motsvarar fyra kontrolltimmar och få ett kontrolltidstillägg om två timmar. Bedöms erfarenheten av kontrollen över tid vara god kan den hamna i erfarenhetsklass A, vilket innebär att butiken får en kontrolltid som motsvarar totalt tre timmar ((4+2) * 0.5). De tre kontrolltimmarna multipliceras därefter med kommunens timtaxa för att på så sätt beräkna kontrollavgiften.

Riskklass	1 = 26 timmar	2 = 20 timmar	3 = 14 timmar	4 = 10 timmar
	5 = 6 timmar	6 = 4 timmar	7 = 2 timmar	8 = 1 timme
Formel	Riskklass (1-26 h) + informationstillägg (1-8 h) x erfarenhetsklass (0,5 1 eller 1,5)			

Förutsättningarna för svenska företag som hanterar livsmedel påverkas i hög grad av hur kommunerna tillämpar regelverket inom området. Kommunens service och rådgivning samt nivån på skatter och avgifter har stor betydelse för företagens ekonomi och konkurrensförutsättningar. Likabehandling och lika förutsättningar för samtliga företag i hela landet ska vägas mot kommunernas egna förutsättningar och självbestämmande.

Det är mycket viktigt att kommunerna kontrollerar efterlevnaden av livsmedelslagstiftningen men det är också viktigt att kommunerna fullt ut lever upp till Förvaltningslagen (2017:900) § 6-7 och § 9

15 Kommunallagen (2017:725) 2 Kap 6 §

16 Kommunallagen (2017:725) 2 Kap 3 §



som handlar om myndigheternas serviceskyldighet samt om enkel, snabb och kostnadseffektiv handläggning. Staten tar regelbundna initiativ för att företagarna ska uppleva att regelkrånglet minskar.

Frågan om för- eller efterhandsdebitering av den årliga kontrollavgiften styrs i Förordning (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter. I dagsläget betalas vanligtvis den årliga kontrollavgiften i förskott. För att underlätta för livsmedelsföretagen föreslog Livsmedelsverket i november 2017 att avgiften för livsmedelskontroll ska betalas efter avslutad kontroll i stället för, som tidigare, i förskott. Näringsdepartementet har tagit fram promemorian En anpassning av bestämmelser om kontroll i livsmedelskedjan till EU:s nya kontrollförordning¹⁷. Promemorian förespråkar efterhandsdebitering. Förslagen i promemorian kan införas som tidigast år 2021. En skrivning i promemorian som NNR särskilt noterar är: "Efterhandsdebiteringen bör ske i samband med utförd kontroll för att få en tydlig koppling till utförd prestation."¹⁸

Hur kommunerna tillämpar regelverken är viktigt och kan upplevas som tillväxthinder. Detta bekräftas av de svar företagen lämnat i en SKOP-undersökning¹⁹ som NNR låtit göra. Enligt undersökningen upplever bl.a. 24 procent av företagarna att specifika branschregler, däribland livsmedelslagstiftningen, utgör stora hinder för tillväxten i företagen. Detta bekräftas också i Svensk Handels undersökning Värsta Reglerna (2017) där livsmedelslagstiftningen anges som det regelområde som kräver klart mest hantering av dagligvaruföretagen. 62 procent av dagligvaruföretag anger att livsmedelslagstiftning kräver mest hantering, följt av 17 procent för arbetsrätt och 7 procent för skatteregler.²⁰

Mot bakgrund av detta fann NNR och dess medlemsorganisationer det intressant och viktigt att undersöka hur förhållandena och variationerna i dagsläget ser ut mellan kommunerna beträffande livsmedelskontroll samt följa upp NNRs undersökningar från år 2012 och år 2016. Resultatet redogörs för i denna rapport.

Unika omständigheter

Corona-krisen 2020 (Covid-19) har haft långtgående effekter på företagen i Sverige och därmed på det lokala företagsklimatet. Många företag inom livsmedelsbranschen har påverkats särskilt mycket, även om just dagligvaruhandeln och NNRs ärendexempelverksamhet inte har påverkats genom försämrad omsättning. Sveriges kommuner arbetar hårt för att företagen ska klara sig igenom krisen och komma stärkta ut på andra sidan. Trots krisen har de kommunala handläggarna inom livsmedelskontrollen som NNR vänt sig till med denna enkät tagit sig tid att besvara densamma. Det finns ett intresse i många kommuner att utveckla kontrollverksamheten för att stärka det lokala näringslivsklimatet.

Även om kommunal verksamhetsutveckling och effektivisering inte kan rädda ett företag som drabbats hårt av Corona-krisen, menar NNR att det kan vara så att även små förbättringar i form av exempelvis sänkta kontrollavgifter kan få några ytterligare företag att klara sig igenom krisen. Företagen förtjänar en kostnadseffektiv kommunal livsmedelskontroll och arbetet att förbättra på detta område bör inte stanna upp, trots att fokus just nu naturligtvis ligger på akuta åtgärder. NNR har därför valt att fortsätta sitt projekt omkring kommunal regeltillämpning trots Corona-krisen och dess ekonomiska följdverkningar.

17 Ds 2018:41

18 Ds 2018:41 Sidan 287 första raden

19 Länk till SKOP-undersökningen från december 2019 finns på NNRs hemsida med adress <http://nnr.se/wp-content/uploads/nnrs-skop-undersokning-2019-med-svenska-foretagare.pdf>

20 Svensk Handel. Värsta Reglerna (2017). <https://www.svenskhandel.se/globalassets/dokument/aktuellt-och-opinion/rapporter-och-foldrar/ovriga-rapporter/varsta-reglerna-2017.pdf>



1.3 Disposition

I metodavsnittet 1.4 redogörs för hur undersökningen utformats och genomförts. Detta följs av en resultat- och analysdel i kapitel två. I kapitel tre redogörs för NNRs slutsatser följt av rekommendationer till kommunerna med anledning av resultaten. I bilagorna återfinns undersökningens frågor till kommunerna samt en detaljerad redovisning av hur varje kommun har svarat.

1.4 Metod

NNRs undersökning är en totalundersökning och genomfördes i mars 2020. Den utformades som en webbenkät och sändes via e-post till samtliga kommuners livsmedelschefer/inspektörer eller motsvarande, ansvariga för kommunens livsmedelskontroll (290 stycken). Webbenkäten föregicks av en förberedande "kontaktenkät" till kommunerna där de ombads bekräfta eller ange rätt kontaktperson.

Frågorna till webbenkäten togs fram av NNR i dialog med företagare och experter och granskades ur ett metod- och surveyperspektiv av flera olika externa experter. Frågorna testades även på ett antal kommuner innan de färdigställdes. Sex av frågorna har vid tidigare undersökningstillfällen granskats av SCB ur ett metod- och surveyperspektiv. Undersökningen innehöll nio frågor, några som skulle besvaras med ja eller nej och några med flervalsalternativ. Frågorna återfinns i bilaga 1. Det gavs även möjlighet att lämna skriftliga kommentarer till frågorna. Många kommuner har i stor utsträckning utnyttjat denna möjlighet.

För att kunna jämföra kommunerna med varandra har NNR valt att använda en exempelbutik utifrån vilken frågorna om kommunernas planerade verksamhet kopplad till livsmedelskontroll ställdes. Butiksexemplet formulerades enligt nedan.

Frågorna nedan avser en livsmedelsbutik med 45 anställda (ca 30 årsarbetskrafter). Det motsvarar 1-2 årsarbetskrafter som hanterar öppna livsmedel. Butiken paketerar fisk och skaldjur. Butiken grillar, nedkylar, packar och varmhåller kyckling men saknar manuell betjäning. Butiken har försäljning av färdigmat och sallad i lösvikt där kunden tar själv. Butiken hanterar frysvaror. Butiken jäser och bakar halvfärdiga produkter samt bakar frysta degämnen. Butiken är nystartad. Butiken är certifierad enligt Svensk standard för livsmedelshantering i butik, fastställd av Svensk Dagligvaruhandel (<https://www.svenskdagligvaruhandel.se/certifiering/>).

Om en livsmedelsbutik med 30 årsarbetskrafter inte finns inom kommunen, gör en teoretisk uppskattning och besvara frågorna som om en sådan livsmedelsbutik hade funnits. Exempelärendet benämns nedan "butiksexemplet".

Butiksexemplet är hämtat från en verklig butik. Ytterligare fakta om butiken hade kunnat läggas till men NNR bedömer trots detta att svaren ger en rättvisande bild av kommunernas livsmedelskontroll, då samtliga kommuner utgått från exakt samma förutsättningar när de har gjort sina bedömningar.



NNR har jämfört resultaten från undersökningarna år 2012 och år 2016 med denna undersökning. Det butiksexempel som har använts vid dessa undersökningstillfällen har näst intill samma formulering. Vid undersökningen år 2016 gjordes tillägget "Butiken är nystartad. Butiken är certifierad enligt Svensk standard för livsmedelshandling i butik, fastställd av Svensk Dagligvaruhandel.", jämfört med butiksexemplet vid undersökningen år 2012. Trots dessa tillägg bedömer NNR att resultaten för de tre tillfällena är jämförbara, dels därför att den nämnda certifieringen av 94 procent av kommunerna inte har bedömts påverka riskbedömningen och dels därför att 98 procent av kommunerna, vid båda undersökningarna, har placerat exempelbutiken i erfarenhetsklass B, normalläget för en nystartad verksamhet.

Svaren sammanställdes elektroniskt av företaget SKOP Analys som även konstruerat och designat själva webbenkäten. För resultatsammanställning och analys stod NNR i samråd med företagare och experter. I enstaka fall har även uppföljning av svaren skett med den svarande kommunen.

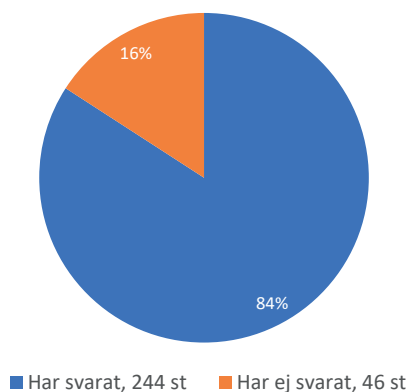


2. Resultat och analys

Nedan redogörs för resultaten av de frågor NNR ställt till kommunerna om deras risk- och erfarenhetsklassning av livsmedelsverksamheter, betydelsen av certifiering, hur och vilka avgifter som tas ut för livsmedelskontrollen, hur ofta kontroll sker, utvärdering av verksamheten, attityden till uppdraget samt hur det näringslivsfrämjande perspektivet tas hänsyn till. Frågorna avsåg ett specifikt butiksexempel (se avsnitt 1.4 Metod). Mottagare av frågorna var livsmedelsinspektörer eller chefer inom berörd förvaltning på kommunerna.

Andelen kommuner som svarat respektive inte svarat på NNRs undersökning fördelar sig enligt diagrammet nedan:

Svarsfrekvens och bortfall



84 procent av kommunerna (244 stycken) valde att besvara NNRs undersökning medan 16 procent (46 kommuner) valde att avstå. Detta är en mycket god svarsfrekvens.

De 46 kommuner som valde att avstå är relativt jämnt fördelade på de olika kommungrupperna²¹ och på länen. En del kommuner som besvarat undersökningen har inte besvarat alla frågor, vilket innebär att bortfallet för enskilda frågor kan vara större än bortfallet för undersökningen i sin helhet. NNR bedömer inte att bortfallet har påverkat undersökningens resultat i någon riktning.

2.1 Klassning av livsmedel

NNR frågade: "Vilken riskklass, erfarenhetsklass och vilket informationstillägg skulle vårt butiksexempel placeras inom, som nystartat?"

Två kommuner som deltagit i NNRs undersökning avstod helt från att besvara denna fråga, vilket innebär att det totala bortfallet på frågan blev 17 procent (48 kommuner). 242 kommuner har besvarat någon del av frågan.

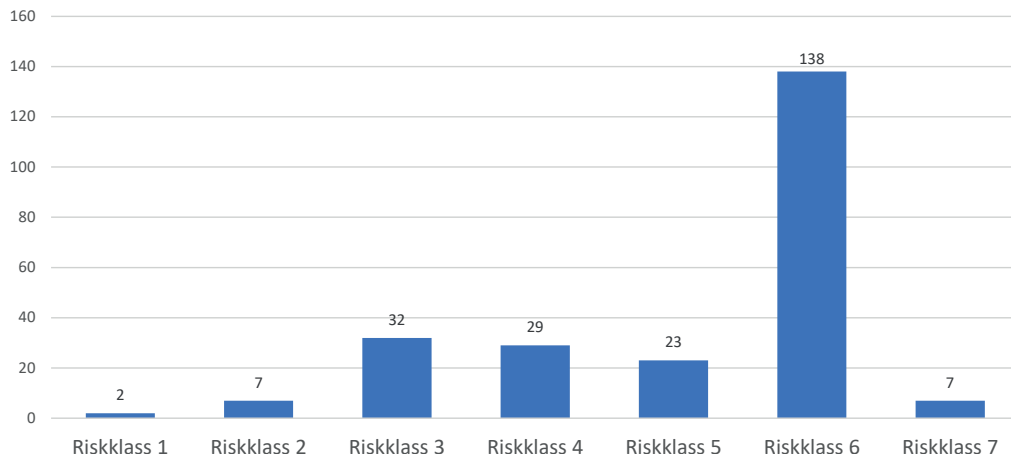
21 Enligt SKR:s indelning i kommungrupper, se <https://skr.se/tjanster/kommunerlandsting/faktakommuneroch-landsting/kommungruppsindelning.2051.html>



Riskklass

När det gäller riskklassning av butiksexemplet har 238 kommuner besvarat frågan.

Fördelning av kommunerna bedömda riskklasser



Resultaten visar att en majoritet av de svarande kommunerna, 145 stycken (61 procent), placerar NNRs butiksexempel i riskklass 6 eller 7, medan 93 kommuner (39 procent) placerar butiken i någon av riskklasserna 1-5. Detta innebär i praktiken att majoriteten av kommunerna, utifrån Livsmedelsverkets riktlinjer om riskklassificering²², gjort bedömningen att NNRs butiksexempel ska ha en kontrolltid motsvarande fyra timmar, avseende de riskfaktorer som butiken i sin verksamhet ställs inför. För de kommuner som placerat livsmedelsbutiken i riskklasserna 1-5 innebär det för butikens del att kontrolltiden hos dem, vad avser risk, kommer att variera mellan sex och 26 timmar. Det är nio kommuner som valt att placera butiken i de högsta riskklasserna, 2 och 1, vilka motsvarar 20 respektive 26 kontrolltimmar.

Många (144 kommuner) har i denna enkät bedömt riskklassningen på ungefär samma sätt som i den förra enkäten år 2016. 42 kommuner har ändrat sin riskbedömning med tre eller fler steg, både uppåt och nedåt på riskskalan, sedan 2016. Detta kan tyda på att vissa oklarheter i riskklassningssystemet.

Ett tiotal kommuner uppger att de hade behövt mer information för att kunna göra en säker riskklassning. De skriver att de därmed haft svårt att bedöma butiksexemplets uppgifter om produktionens storlek samt hur verksamheten förhåller sig till känsliga konsumentgrupper, som är två andra parametrar för att bestämma riskklassningen. De har ändå gjort en riskklassning, men då med reservation för att de skulle behöva kontakta butiken för att inhämta mer fakta, alternativt att man sätter en preliminär riskklassning som sedan kalibreras efter den första genomförda tillsynen. Exempelvis Öckerö skriver: "Vi är en liten kommun och har koll på vad som händer. Vi försöker alltid få kontakt med nya verksamheter för att stämma av så att det blir rätt kontrolltid."

Flera kommuner har kommenterat vilken taxemodell de använder. NNR uppfattar att de flesta kommuner använder Livsmedelsverkets nya modell. Några har angivit att man använder Livsmedelsverkets första riskklassningsmodell från år 2007, andra anger att man har en egen taxemodell eller riskklassningsmodell.

22 Den högsta riskklassen är 1 och den lägsta är 8. Riskklass 1 motsvarar en kontrolltid på 26 timmar och riskklass 8 en kontrolltid på 1 timme.



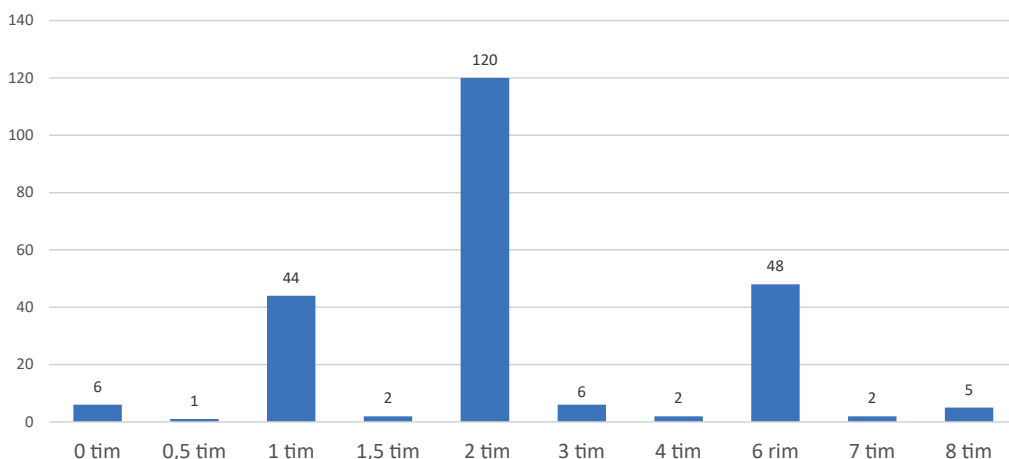
Flera kommuner har i kommentarsfältet förklarat hur man resonerat kring riskbedömningen av olika delar av verksamheten i exempelbutiken. Det förklaras att det är den del av verksamheten som har högst risk som avgör riskklassningen. Några kommuner har också angivit hur många riskpoäng som åsatts utifrån olika omständigheter i verksamheten. NNR uppfattar att det kan finnas skillnader mellan kommunerna i tilldelandet av riskpoäng för samma omständighet. Exempelvis anger Huddinge att 10-30 årsarbetskrafter som hanterar livsmedel med lågrisk ger 50 poäng samtidigt som Eskilstuna istället anger 35 poäng för samma omständighet.

Det framgår av kommentarerna till frågan att vissa kommuner justerar det antal timmar kontrolltid som riskklassningen ger enligt modellen. Exempelvis anger Höganäs, som har satt riskklass 4 på exempelbutiken, att kontrolltiden justeras från 16 till 12 timmar. Älvkarleby har angivit 28 timmars kontrolltid och kommenterat detta på följande sätt: "Tycker att det blev en hög kontrolltid för butiks-exemplet. Funderar på om jag har tänkt rätt." NNR menar att med efterhanddebitering spelar det inte så stor roll hur mycket tid som har planerats för enligt riskklassningsmodellen, utan det justeras enkelt efter besöket. En kommentar till denna fråga visar att flera kommuner gör rimlighetsbedömningar av den framräknade tidsåtgången: "Vi använder i dag Livsmedelsverkets modell för riskklassning. Märker vi att tilldelad kontrolltid inte speglar det faktiska kontrollbehovet så justeras detta – genom höjning eller sänkning av kontrolltiden." NNR menar att en del av problemet kan ligga i att riskklassningsmodellen driver fram ett ökande antal kontrolltimmar. NNR frågar sig varför tolkningen av modellen får detta resultat. Vilken roll spelar länsstyrelsernas kontroll av den kommunala livsmedelskontrollen, för den utveckling som kan noteras.

Informationstillägg

När det gäller den informationsrelaterade kontrollen (såsom spårbarhet, märkning och skyltning) har 236 kommuner besvarat frågan.

Fördelning av kommunerna bedömda informationstillägg



120 kommuner (51 procent) har angivit att informationstillägget (kontrolltidstillägget) för NNRs exempelbutik blir två timmar medan 53 kommuner (22 procent) har angivit en timme eller mindre. Skillnaden mellan dessa grupper förklaras till stor del av att det inte framgår av exemplet om butiken har egen märkning. Om butiken inte utför märkningen själv kan kommunerna, enligt Livsmedelsverkets riktlinjer, välja ett lägre informationstillägg.

57 kommuner (24 procent) har angivit ett högt informationstillägg, mellan fyra och åtta timmar. Dessa kommuner är till stor del också samma kommuner som placerat NNRs butiksexempel i de



högsta riskklasserna (1-4). Det kan noteras en ökning av andelen av de svarande kommunerna som sätter ett högt informationstillägg, genom åren. År 2012 utgjorde dessa 6 procent, år 2016 var de 16 procent och vid denna undersökning är andelen alltså 24 procent. Ökningen mellan år 2012 och år 2016 skulle kunna förklaras med att informationsförordningen implementerades efter att undersökningen år 2012 genomfördes. Den fortsatta ökningen i liknande takt tyder dock på att det finns andra bakomliggande skäl.

Erfarenhetsklass

Av de 242 kommuner som besvarat denna del av frågan svarade nästan alla (alla utom sex) att de placerar NNRs exempelbutik i erfarenhetsklass B. Detta innebär att det sammanlagda antalet kontrolltimmar från erfarenhetsklassen och informationstillägget ska multipliceras med faktor 1 (innan man multiplicerar kontrolltimmarna med kommunens timtaxa). Enligt Livsmedelsverkets riktlinjer ska nya livsmedelsanläggningar placeras i denna erfarenhetsklass. Det kan betraktas som ett normalläge. Svaren från kommunerna på den här punkten är i det närmaste identiska jämfört med enkäterna från år 2012 och år 2016.

Analys

Kommunernas riskklassning, informationstillägg och erfarenhetsklassning för NNRs butiksexempel översätts till hur många kontrolltimmar som kommunerna ska ta betalt för – och genomföra – gentemot livsmedelsbutiken. Antalet kontrolltimmar varierar då från två/tre timmar i Sävsjö respektive Skara till 28 timmar i fyra kommuner. Detta innebär en skillnad på hela 26 timmar, vilket motsvarar drygt tre arbetsdagar. Majoriteten, 55 procent (133 kommuner) av de svarande, har dock en kontrolltid på fem till sex timmar. 12 procent (28 kommuner) ligger på sju till elva timmar, medan hela 28 procent (68 kommuner) har en hög sammanlagd kontrolltid (mellan 12 och 28 timmar).

Vid en jämförelse av denna undersökning med resultaten från undersökningarna år 2012 och år 2016 tyder resultaten på en ökande kontrollbörda för företagen, genom att den andel av kommunerna som anger en begränsad kontrolltid på 5-6 timmar har minskat (från 65 procent åren 2012 och 2016 till 55 procent år 2020). Samtidigt har den andel kommuner som har angivit en hög sammanlagd kontrolltid (12-28 timmar) ökat, från 14 procent år 2012, 24 procent år 2016 till 28 procent år 2020.

Riksgenomsnittet för kontrolltid på en sådan livsmedelsbutik som i exemplet ligger på 9,4 timmar, vid årets undersökning. Vid en jämförelse av snitten regionalt sticker Kronoberg, Norrbotten, Gävleborg, Västerbotten och Örebro län ut med genomsnitt nedåt sju timmar. Flera andra län har genomsnitt på mellan 10 och 14 timmar, med Uppsala i topp. När det gäller kommuntyper har Landsbygdskommuner, Landsbygdskommuner med besöksnäring och Långpendlingskommuner nära större stad låga genomsnitt på drygt åtta timmar.

Även om ärendeexemplet skulle kunna vara längre och kunna innehålla fler uppgifter anser NNR att det är anmärkningsvärt att skillnaden i kontrolltid mellan två kommuner kan variera med 26 timmar för samma butik, samt att det är så många som 68 kommuner som avviker kraftigt från majoriteten, när det gäller kontrolltiden. Det innebär att den årliga kontrollavgiften kommer att påverkas kraftigt av vilken kommun butiken ligger i. Det är också anmärkningsvärt att kontrolltiden ser ut att öka över tid. Det bör i dessa fall studeras mer i detalj vad som är orsaken till den stora variationen och till ökningen. En möjlig orsak kan vara hur vissa kommuner/inspektörer tolkar vad själva kontrollen ska bestå i, jämfört med andra inspektörer. Ska det exempelvis vara en kontroll av varje ingående detalj eller moment, eller mer utav en systemkontroll och en riskstyrd kontroll?



Riskstyrd kontroll handlar om att lägga större resurser på de verksamheter där det av olika skäl finns störst risk för misskötsel. Detta förhållningssätt resulterar i att dokumenterat seriös och väl-skött verksamhet får mindre kontroll och mer översiktlig handläggning vid ansökningsförfaranden, samtidigt som myndighetsutövningen kan fokuseras där den gör som störst nytta. Se bl.a. Transportstyrelsens arbete med riskstyrning²³. Se också OECDs rekommendationer i Best Practice Principles for Regulatory Policy²⁴.

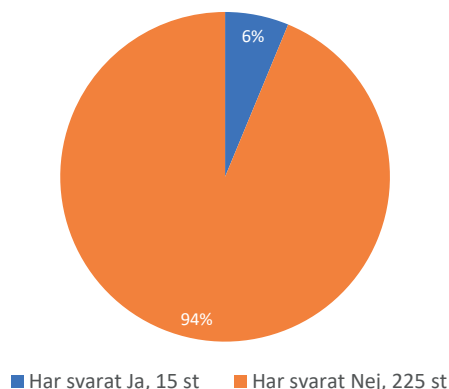
Något NNR ser som positivt är att majoriteten av kommunerna gör en likartad bedömning av NNRs butiksexempel utifrån det klassningssystem som finns och sålunda även ger butiken en likartad kontrolltid. Det som för denna majoritet av kommuner blir viktigare för butikernas verksamhet och avgift, är storleken på kommunernas timtaxa och om kommunerna faktiskt genomför den kontroll de tar betalt för.

2.2 Hur klassningen påverkas av eventuell branschcertifiering

NNR frågade: "Har vårt butiksexempels certifiering enligt Svensk standard för livsmedelshantering i butik vägts in och påverkat riskbedömningen och därmed riskklassen?"

Fyra kommuner som deltagit i NNRs undersökning avstod från att besvara frågan om klassningen har påverkats av branschcertifiering, vilket innebär att det totala bortfallet på frågan blev 17 procent (50 kommuner). 240 kommuner har besvarat frågan.

Har certifieringen påverkat riskbedömningen?



Av de 240 kommuner som har svarat uppger 225 att butikens certifiering inte skulle ha påverkat riskbedömningen. Följande 15 kommuner har svarat Ja på frågan:

Bollebygd	Söderköping
Emmaboda	Tomelilla
Flen	Valdemarsvik
Halmstad	Värmdö
Ludvika	Värnamo
Sjöbo	Ystad
Sorsele	Östra Göinge
Sunne	

23 <https://www.transportstyrelsen.se/sv/Om-transportstyrelsen/vart-uppdrag-och-arbetssatt/tillsyn/riskbaserad-tillsyn/>

24 Regulatory Enforcement and Inspections, Principle 3, Risk-focus and proportionality.



År 2008 tog dagligvaruhandeln initiativet att utveckla en Svensk Standard för livsmedelshantering i butik, vilken lanserades i maj 2009. Svensk Standard för livsmedelshantering i butik finns för att tillgodose de branschspecifika krav och förutsättningar som finns för hantering av livsmedel i butik. Butiker som är certifierade har granskats och godkänts av en ackrediterad tredje-part. Branschriktlinjerna "Säker Mat i din butik", som har godkänts av Livsmedelsverket, ligger till grund för standarden.

En överväldigande majoritet (94 procent) svarar alltså att certifieringen inte påverkar deras riskbedömning. År 2016 var svarsfrekvensen något högre, 255 kommuner besvarade samma fråga då. Antalet kommuner som svarade Ja på frågan var då sju. Ingen av dessa sju kommuner har svarat på samma sätt vid denna undersökning. Av de 15 kommuner som svarat Ja denna gång svarade 12 Nej år 2016. Flen, Söderköping och Värnamo har svarat Ja på frågan denna gång men besvarade inte enkäten år 2016. 195 kommuner har svarat Nej vid båda tillfällena.

NNR förstår av kommentarer i enkäten att många kommunerna ser positivt på att en butik är certifierad, men att man ändå gör en fristående bedömning som visar om butiken sköter sig som den ska. Många kommuner uppfattar att en certifiering är en god hjälp för butikerna i deras säkerhetsarbete. Exempelvis förklarar Skinnskatteberg i kommentarsfältet till frågan att certifieringen enligt svensk standard troligen kommer att påverka. Linköping skriver däremot att en certifiering som intyg inte behöver visa sig i verkligheten. Strängnäs skriver på ett liknande sätt att bedömningen görs utifrån hur väl allt fungerar i praktiken och sker inte automatiskt med utgångspunkt i en certifiering.

Ökningen av antalet kommuner som anser att en branschcertifiering ska påverka riskbedömningen, är en fördubbling, även om det är från en mycket låg nivå. NNR menar att även om kunskapen om branschcertifieringens innehåll ser ut att ha ökat skulle resultaten sett annorlunda ut om fler kommuner hade haft mer kunskap om vad butikscertifieringen, Svensk standard för livsmedelshantering i butik, innebär och om revisorernas kompetens. Eftersom det handlar om en tredje-partscertifiering finns tydliga krav på kompetens, revisionsteknik m.m. samt krav på regelbundna kalibreringsmöten.

NNR anser att det vore intressant att undersöka om man kunde skapa en ökad synergi mellan den process som föregår certifieringen med därpå följande revision och den kontroll som kommunerna utövar. Om man i de två processerna kontrollerar samma saker och bedömnarna har likvärdig kompetens borde det logiskt sett kunna finnas utrymme för en ökad samordning och möjlighet att undvika dubbla revisioner/kostnader, eller en del av dessa. Den information som framgår av certifieringen är dessutom huvudsakligen riktad till aktörer med hög kompetens i frågan, tjänstepersoner och företagare, och inte egentligen till konsumenterna. Detta är en indikation på att innehållet skulle kunna tillmätas större vikt bland de kommunala handläggarna, än vad undersökningen visar.

2.3 Kostnader (avgifter) för livsmedelskontrollen

NNR frågade: "Hur stor årlig kontrollavgift, inklusive fasta och rörliga avgifter, betalar vårt butiks-exempel?"

16 kommuner avstod från att besvara frågan, vilket innebär att det totala bortfallet på frågan blev 21 procent (62 kommuner). 228 kommuner har besvarat frågan.

Svaren visar på mycket kraftiga skillnader mellan kommunernas kontrollavgifter för det aktuella butiksexemplet. De kommuner med lägst avgift, bedömde 1 480 kr i årlig kontrollavgift medan den dyraste kommunen som medverkade i undersökningen uppgav en årlig avgift på drygt 35 000 kr, en skillnad däremellan på drygt 33 000 kr. Spannet låg år 2016 på 25 400 kr (2 600 kr – 28 000 kr), mellan den kommun med lägst avgift och den med högst. Spannet har alltså ökat åt båda hållen.



Rättvik uppger bland de lägsta avgifterna för butiksexemplet och tar ut en årlig avgift på 1900 kr. Utöver det tar kommunen betalt för den faktiska tid man lägger ner på förarbete, kontroll på plats och efterarbete. Som kommentar till den riskklassificering man har bedömt skriver Rättvik: "Vi tillämpar 2008 års riskklassificering. Den består av 1-5. Där varje riskklass ger ett kontrollintervall. I detta exempel skulle det bli riskklass 3. Det innebär ett planerat kontrollbesök per år." Rättvik var länge ensam om denna konstruktion av taxan, men idag använder, enligt denna enkätundersökning, följande kommuner ett liknande sätt att debitera:

Sorsele	Hedemora
Norrköping	Öckerö
Boxholm	Gotland
Hylte	Östra Göinge
Skellefteå	Arjeplog (en del innan och en del efter)
Solna	

Nedan listas de kommuner som i enkäten uppgivit lägst kontrollavgift för vår exempelbutik:

Haninge	1 480 kr	Kävlinge	4 635 kr
Nynäshamn	1 480 kr	Finspång	4 860 kr
Rättvik	1 900 kr	Sävsjö	4 875 kr
Skara	3 450 kr	Överkalix	4 920 kr
Högsby	4 400 kr	Växjö	4 935 kr
Trosa	4 400 kr	Kungsbacka	4 968 kr

NNR har jämfört de 204 kommuner som har besvarat frågan vid de två tillfällena år 2016 och år 2020. 130 kommuner (64 procent) har höjt den bedömda avgiften, 10 kommuner (5 procent) har bedömt en oförändrad avgift, medan 64 kommuner (31 procent) har bedömt en lägre avgift. Den kommun som höjde den bedömda avgiften mest mellan undersökningstillfällena höjde med dryga 27 000 kr och det var 27 kommuner som höjde med mer än 10 000 kr. Det var 18 kommuner som sänkte avgiften med mer än 10 000 kr och den kommun som sänkte mest gick ned med drygt 22 000 kr. Avgifterna inom samma kommun kan variera mycket över tid, trots att kontrollobjektet och regelverket är detsamma. Siffrorna skulle kunna tolkas som att det görs mer och hårdare kontroller och vad detta i så fall beror på behöver diskuteras.

År	2012	2016	2020
Snitt	6 500 kr	8 500 kr	10 300 kr
Median	5 676 kr	6 377 kr	7 448 kr

NNR har tittat på median och genomsnittliga årsavgifter för exempelbutiken i de kommuner som har svarat nu respektive år 2016 (253 svarande kommuner) och år 2012 (230 svarande kommuner).

När det gäller regionala skillnader noteras att Blekinge, Gävleborg, Skåne och Örebro vid tillfällena år 2016 och år 2020 haft snittvärden tydligt under riksgenomsnittet samtidigt som Jämtland och Halland haft snittvärden tydligt över. Konsumentprisindex har mellan år 2012 och år 2019 stigit med 6-7 procent²⁵. Lönerna har mellan år 2012 och år 2019 stigit med ca 12 procent²⁶. Samtidigt har riksgenomsnittet för den av kommunerna bedömda avgiften för exempelbutiken stigit med nästan 60 procent. Avgiftsnivån har således stigit betydligt snabbare än såväl KPI som lönerna.

25 SCB Konsumentprisindex från 2012-2019 (314-334)

26 Nominell löneökningstakt på 2,5 procent per år sedan 2012. En ökning på ca 12 procent över perioden.



I detta sammanhang vore det intressant att studera de kommuner som har lyckats sänka sina avgifter kontinuerligt sedan år 2012. Det kan säkert till en del handla om effektiviseringar i verksamheten.

Som tidigare nämnts i rapportens avsnitt 2.2 om klassning vid livsmedelskontroll, har klassningen en avgörande betydelse för hur mycket en livsmedelsbutik får betala i kronor och tid för kommunens livsmedelskontroll. I detta sammanhang bör också nämnas att avgifterna skulle kunna variera ännu mer beroende på vilken erfarenhet de enskilda kommunerna bedömer att butiken har över tid. Flertalet kommuner gör en likartad bedömning. NNR anser dock ändå att den femtedel av kommunerna som klassar butikerna betydligt högre än övriga bör överväga och motivera detta, då priset och omfattningen av deras kontroll får stora konsekvenser för de enskilda butikerna och för företagsklimatet.

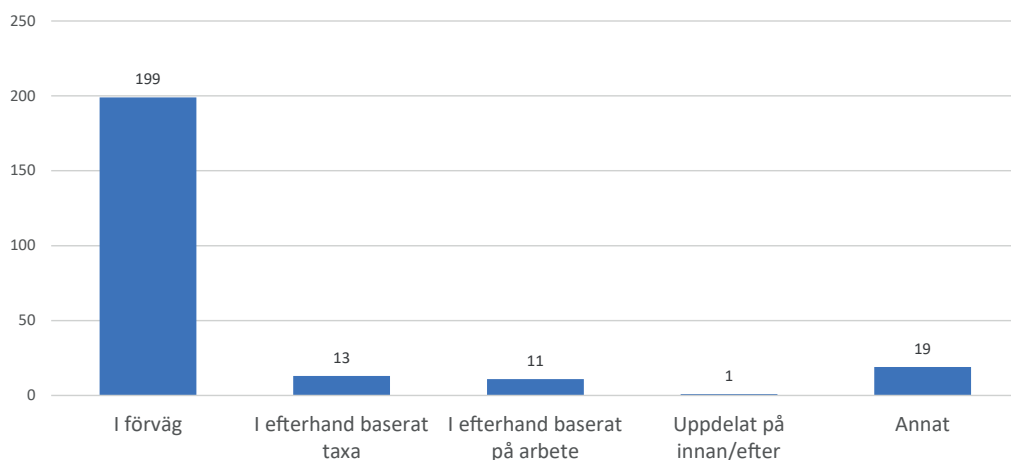
2.4 Hur debiteringen genomförs

NNR frågade: "Hur/när debiteras tillsynsavgiften för vårt butiksexempel?"

De svarsalternativ som kommunerna kunde välja mellan var: I förväg, I efterhand baserat på tid för utfört arbete, I efterhand baserat på uppskattad tidsåtgång enligt taxa, Uppdelat på en del innan och en del efter samt Annat.

En kommun som deltagit i NNRs undersökning avstod från att besvara frågan, vilket innebär att det totala bortfallet på frågan blev 16 procent (47 kommuner). 243 kommuner har besvarat frågan.

Hur genomförs debiteringen?



Av de 243 kommuner som har svarat uppger 199 kommuner att avgiften tas ut i förväg. 13 kommuner uppger att avgiften tas ut i efterhand baserat på uppskattad tidsåtgång enligt taxa (schabloniserad tid) och 19 kommuner har svarat Annat. Elva kommuner tar ut avgiften i efterhand baserat på utfört arbete och en kommun att avgiften tas ut uppdelat på en del innan och en del efter (baserat på tid för utfört arbete).



Kommuner som tar betalt i efterhand för utfört arbete:

Sorsele	Hedemora
Norrköping	Öckerö
Boxholm	Gotland
Hylte	Östra Göinge
Skellefteå	Arjeplog (en del innan och en del efter)
Solna	

Gotlands kommentar till frågan bekräftar svaret: "Ingen årlig kontrollavgift debiteras. Avgiften debiteras i efterhand baserat på den faktiska tiden för kontrollen inklusive för- och efterarbete."

Kommunerna Bjuv, Kalix, Klippan, Svalöv och Örkelljunga anger som förklaring till svaret Annat att timdebitering görs det första året och att därefter en fast avgift baserat på timmarna enligt riskklassningen, tas ut. Utöver dessa har tio kommuner i kommentarsfältet till frågan förklarat att timdebitering sker det första året, för att sedan gå över till debitering enligt riskklassningssystemet. NNR föreställer sig att ett av skälen till att göra på detta sätt är att man vill undvika risken för felaktig debitering för tid som sedan inte behöver läggas ned. NNR finner det logiskt att kommunerna är angelägna om att debitera företagen för just det arbete som läggs ner, varken mer eller mindre. Detta handlar sannolikt om att kommunen upplever att det är svårt att förutse hur tillsynsbehovet kommer att se ut vid ett första besök. Vid antagandet att det andra besöket kommer ca ett år senare menar NNR att osäkerheten om tillsynsbehovet då bör vara näst intill lika stor. En verksamhet kan utvecklas mycket på ett år, på olika sätt. Det naturliga vore att vid själva besöket avgöra omfattningen av tillsynsbehovet. I detta sammanhang vill NNR lyfta fram Norrköpings kommentar till frågan: "Vi planerar antal kontroller i verksamheter efter riskklassningen, verksamheten debiteras sedan i efterhand, för- och efterarbete är efter schablon medan kontrolltid är efter faktiskt tid." NNR uppfattar att Norrköping utnyttjar fördelen med riskklassningssystemet som stöd för planeringen samtidigt som man utnyttjar den kommunikativa fördelen gentemot företagen genom att redovisa den tid som faktiskt lagts ner på kontrollarbetet. Att man därutöver har en schabloniserad avgift för den del av arbetet som inte utgörs av kontrolltid, finner NNR också följa en logik.

I övrigt tolkar NNR förklaringarna till svaret Annat som att avgift tas ut på ett schabloniserat sätt, d.v.s. inte baserat på tid för utfört arbete. Tre kommuner har inte angivit någon förklaring till det valda svarsalternativet Annat. Således skulle 228 (199+13+16) kommuner kunna anses ha en schabloniserad taxa samtidigt som 12 kommuner (5 procent) tar tydlig hänsyn till tid för utfört arbete i sin avgiftsstruktur.

Angående problem med efterhandsdebitering skriver Tingsryd: "Uppdelat på innan och efter tar ännu mer tid för fakturering." NNR menar att administrativt extraarbete naturligtvis ska minimeras, om det inte finns tydliga vinster i form av ökad transparens gentemot företagen, som motvikt.

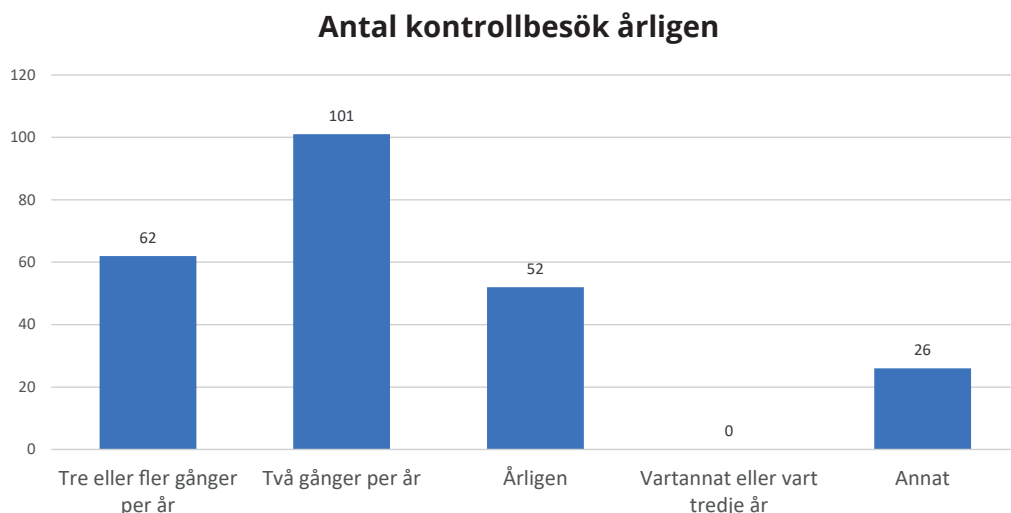
Tanum skriver i kommentarsfältet att kommunerna enligt gällande livsmedelslagstiftning ska debitera årlig tillsynsavgift i förskott. Kristianstad skriver att det inte finns stöd i lagstiftningen att debitera i efterhand. Hammarö hänvisar i kommentaren till *Förordningen (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter* och förklarar att avgiften ska betalas med helt avgiftsbelopp för varje påbörjat kalenderår. Denna strikta tolkning av det gällande regelverket kontrasterar mot de många kommuner som redovisar ett annat tolkningssätt, exempelvis genom att timdebitera i efterhand avseende första årets avgift eller genom en generell efterhandsdebitering. NNR menar att regelverken uppenbarligen lämnar utrymme för olika tolkningar och att skillnaderna här behöver minska.



2.5 Kontrollbesökens frekvens

NNR frågade: "Hur ofta sker ordinarie planerad kontroll på plats för vårt butiksexempel?"
Svarsalternativen var: "Tre eller fler gånger per år / Två gånger per år / Årligen / Vartannat eller vart tredje år / Annat"

Tre kommuner avstod från att besvara denna fråga, vilket innebär att det totala bortfallet på frågan blev 17 procent (49 kommuner). 241 kommuner har besvarat frågan.



52 av de svarande kommunerna (22 procent) valde svarsalternativet Årligen, utan någon vidare kommentar. 101 kommuner (42 procent) svarade att besök i exempelbutiken skulle göras två gånger per år. 62 kommuner (26 procent) skulle göra ett besök tre eller fler gånger per år. Ingen kommun har valt svarsalternativet Vartannat eller vart tredje år. Svarsalternativet Annat valdes av 26 kommuner. NNR har tolkat förklaringarna till svarsalternativet Annat och finner att 20 av svaren innebär 1,5 gånger per år. Utöver dessa 20 kommuner har exempelvis Burlöv svarat "Var 9:e månad" och Uddevalla "8 gånger på tre år".

Årets resultat har förändrats jämfört med undersökningarna år 2012 och år 2016.

År	2012	2016	2020
Årligen	77%	65%	22%
Två ggr/år	15%	23%	42%
Tre ggr/år	8%	12%	26%
Snitt	1,3	1,5	2

Andelen av svarande kommuner som valt de olika svarsalternativen vid de olika undersökningarna. Sist det genomsnittliga antalet besök per år, för de olika undersökningarna.

Det finns alltså en uppenbart ökande trend med fler kommuner som gör flera besök och färre kommuner som gör ett (1) besök hos exempelbutiken nu år 2020, jämfört med år 2016 och år 2012. Trenden kan också följas vid en jämförelse av det genomsnittliga antalet kontrollbesök per år för de då svarande kommunerna. Norrbotten, Örebro och Blekinge ligger tydligt under riksgenomsnittet över perioden 2012 – 2020, samtidigt som Jämtland och Västra Götaland ligger över.



Många kommuner har kommenterat sina svar och flera har förklarat sambandet mellan antalet kontrolltimmar och antalet kontrollbesök. Det görs skillnad på ett vanligt kontrollbesök/inspektion och en revision. En revision är mer omfattande än ett kontrollbesök/inspektion. Det finns kommuner som förklarar att en inspektion normalt tar två timmar i anspråk. Andra kommuner förklarar att ett sådant besök normalt tar så mycket som fem timmar. Det finns kommuner som anger siffror däremellan. Det finns också några få kommuner som har uppskattat normaltiden för en revision och angivit sex timmar. En annan kommun har istället angivit 8-10 timmar som normalt tid för en revision. Dessa skillnader menar NNR tyda på att olika handläggare tolkar regelverkens krav på vad som ska göras vid ett normalt kontrolltillfälle, olika. Dessa skillnader i grundtillämpningen fortplantar sig naturligtvis genom riskklassningssystemet och får kraftfulla utslag i form av stora skillnader i bl.a. årsavgifterna.

När det gäller vilka olika praktiska arbetsuppgifter som ingår i en fastställd kontrolltid är en kommuns kommentar intressant: "Vi tillämpar schablontid vilket innebär att tid för kompetensutveckling av inspektörer, planering av inspektioner, tid på plats samt rapportering läggs in i tiden. Därför lägger vi aldrig mindre än 3 timmar per kontrollbesök." NNR menar att kostnader för planering och rapportskrivning kan lämpa sig för att ta ut genom en schabloniserad årlig avgift, som sedan kompletteras med en variabel avgift för den tid som verkligen läggs på kontrollbesök.

En förklaring till skillnader i kontrolltid vid olika tillfällen lämnas av Alingsås: "Tillsyn görs på olika delar av verksamheten vid olika kontrolltillfällen."

Skälen till den tydligt ökande besöksfrekvensen behöver studeras. Med antagandet att riskerna i en livsmedelsbutik som i exempelärendet inte har ökat i någon större omfattning sedan år 2012 behöver sambandet med det ökande antalet kontrolltimmar övervägas. Ett ökande antal kontrolltimmar behöver spridas ut över fler tillfällen för att tiden ska kunna fyllas med kontrollåtgärder.

2.6 Kommunernas timtaxor för livsmedelskontroll

NNR frågade: "Vilken är kommunens timtaxa för livsmedelskontrollen?"

Tre kommuner avstod från att besvara frågan, vilket innebär att det totala bortfallet på frågan blev 17 procent (49 kommuner). 241 kommuner valde att besvara frågan.

Kommunernas timtaxor varierar stort. De kommuner som redovisade lägst timtaxa, Ronneby och Hallstahammar tog 842 kr respektive 854 kr medan den dyraste kommunen som medverkade i undersökningen har en taxa på 1522 kr, en skillnad på 680 kr. År 2016 var denna skillnad 619 kr (700 – 1319 kr). Nedan listas de kommuner som uppgivit lägst timtaxa för livsmedelskontrollen.

Kommuner med lägst timtaxa:

Ronneby	842 kr	Kävlinge	927 kr
Hallstahammar	854 kr	Sollefteå	930 kr
Högsby	880 kr	Älmhult	931 kr
Eslöv	900 kr	Landskrona	935 kr
Skinnskatteberg	900 kr	Emmaboda	935 kr
Gullspång	901 kr	Karlshamn	949 kr
Mariestad	901 kr	Olofström	949 kr
Töreboda	901 kr	Sölvesborg	949 kr



Även om riskklassningen har störst betydelse för vilken kontrolltid och därmed avgift som kommunen tar ut för livsmedelskontrollen, så har timtaxan också stor påverkan. Om klassningen är likartad för likartade verksamheter, vilket den bör vara, växer också timtaxans påverkan. Den vanligaste klassningen som de svarande kommunerna angav för NNRs butiksexempel var riskklass 6, informationstillägg 2 samt erfarenhetsklass B. Det innebär en kontrolltid på sex timmar. Om man multiplicerar denna kontrolltid med den lägsta respektive högsta angivna timtaxan, blir skillnaden 4 080 kr (9132 – 5052) en ökning från år 2016 då skillnaden var 3 700 kr.

Nio kommuner har sänkt sin taxa sedan år 2016 med ca 10 procent: Umeå, Falköping, Hjo, Skövde, Tibro, Karlsborg, Norrköping, Mora och Orsa. 47 kommuner har höjt sin taxa med 20 procent eller mer sedan år 2016.

ÅR	2012	2016	2020	Total ökning
Median	850 kr	995 kr	1 135 kr	
Ökning		17%	14%	34%
Riksgenomsnitt	875 kr	1 013 kr	1 150 kr	
Ökning		16%	13%	31%

Vid en jämförelse av medianvärdet och riksgenomsnittet för de kommuner som svarat på respektive undersökning åren 2012, 2016 och 2020 finns ett tydligt ökande värde.

Som nämnts tidigare steg Konsumentprisindex åren 2012 – 2019 med drygt sex procent medan lönerna steg med 12 procent under samma period. NNR noterar alltså en mer än dubbelt så hög ökningstakt för timtaxorna i riket, jämfört med vad som är motiverat av de generella kostnadsökningarna i samhället.

Precis som med kommunernas klassning (och därmed kontrollavgiften) är det svårt att se några tydliga samband mellan kommuner som har hög respektive låg timtaxa. Variationerna är tämligen kraftiga både mellan befolkningsmässigt, geografiskt och strukturellt lika kommuner (kommungrupper). Det kan dock noteras att regionerna Stockholm och Uppsala har en genomsnittlig timtaxa tydligt över riksgenomsnittet (1 148 kr) och att regionerna Östergötland, Örebro, Västmanland, Kronoberg, Kalmar, Jönköping och Blekinge ligger klart under, med länsvis genomsnittliga timtaxor på runt 1 000 kr. När det gäller kommuntyper utmärker sig två typer i någon mån, dels har Pendlingskommun nära mindre stad/tätort en genomsnittlig timtaxa knappt tio procent under riksgenomsnittet samtidigt som Pendlingskommun nära storstad har en genomsnittlig timtaxa ca tio procent över riksgenomsnittet. Övriga kommuntyper ligger nära riksgenomsnittet.

NNR anser att det är problematiskt med den stora och ökande spridningen mellan kommunerna som noteras, såväl ur ett nationellt som lokalt perspektiv. Kommunernas motprestation, i detta fall beträffande livsmedelskontrollen, blir svår att härleda mot bakgrund av att timtaxan och klassningen skiljer sig åt så mycket. NNR efterlyser en diskussion om hur taxan ska beräknas. Det bör enligt NNR eftersträvas ett tydligt samband mellan hur timtaxan beräknas och kommunens arbetsinsats (kostnader) gentemot företaget.



Samband riskklassning – timtaxa

De kommuner som har angett ett större antal kontrolltimmar för NNRs butiksexempel har i regel lägre timtaxa än de kommuner som har angett färre kontrolltimmar.

ÅR	2012	2016	2020
Hög timtaxa	6,5 tim	7,7 tim	7,6 tim
Låg timtaxa	12,3 tim	8,8 tim	12,5 tim

NNR har identifierat de tio kommuner med högst timtaxa och tagit fram deras genomsnittliga kontrolltid samt jämfört med de 10 kommuner med lägst timtaxa och deras genomsnittliga kontrolltid. Jämförelsen har gjorts för åren 2012, 2016 och 2020.

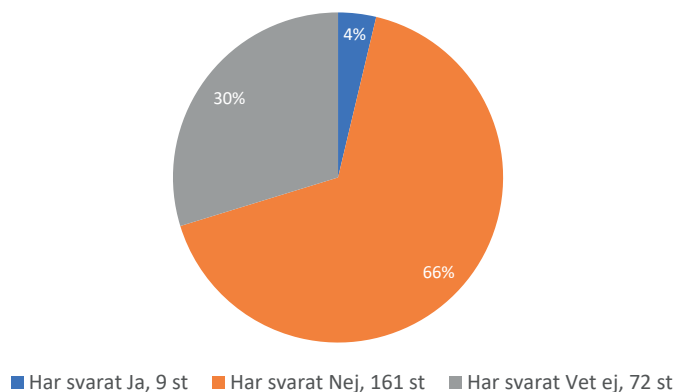
Genomgående är antalet kontrolltimmar markant lägre för de kommuner med hög timtaxa, jämfört med de med låg dito. Vad detta samband beror på går inte att utläsa av resultatet, men bör undersökas närmare. NNR kan dock spekulera i att det bland kommuner med låg timtaxa skulle kunna finnas ett behov av att få in fler kontrolltimmar för att finansiera sina verksamheter.

2.7 Utvärdering av tillsynens påverkan på företagets verksamhet

NNR frågade: "Bedömer ni att företaget i butiksexemplet i samband med en normalkontroll påverkas ekonomiskt, utöver själva kontrollavgiften?"

Som förklarande text angavs: "Denna bedömning kan exempelvis uppkomma inom kommunens uppföljning och utvärdering av sin myndighetsverksamhet."

Utvärdering av kontrollen



Av de 244 kommuner som besvarat NNRs enkät valde två kommuner att inte besvara denna fråga, vilket innebär att det totala bortfallet på frågan blev 17 procent (48 kommuner). 242 kommuner valde att besvara frågan.

Frågan riktar in sig på vilka utvärderande bedömningar som kommunerna ägnar sig åt i anslutning till sin kontrollverksamhet. Samtidigt som kontrollen självklart är viktig och nödvändig menar NNR att kommunerna behöver veta hur och i vilken grad kontrollen påverkar företagets verksamhet. Med god kunskap om vilken påverkan som utövas kan arbetsmetodiken anpassas för att uppnå största möjliga nytta till lägsta möjliga kostnad för både kommunen och för företaget.



Fyra procent (9 kommuner) av de svarande kommunerna har svarat Ja på frågan. Av de övriga har 67 procent (161 kommuner) svarat Nej och 30 procent (72 kommuner) svarat Vet ej. NNR tolkar detta som att det är få kommuner som är medvetna om vad deras kontroll innebär för företagen. Behovet av utvärdering av sin kontrollverksamhet när det gäller ekonomisk påverkan på företagen torde därför vara stort.

82 kommuner har kommenterat sina svar och 46 av dessa tar upp den extra/tillkommande kostnad som uppkommer vid en eventuell extra offentlig kontroll. En sådan extra offentlig kontroll kan naturligtvis bli en följd av ett ordinarie kontrollbesök, det är dock inte denna typ av tillkommande kostnad som frågan riktar in sig på.

Två kommuner skriver att brister som uppdagas kan kosta att åtgärda. Det är inte heller denna typ av tillkommande kostnad som frågan riktar mot.

En annan kommun skriver: "Vi tror inte att företaget påverkas så mycket, men vi har inte undersökt frågan så vi vet inte." NNR menar att det är utmärkt om kommuner uppmärksammas på denna typ av utvärderande frågeställning och skaffar sig kunskap direkt från de företag som kontrolleras.

En kommun tar upp den påverkan på företaget som uppkommer genom kontrollpersonalens närvaro och menar att denna påverkan "måste anses vara försumbar". NNR menar att även den påverkan på företagen som kommunen betraktar som försumbar behöver verifieras i en utvärdering av verksamheten.

Hultsfred och Vimmerby skriver man försöker att störa verksamheten så lite som möjligt under en kontroll. Detta troligen trots att störningen skulle kunna betraktas som försumbar. Älvsbyn och Åtvidaberg tar upp att om personen som svarar på frågorna vid kontrollen får en kund så väntar man medan den personen hjälper kunden.

Knivsta tar som konkreta kostnader upp personalkostnader och kostnader för provtagning vid beslagtagande av varor. Tanums kommun tar upp kostnader om ett varuparti måste beläggas med saluförbud och destrueras. Värmdö tar upp att kontrollen tar tid från verksamheten, vilket medför kostnader. Kil tar upp att det i samband med en revision kan krävas mer tid och personalresurser från verksamheten, vilket innebär kostnader. Östersund tar också upp att den kontrollerade verksamheten kan behöva avsätta personal/tid vid en kontroll. Skurup tar upp att det innebär kostnader om personal i den kontrollerade verksamheten "behöver stanna extra timmar". Orust tar också upp arbetstidsåtgången i samband med ett kontrollbesök. NNR menar att det är denna typ av påverkan som det är viktigast för kommunen att skaffa sig en uppfattning omkring. Självklart ska kontrollen ta personalresurser i anspråk men i anspråkstagandet ska endast göras i den omfattning som är motiverat av måluppfyllelse på effektivast möjliga sätt. Konkret menar NNR att detta kan handla om att besök där inga eller ringa problem uppdagas ska undvikas i största möjliga mån. Kontrollen ska styras av risk och fokusera på verksamheter där risken för upptäckt av allvarliga problem är som störst. Rutinkontroller av betrodda verksamheter måste naturligtvis förekomma men de ska minimeras.

Lerum skriver: "Om beslut fattas så debiteras den tid som vi lägger ner på att följa upp beslutet (inte tiden för skrivningen av beslutet)." NNR finner det positivt att företaget genom debiteringen kan följa vilken tidsåtgång och vilka åtgärder som vidtagits gentemot just det företaget.

Ett sätt att minimera personalkostnaden för företaget är att kommunen noga planerar vilken personalkategori som är lämplig att vara tillgänglig vid kontrollbesöket. Rätt personalkategori kan kanske variera beroende på fokusområde vid besöket.



En påverkan som ingen kommun nämner men som borde ligga nära till hands att uppmärksamma för en livsmedelskontrollant, är förberedelse- och tid för efterarbete/uppföljning/utvärdering – för företagaren själv. Inför ett planerat kontrollbesök behöver en företagare förbereda sig genom att bl.a. plocka fram underlag och boka om andra aktiviteter. Efter ett kontrollbesök behöver en företagare bl.a. gå igenom kontrollrapporten och kontrollera att allt stämmer överens med det som togs upp vid besöket samt eventuellt ta fram kompletterande uppgifter. Detta är naturligtvis nödvändigt och värdefullt arbete för en verksamhetsutövare, men arbetet ska vara proportionellt mot nyttan och för att säkerställa att så är fallet behöver kommunen ha insikt i företagarens kostnadsinsats i kontrollprocessen. Att så många som 72 kommuner inte känner till om verksamhetsutövaren påverkas ekonomiskt av en normalkontroll finner NNR otillfredsställande.

2.7.1 Typer av ekonomisk påverkan

NNR frågade: "Vilka typer av ekonomisk påverkan bedömer ni i så fall bli aktuella? Som förklarande text angavs: "Utgå från en situation där inga särskilda brister uppdagas vid kontrollen. Med ekonomisk påverkan avses exempelvis direkta och indirekta kostnader."

Endast de kommuner som svarade ja på föregående fråga i avsnitt 2.7 om utvärdering av tillsynens påverkan, fick denna fråga, d.v.s. nio kommuner. Åtta kommuner valde att besvara frågan.

Ödeshög och Eskilstuna menar att om inga avvikelser upptäcks så påverkas inte verksamheten ekonomiskt, genom några kostnader.

Lerum däremot tar upp att tiden som läggs ner på att följa upp ett beslut debiteras, dock med en annan taxa.

Eda kommun skriver: "Förlorad arbetstid om närvaro av verksamhetsansvarig eller personal krävs vid kontroll. Varuförlust vid en eventuell provtagning mm." Värmdö och Knivsta tar också upp att kontrollen tar tid från verksamheten.

Orust skriver: "Indirekta kostnader för arbetstid, samtidigt innebär tillsynsbesöken en möjlighet för företagaren att få möjlighet till kunskaper. På sikt kan det innebära minskad risk för kostnader av framtida åtgärder." NNR finner det positivt att Orust lyfter fram det rådgivande och informerande inslaget i kontrolluppdraget. Denna aspekt tas också upp i nästa fråga som handlar om prioriteringar vid kontroll.

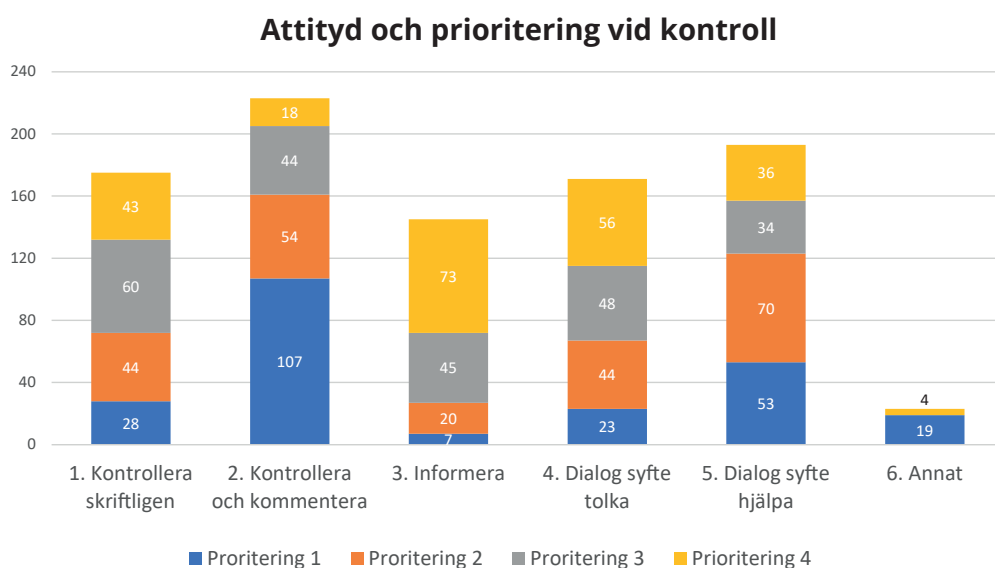


2.8 Prioriteringar vid kontroll

NNR frågade: "Inom ramen för kommunens livsmedelskontroll, vilka av nedanstående alternativ är viktigast?" Följande informerande text angavs: "Gradera fyra av de olika alternativen i viktighetsordning från 1 till 4 där 1 är viktigast."

De alternativ kommunerna kunde välja mellan var:

1. Kontrollera och dokumentera brister skriftligen i kontrollrapporten
2. Kontrollera och dokumentera brister samt kommentera observationer löpande på plats
3. Lämna information och allmänna upplysningar om exempelvis vad som står i lagstiftningen
4. Föra dialog och ge råd i syfte att tolka kraven i lagstiftningen
5. Föra dialog och ge råd i syfte att hjälpa företagaren att göra rätt
6. Annat



Av de 244 kommuner som besvarat enkäten valde 51 kommuner att avstå från att besvara frågan, vilket innebär att bortfallet på frågan blev 18 procent (51 kommuner). 239 kommuner valde att besvara frågan om prioriteringar vid tillsyn.

Inledningsvis vill NNR poängtera att frågan utgår från att samtliga svarsalternativ är viktiga men att det är möjligt att prioritera mellan dem med målet att på bästa och mest effektiva sätt uppfylla kraven i lagstiftningen: hög livsmedelssäkerhet.

När det gäller svarsalternativet att föra dialog i syfte att hjälpa företagen att göra rätt har 53 kommuner satt detta alternativ högst i prioritetsordning. Samtidigt har 36 kommuner satt detta alternativ lägst. Att föra dialog i syfte att tolka lagkraven har 23 kommuner satt högst. 56 kommuner har satt detta alternativ lägst i prioritetsordning. 76 kommuner (32 procent) har alltså satt något av dialogalternativen högst.

När det gäller att kontrollera företagen skriftligen i kontrollrapporten, på ett mer distanserat sätt har 28 kommuner valt detta som högsta prioritet och 43 kommuner har valt detta som lägsta prioritet. Att kontrollera och kommentera, ett mer kommunikativt sätt att kontrollera har 107 kommuner valt som högsta prioritet och 18 kommuner har valt detta som lägsta prioritet. Totalt 135 kommuner (56 procent) har prioriterat något av kontrollalternativen högst, nästan dubbelt så många som prioriterat något av dialogalternativen högst.



När det gäller att informera företagen, ett av de mer allmänna uppdragen, har 7 kommuner valt detta som högsta prioritet och 73 kommuner som lägsta prioritet.

23 kommuner har satt en prioritering på svarsalternativet Annat. Flera kommuner har som prioritet ett (1) angivit "Att konsumenten ska få säkra och redliga livsmedel", eller med liknande formuleringar. Detta är naturligtvis slutmålet och NNRs fråga handlar om vilket angreppssätt som bäst och effektivast leder dit.

Flera kommuner framhåller i kommentarsfältet att de har svårt att rangordna alternativen och hänvisar till att alla alternativ är lika viktiga. Flera kommuner framhåller också att prioriteringsordningen delvis beror på den kontrollerade verksamhetens status och behov.

Hammarö har prioriterat de två Dialogalternativen högst och kommenterat på följande sätt: "Viktigt är också att lyfta det som verksamhetsutövaren gör bra och inte bara fokusera på bristerna."

Sundbyberg har prioriterat Dialog i syfte att hjälpa, allra högst och kommenterat på följande sätt: "Det är viktigt för oss att ha en löpande och givande dialog med våra verksamhetsutövare, på så sätt når vi oftare fram med vad kraven är enligt lagstiftningen och kan förklara vikten av att följa dessa lagar och regler. Men det är lika viktigt att vi är tydliga och att avvikelser som vi noterar lyfts upp, åtgärdas och följs upp, därför är även dokumentationen viktig."

Som kontrast till ovanstående exempel på inställning till uppdraget vill NNR ta upp följande kommentar: "I första hand är mitt uppdrag att kontrollera så att verksamheten följer lagstiftningen. I andra hand lämnar jag information. Om företagaren ber om råd försöker jag alltid ge ett så tydligt och bra svar som möjligt utifrån vad som står i lagstiftningen." NNR uppfattar denna beskrivning som en onödigt strikt syn på kontrolluppdraget.

Jämförelse över tid

Arvidsjaur, Eksjö, Gnesta, Kalix, Malå och Sorsele har vid denna undersökning prioriterat de två dialogalternativen högst samt vid undersökningen år 2016 prioriterat det då enda dialogalternativet, högst. Ett fokus på dialogen i kontrolluppdraget som hållit i sig över tid.

Emmaboda, Falun, Piteå och Älvsbyn, Habo, Kungsbacka, Malung-Sälen, Mullsjö, Sollefteå, Tanum, Trollhättan, Uddevalla, Värmdö, Österåker, Härnösand, Olofström, Hultsfred och Vimmerby prioriterade dialogen på tredje plats år 2016 men har vid årets undersökning satt något av de två dialogalternativen på första plats. En tydligt förändrad inställning till kontrolluppdraget.

31 kommuner har vid denna undersökning prioriterat de två dialogalternativen lägst. 10 av dessa kommuner har vid 2016 års undersökning också prioriterat dialogen lågt.

Vid en jämförelse av resultaten för motsvarande fråga år 2016 framkommer att andelen kommuner som prioriterar dialogen högt har ökat samtidigt som andelen kommuner som prioriterar kontroll högst har minskat. År 2016 var det 251 kommuner som besvarade motsvarande fråga.

År	2016	2020
Kontroll högst	70 %	56 %
Dialog högst	21 %	32 %

Andelen kommuner som prioriterat kontroll / dialog högst, vid de två undersökningarna.

Vid en jämförelse mellan olika län och olika kommungrupper framgår att det finns stora variationer i prioriteringarna bland kommunerna inom samma grupperingar.



Analys

NNR tolkar svaren och kommentarerna som att en stor andel av kommunerna arbetar konstruktivt med sin kontroll, samtidigt som resultaten visar att det fortfarande finns många kommuner som prioriterar kontrollen av brister före dialogen med företagarna. NNR finner det anmärkningsvärt att mer än hälften av kommunerna (135 stycken) har valt kontrollera och dokumentera brister som högsta prioritet, i ljuset av alla kommentarer från kommuner som ser andra sätt som mer effektiva för att uppnå hög livsmedelssäkerhet. Samtidigt är det positivt att antalet kommuner som prioriterar dialogen högt har ökat från 54 kommuner (21 procent) år 2016 till 76 kommuner (32 procent) i år. NNR är fast övertygat om att det i de allra flesta fall är dialogen med företagaren som effektivast leder till stärkt livsmedelssäkerhet.

NNR menar att en hög servicegrad är nära kopplad till hög tillgänglighet. Hög tillgänglighet betyder för NNR bl.a. att kommunens kontroll utövas på ett sätt så att det är lätt att ställa följdfrågor. Därför bör dialog prioriteras högt av kommunerna när man kan välja med vilka ingångsvärden kontrollpersonalen närmar sig uppgiften. Ur det stora antalet kommentarer kan man utläsa att förhållnings-sättet skiljer sig åt mellan kommuner och/eller individer. NNRs tolkning av kommentarerna som har lämnats är att det är ungefär lika vanligt med ett mer renodlat kontrollperspektiv som ett perspektiv där kontroll kombineras, alternativt är jämställt med eller t.o.m. underordnat, rådgivning och stöd. Samtliga kommuner/inspektörer har som mål att företagaren ska följa lagstiftningen och därigenom undvika risker för konsumenten, men hur man går tillväga för att uppnå det resultatet varierar.

Myndigheterna ska både kontrollera och dokumentera brister, lämna information och allmänna upplysningar om exempelvis vad som står i lagstiftningen samt föra dialog och ge råd i syfte att tolka kraven i lagstiftningen. NNR anser dock att inslaget av dialog och rådgivning i dagsläget är för litet i många kommuner. I den bästa av världar kan myndigheten och företagen över tid utveckla ett sådant samspel så att verksamhetsutövaren undviker att göra misstag. Detta leder till; minskat fokus på kontroll, vinster i såväl tid som pengar för alla inblandade parter, färre konflikter och därmed bättre arbetsmiljö, samtidigt som riskerna för konsumenten minskar. Detta borde vara den situation som eftersträvas, men för att komma dit krävs en vilja till samverkan och god dialog från såväl företagaren som myndigheten.

En intressant parallell i detta sammanhang är Skatteverkets erfarenheter av att under lång tid ha arbetat med att tydliggöra sin rådgivande roll och säkerställa att myndighetsutövningen bidrar till att företag och enskilda får en korrekt beskattning. Skatteverket säger följande om sin "resa" från kontrollmyndighet till servicemyndighet; "Allt går mycket lättare om man har ett högt förtroende. Det påverkar viljan att göra rätt. Bra bemötande stärker förtroendet och leder till högre upplevd rättvisa och därmed ökar viljan att göra rätt".²⁷ Skatteverkets utvecklingsresa: Från fruktad skattefogde till omtyckt servicemyndighet är intressant att studera för att uppnå en god myndighetsutövning²⁸.

NNR menar att det vid kontroll av brister blir det ett fokus på ögonblicksbilder av verksamheten, i bästa fall några få gånger per år och bara det kan åtgärdas som myndigheten upptäcker. Verksamhetsutövaren är istället ständigt på plats och har möjlighet att upptäcka alla potentiella risker. Ur detta perspektiv är en seriös verksamhetsutövare en mycket viktig kontrollant och bör stärkas i den rollen genom fokus på dialog.

27 Tillsynsforum 2014, Skatteverkets arbete med bemötande och dialog med fokus på "att vilja göra rätt", <https://vimeo.com/100103195>

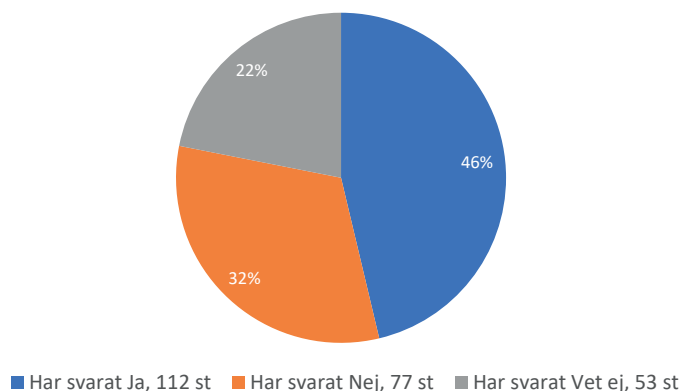
28 Skatteverkets utvecklingsresa: Från fruktad skattefogde till omtyckt servicemyndighet: <https://www.skatteverket.se/omoss/varverksamhet/statistikochhistorik/franfruktadskattefogdetillomtycktservicemyndighet.4.54a3d27615036ac09f3985.html>



2.9 Näringslivsfrämjande perspektiv

NNR frågade "Finns en tydlig styrning hos er om att kommunens myndighetsutövande ska ha ett näringslivsfrämjande perspektiv?" Följande förklarande kommentar lämnades: "Med näringslivsfrämjande avses att kraven på legalitet, proportionalitet och objektivitet vid myndighetens intresseavvägningar uppfylls, samtidigt som företagens tillväxtförutsättningar prioriteras."

Näringslivsfrämjande perspektiv



Av de 244 kommuner som besvarat NNRs enkät valde två kommuner att inte besvara denna fråga, vilket innebär att det totala bortfallet på frågan blev 17 procent (48 kommuner). 242 kommuner valde att besvara frågan.

Nästan hälften av de svarande handläggarna på kommunerna, 46 procent (112 kommuner) har svarat Ja på frågan om det finns en tydlig styrning mot ett näringslivsfrämjande perspektiv. 32 procent (77 kommuner) har svarat Nej och 22 procent (53 kommuner) har svarat Vet ej.

Göteborg har svarat Ja på frågan och kommenterar på följande sätt: "Vi arbetar för en likvärdig och tydlig kontroll för alla verksamheter. Vi byter inspektörer för att värna objektiviteten och kvalitets-säkra vår verksamhet." NNR finner det intressant att näringslivsfrämjandets gynnande genom ökad objektivitet, tas upp.

Härnösand har svarat Ja på frågan och kommenterar på följande sätt: "Allt vi gör ska ju uppfylla legalitet, proportionalitet och objektivitet och vi har ett arbetssätt med fokus på mål och att det inte används "hårdare" metoder än vad som behövs för att uppnå syftet (i praktiken, inte sanktioner som första steg utan det mesta bygger på förtroende och frivillig rättelse)." NNR finner detta förhållningssätt balanserat och konstruktivt.

Ronneby har svarat Ja på frågan och kommenterat på följande sätt: "Det är viktigt att näringslivsenheten gör sitt jobb och att vi på livsmedelskontrollen gör vårt jobb. Vi kan aldrig göra näringslivsenhetens jobb." NNR menar att det är just samverkan mellan dessa två enheter som kan leda till ett förbättrat näringslivsklimat.

Övertorneå har svarat Vet ej på frågan och kommenterat på följande sätt: "Delvis ja, då kommunen nyligen utvärderat liknande åtgärder som ska leda till ett förbättrat sådant perspektiv."

Järfälla har svarat Nej på frågan och kommenterat på följande sätt: "Vi upplever detta lite olika inom enheten. Vi skickar ut NKI-frågor (Nöjd Kund Index) till verksamheter efter utförd kontroll." NNR menar att skilda uppfattningar om betydelsen av näringslivsfrämjande kan påverka hur



myndighetsutövandet uppfattas av företagen. För att värna om likabehandling är det viktigt att denna fråga diskuteras internt inom myndigheten och att styrning från politiken tillhandahålls. I detta sammanhang skriver Kiruna: "Viktigt med objektivitet - samsyn sker med andra kollegor och andra kommuner."

Lund har svarat Vet ej på frågan och kommenterat på följande sätt: "Vi är en kontrollmyndighet, inte en konsultmyndighet."

Mönsterås har svarat Vet ej på frågan och kommenterat på följande sätt: "Det är möjligt att det finns en sådan önskan från politiken men det är inget som påverkar kontrollen av verksamheter."

Norrälje, Täby och Vaxholm har svarat Nej på frågan och kommenterat på följande sätt: "Det finns en tydlighet om bra service och bemötande, men ingen påtryckning om att vi ska vara "snälla" i vår bedömning." NNR menar att näringslivsfrämjande inte handlar om snällhet utan om en god förståelse för de övriga villkor (bl.a. kommersiella villkor) som företagen verkar under.

Om 47 procent av kommunerna i Sverige har ett tydligt näringslivsfrämjande perspektiv är det intressant att studera variationer länsvis. Bland kommunerna i Västernorrland, Blekinge och Gävleborg är det 80 procent av kommunerna som har detta perspektiv. Bland kommunerna i Södermanland och Östergötland är det dryga 60 procent som har detta perspektiv. I Västmanland och Norrbotten är denna andel knappt 20 procent och i Kalmar och Uppsala knappt 30 procent. Således stora geografiska variationer i det näringslivsfrämjande perspektivet.

Bland kommungrupperna utmärker sig Landsbygdskommunerna med ett snitt på 35 procent och de Större städerna med ett snitt på 67 procent. De 30 minsta kommunerna har ett genomsnitt på dryga 20 procent, tydligt under riksgenomsnittet, samtidigt som de 30 största kommunerna har en något förhöjt genomsnitt på 54 procent.

Det är positivt att nästan hälften av de svarande kommunerna upplever att det finns en tydlig styrning mot ett näringslivsfrämjande perspektiv. Samtidigt är det anmärkningsvärt att så många som en tredjedel av kommunerna (77 stycken) har en så svag kommunikation kring sitt näringslivsfrämjande arbete att handläggarna inom livsmedelskontrollen verkar säkra på att inget sådant arbete finns. NNR utgår från att det bland dessa sistnämnda kommuner finns ett utbrett intresse för näringslivsfrämjande men att det inte är tillräckligt tydligt uttryckt och inte har trängt fram till de handläggare och chefer som arbetar med livsmedelskontrollen. NNR menar därför att det finns stor anledning för många kommuner att se över sitt näringslivsarbete, bl.a. med ett stärkande av näringslivskontorets roll i olika kontroll- och tillsynsfrågor.



2.9.1 Uttryck för näringslivsfrämjande

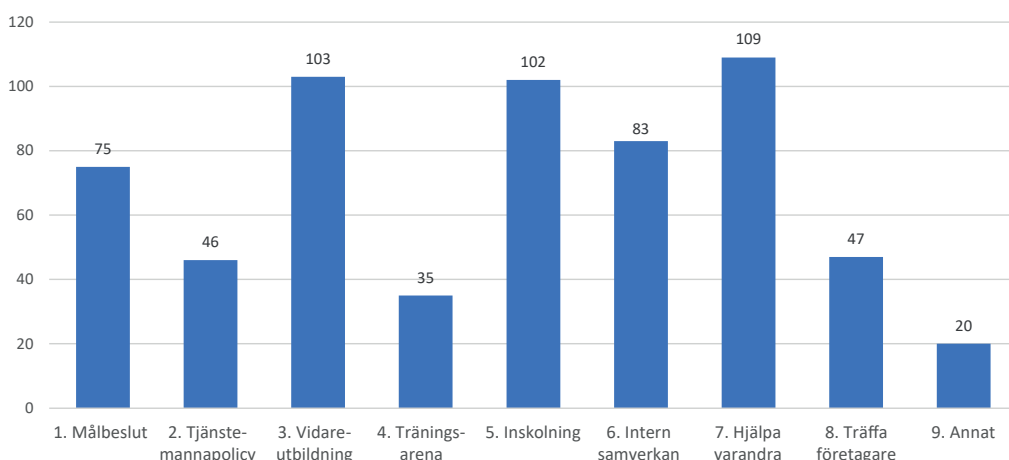
NNR frågade: "Hur är det näringslivsfrämjande perspektivet uttryckt rent formellt och i det dagliga arbetet, med exempelvis livsmedelskontrollen?"

Endast de kommuner som svarade ja på föregående fråga i avsnitt 2.9 om näringslivsfrämjande perspektiv, fick denna fråga, d.v.s. 112 kommuner. 110 kommuner har besvarat åtminstone någon del av frågan.

De svarsalternativ som erbjöds var:

1. Genom beslut i kommunfullmäktige eller nämnd om strategiska mål
2. Genom policydokument upprättat på tjänstemannanivå
3. Genom att se till att handläggare får vidareutbildning inom bemötande, rådgivning i myndighetsutövningen, kommunikation och attityder
4. Genom att se till att det finns tid att träna på myndighetsutövningen
5. Genom att erbjuda tid för nyanställda att sätta sig in i verksamheten
6. Genom regelbundna träffar mellan tillsynsenhet och näringslivsenhet eller motsvarande som syftar till att skapa en gemensam bild av näringslivets betydelse och utveckling
7. Genom att ge handläggare möjlighet att hjälpa varandra i enskilda ärenden
8. Genom att se till att handläggare får tillfälle att träffa företagare utanför själva ärendehantering, för att få en bättre insikt i de kommersiella villkoren
9. Annat

Hur är det näringslivsfrämjande perspektivet uttryckt?



Näst intill samtliga svarande, 109 kommuner, ger handläggarna möjlighet att hjälpa varandra i enskilda ärenden, såsom näringslivsfrämjande åtgärd. Endast en tredjedel ser till att det finns möjlighet att träna på myndighetsutövningen, såsom näringslivsfrämjande åtgärd. Tre fjärdedelar har beslut om strategiska mål i frågan, nästan alla arbetar med vidareutbildning i bemötande, nästan alla erbjuder inskolning av nyanställda, en tredjedel erbjuder en träningsarena för myndighetsutövning och knappt hälften ger handläggare tillfälle att träffa företagare utanför själva myndighetsutövningen.

Enbart Nyköping, Rättvik och Sundsvall har svarat Ja på samtliga åtta förslag på näringslivsfrämjande åtgärder. 61 kommuner har svarat Ja på sex eller sju av de åtta olika förslagen på åtgärder. Enbart 12 kommuner har svarat Ja på två eller tre av de olika förslagen. Genomsnittet för de kommuner som svarat på frågan är 5,5 Ja-svar på de åtta förslagen. NNR bedömer att det är för få svar per län respektive per kommuntyp för att göra en jämförelse av genomsnitten på dessa uppdelningar.



Skurup har som förklaring till svarsalternativet Annat angivit: "Chefen för Myndighetsenheten för miljö- och byggnad deltar i Näringslivsrådets möten och sammanträden." NNR ser detta som en utmärkt åtgärd för att stärka förståelsen mellan de olika avdelningarna. Som komplement skulle NNR kunna tänka sig att näringslivschefen deltar på Miljö- och byggnadsrådets möten och sammanträden för att kunna förklara näringslivets perspektiv på kontroll- och tillsynsverksamhet.

Flera kommuner har som förklaring till svarsalternativet Annat tagit upp företagslotsen som näringslivsfrämjande perspektiv. I detta sammanhang vill NNR uppmärksamma att de allra flesta kommuner numera har en företagslots eller liknande funktion. Detta är en utmärkt åtgärd ur ett näringslivsfrämjande perspektiv men NNR menar att det behövs mer för att jobba aktivt mot ett riktigt gott företagsklimat.

Alvesta skriver i kommentarsfältet till frågan: "Vi är proffs på livsmedelskontroll. Jag har arbetat många år först som kock och sedan som inspektör. Vi vill ha seriösa företagare, motverka fusk och ha säkra livsmedel. Om företagaren arbetar mot samma mål har vi en bra dialog. Om de vill fuska och vara oseriösa så är vi fortfarande artiga med bra bemötande men med föreläggande och förbud om det behövs. Då motverkar vi orättvis konkurrens även om just det företaget inte upplever oss som företagsvänliga. Vi strävar alltid efter att vara rättvisa."

Vansbro skriver: "Mycket av ovanstående kommer kanske att ske i större utsträckning framöver i och med att arbetet med näringslivsstrategin kommer igång." NNR tolkar detta som att frågan har väckt tankar och att arbetet med näringslivsfrågor kommer att tas emot positivt.

Flera kommuner kommenterar att kontrollpersonalen inte har insikt i denna typ av frågor utan att det istället gäller chefer och politiker som exempelvis träffar företagare vid företagsträffar. Det är just precis denna problematik som NNRs fråga riktar in sig på. Det näringslivsarbete som görs i en kommun behöver sprida sig genom hela organisationen, för att få verklig effekt. Vallentuna skriver på detta tema: "Att träffa företagarna utanför själva ärendehanteringens skulle ge ett bra tillfälle att förstå varandras villkor." Trelleborg skriver: "Det har funnits insatser för utbildning, men detta är inte satt i ett system som omfattar alla handläggare." Detta tyder sammantaget, menar NNR, på att kommunernas arbete med näringslivsklimatet på många håll har stor potential att spetsas ytterligare så att det mål som sätts upp också uppnås, snabbt och effektivt.

Som exempel på en professionell hantering av näringslivsarbetet vill NNR lyfta fram Tomelilla och Ystads kommentarer till svarsalternativet – *Genom att se till att handläggare får vidareutbildning inom bemötande, rådgivning i myndighetsutövningen, kommunikation och attityder*: "Stämmer, vi har haft en coach under ett år för att träna oss och uppföljning kommer i maj."

Svarande för Boxholms kommun, från miljökontoret i Mjölby, har lämnat följande kommentar: "I Mjölby kommuns kommunmål, antagna av kommunfullmäktige finns målet: Näringslivsklimatet ska vara bland de 25 procent bästa kommunerna i landet." Att sätta konkreta siftermål som går att följa upp emot är, enligt NNRs mening, ett effektivt sätt att styra en verksamhet. Även om inte målet uppfylls till fullo kan en deluppfyllelse vara nog så positiv för företagsklimatet.

Det är positivt att så många av de svarande kommunerna har vidtagit flera av de olika åtgärder som NNR har föreslagit. Några få har till och med vidtagit samtliga. NNR menar att dessa 110 kommuner som har svarat på frågan kan tjäna som goda exempel för andra kommuner. De svarsalternativ som NNR har tagit upp är enbart några exempel på vad som kan göras för att skapa ett näringslivsfrämjande perspektiv. Många fler åtgärder vidtas säkert i Sveriges kommuner. NNR uppmanar kommunerna att i alla tänkbara forum sprida sina goda idéer om hur näringslivsklimatet kan stärkas. Detta är kanske viktigare än någonsin, nu när företagen är under stor ekonomisk press p.g.a. Coronapandemin.



2.10 Allmänna kommentarer

Några kommuner har lämnat allmänna kommentarer till enkäten i sin helhet och NNR återger här några av dessa.

Alvesta har lämnat en beskrivning av sitt kontrollarbete: "Vi arbetar sedan länge med att om företagaren vill får de gärna boka ett möte innan det startar så de får reda på vad de behöver med egenkontroll, utbildning m.m. Vi hjälper till att granska etiketter innan de går till tryck som ett led i kontrollen. Det gör att företagen får en bra start och inte blir överraskade när vi kommer. Vi brukar börja med att fråga hur det går, vad som har hänt. Då får vi all information som vi behöver i ett avslappnat läge. Sen går vi oftast runt tillsammans om de har tid, annars pratar vi efter rundgång. Våra frivilliga centrala kontrollrapporter och frasdokument med lagkrav har gjort arbetet lättare och mer lika i fler kommuner."

Några kommuner tar upp dagens riskklassningssystem. Lund skriver: "Dagens system för riskklassning har många gråzoner. Att tillämpa modulen fullt ut leder ofta till att företagen får betala för kontrolltid som aldrig utförs. Erfarenhetsmodulen är helt onödig och är bara en schablon." Kristianstad skriver: "Systemet med riskklassning är i viss mån ottydligt. Det här har uppmärksamats av kommuner och Livsmedelsverket, vilket resulterat i att ett nytt system är under framtagande." NNR noterar dock att detta nya system ser ut att kunna tas i drift först år 2024.

Åsele tar upp myndighetsutövning på ett generellt plan och skriver: "Generellt så sker myndighetsutövning idag på ett helt annat sätt än vad det gjorde för 15 år sedan. Kunskapen om företagens inre motivation är hög hos kontrollmyndigheter och nationella myndigheter. Ibland går dock denna motivation inte att nå, då blir det läge att förelägga och debitera extra." Älmhult skriver på samma tema: "Av erfarenhet har vi lärt oss att företagarna vill bemötas på olika sätt. Vissa vill ha väldigt tydliga direktiv "Skriv i rapporten så fixar jag det som krävs". Andra når man bättre genom dialog. För att nå målet med säkra livsmedel är det också viktigt att vi kan vara flexibla i mötet med företagaren. Gränsdragningen om en brist ska rapporteras som "avvikelse" eller endast beskrivas som en iakttagelse kan ibland vara svår."

En kommun i Stockholms län tar upp riskstyrd kontroll med följande kommentar: "Små företag med få risker skulle kunna undantas avgift. Bara betala om livsmedelskontrollen får in klagomål som är befogat. Då skulle vi få mer tid till att verkligen kontrollera de som behöver det. Att Livsmedelsverket / Länsstyrelsen är inne och gräver i våra ekonomier och anmärker på att vi har för låg självfinansieringsgrad gör att vi jagar in avgifter. Det går ut över företagarna och är inte bra. Vissa kommuner budgeterar med att ta in mycket extra avgifter och då måste de ju hitta fel. Nej inte bra." Det framkommer i detta sammanhang att många mindre kommuner i Sverige har ett liknande synsätt. Det framkommer också att den riskstyrda kontrollen är lättast att hantera på mindre orter där handläggarna har möjlighet att skaffa sig god personkännedom. Detta är av naturliga skäl svårare på större orter där många handläggare arbetar parallellt och det blir större variation i vilken handläggare som besöker ett visst företag. Det framkommer också att Länsstyrelserna har ett allmänt krav på kommunernas kontrollenheter att de ska ha en självfinansieringsgrad på minst 70 procent. För att uppfylla kraven finns ibland möjligheter att omfördela personalresurser. I en kontrollverksamhet där en anställd jobbar 50/50 på en annan avdelning finns möjlighet att göra en omfördelning till exempelvis 30/70 för att förbättra finansieringsgraden.



3. Slutsatser och NNRs rekommendationer

Sedan NNR började med dessa undersökningar, år 2010, har skillnaderna mellan kommunerna varit stora men vid jämförelse med de föregående undersökningarna år 2012 och år 2016 har skillnaderna växt. Skillnaden mellan högsta och lägsta kontrolltid har ökat, andelen kommuner som genomför mer än ett besök per år har ökat, timtaxorna (sett till livsmedelskontrollen) har ökat mer än vad som är motiverat av de allmänna kostnadsökningarna i samhället samt skillnaden mellan högsta och lägsta kontrollavgift har ökat, mer än som motiveras av de ökande timtaxorna. Skillnaderna har ökat, trots att NNR kontinuerligt har uppmärksammat desamma. NNR tolkar detta som att ytterligare påverkansåtgärder krävs.

NNR noterar också ökning av de genomsnittliga avgifterna, långt över samhällets kostnadsökningar, för en över tid i det närmaste identisk exempelbutik. Ett skäl skulle kunna vara en förändrad tillämpning av regelverken. En i kommunerna generellt sett striktare tillämpning av regelverken skulle få till effekt en ökning av det bedömda kontrollbehovet och därmed kontrollavgiften. Samtidigt finns det kommuner i alla regioner som har sänkt sin avgift för butiksexemplet. Av kommentarer till enkäten framgår att några kommuner ser sig tvingade att reducera det antal kontrolltimmar som riskklassningsmodellen ger som utfall och det föranleder NNR att spekulera i om ett ytterligare bidragande skäl till ökningarna är att riskklassningsmodellen driver fram ett ökande antal kontrolltimmar. Det finns tydliga skillnader i den grundläggande tolkningen av riskklassningssystemet, och följaktligen av regelverket för livsmedelssäkerheten. Tiden för en normalinspektion varierar, tiden för en revision varierar, den bedömda riskpoängen för olika omständigheter varierar o.s.v.

Skillnaderna i tolkningen av regelverken behöver minska. Ett regelverk som gäller lika i hela Sverige måste ge ett mer likartat utfall i tillämpningsledet. NNR bedömer att ett utökat samsynsarbete när det gäller tolkningen av regelverken både internt i kommunerna, regionalt och nationellt skulle kunna motverka denna typ av, kanske omedvetna, förskjutning av kommunernas tillämpning. De avstämningsmöten som de allra flesta kommuner håller kanske inte har det fokus och den metodik för samsyn som skulle behövas för att minska skillnaderna. Livsmedelsverket har också ett stort ansvar i detta sammanhang, ett ansvar att utfärda tydliga och tillräckligt bindande tillämpningsföreskrifter för att styra mot en mer enhetlig regeltillämpning.

Vid en jämförelse av timtaxan och antalet angivna kontrolltimmar framkommer ett intressant samband. De tio kommunerna med högst timtaxa har en markant lägre genomsnittlig kontrolltid än de tio kommunerna med lägst timtaxa. Sambandet förefaller relativt stabilt över de tre undersökningarna. Det verkar vara så att en låg timtaxa kan kompenseras genom ett högre kontrolltidsuttag, kanske för att kommunens självfinansieringsgrad ska upprätthållas. Behovet av ett högt avgiftsuttag i vissa kommuner förefaller också visa sig genom att många kommuner som anger ett högt informationstillägg också anger en låg riskklass med ett högt antal därtill hörande kontrolltimmar.

NNR noterar en fördubbling av antalet kommuner som låter en branschcertifiering påverka riskbedömningen, dock från en mycket låg nivå. En branschcertifiering kan vara ett användbart verktyg vid ett större fokus på riskstyrd kontroll. En verksamhet som satsar egna pengar på livsmedelssäkerheten bör innebära en lägre risk. Här finns effektivitetsvinster i kommunernas kontrollverksamhet att göra. Det finns kommuner som ser det som möjligt att låta små företag med få risker undantas från avgift, för att göra det möjligt att lägga mer tid på de verksamheter som verkligen behöver kontroll.

Vid kontroll av brister får kontrollanten enbart ögonblicksbilder av verksamheten, i bästa fall några få gånger per år och kan bara se till att det åtgärdas som han/hon upptäcker. Verksamhetsutövaren



är istället ständigt på plats och har större möjligheter att upptäcka alla potentiella faror. Ur detta perspektiv är en seriös verksamhetsutövare en mycket viktig kontrollant och bör stärkas i den rollen genom fokus på bemötande och dialog.

Till bemötandefrågor hör också logiken i när avgiften faktureras och specificeringen av de åtgärder och kostnader som utgör grunden för fakturan. När det finns ett samband mellan det antal kontrolltimmar som anges på fakturan och det antal timmar som årets besök pågick, skapas förtroende för den kommunala kontrollverksamheten. Förtroende är mycket viktigt för att dialogen ska leda till önskat resultat. Kommunens kontrollpersonal behöver det stöd som det innebär att administrationen kring avgiftsuttaget är lätt att förklara och logisk för en företagare. Det finns så mycket att vinna på efterhandsdebitering grundad på faktiska kontrolltimmar. En sådan fakturering kan naturligtvis kompletteras med en fast årsavgift som täcker andra kostnader i den kommunala kontrollverksamheten.

Det är anmärkningsvärt att så många som en tredjedel av kommunerna har en så svag kommunikation kring sitt näringslivsfrämjande arbete att handläggarna inom livsmedelskontrollen är säkra på att inget sådant arbete finns. NNR utgår från att samtliga Sveriges kommuner är angelägna om att det lokala näringslivet fungerar väl och kan erbjuda såväl arbetsplatser som skatteintäkter i kommunen. Detta behöver uppenbarligen kommuniceras tydligare i många kommuner.

Corona-krisen 2020 (Covid-19) och dess ekonomiska följdverkningar föranleder ett starkt intresse för företagsklimatet och många initiativ har tagits både på lokal, regional och nationell nivå för att stärka företagens både kortsiktiga och långsiktiga överlevnadsförmåga. NNR vill i detta sammanhang uppmärksamma att det finns ett antal regler i kommunallagen som under normala omständigheter begränsar kommunernas hantering av sin ekonomi och av olika avgifter, till bland andra företagen. Av Kommunallagen 2 kap 8 § framgår dock att avsteg får göras om synnerliga skäl föreligger²⁹. NNR anser att Corona-krisen år 2020 definitivt kan betraktas som synnerliga skäl. Kommunerna har alltså möjlighet att tillfälligt avskaffa avgifter i livsmedelskontrollen och återbetala avgifter för år 2020 som redan tagits ut. Utöver justerade kontrollavgifter kan hyror sättas ned, VA-taxor justeras, avfall/renhållningsavgifter justeras, nätaggift för elnät och fjärrvärmnet justeras m.m.

Utöver att sänka företagens kostnader kan kommunerna också stödja företagens intäktssida genom offentlig upphandling. För kommunen att agera stabil konsument i enlighet med redan upphandlade avtal (t.ex. för att bygga upp lager för framtiden) och att göra nya upphandlingar kan utgöra ett helt avgörande stöd i ett läge där konsumtionen har avstannat på många håll som en följd av krisen. Se även i detta sammanhang en artikel i Smålandsposten den 1 april 2020.³⁰

Coronakrisens effekter och efterverkningar kommer att ställa extra stora krav på effektiviteten i de kommunala förvaltningarna framgent. Ska kommunerna uppnå ett gott näringslivsklimat och främja att livskraftiga företag, som kan generera skatteintäkter till kommunerna i form av arbetstillfällen, byggs upp igen efter krisen, måste insatser i form av tillsyn, kontroll och tolkning av regelverk underkastats en noggrann prövning av behovet och av vad det kostar.

Undersökningens resultat har förutom av NNR analyserats av företagare och experter. NNR har sedan i samråd med dem utarbetat ett antal rekommendationer för kommunerna när det gäller riskklassning, avgifter, bemötande, utvärdering och främjande. Rekommendationerna är baserade på vad näringslivet tycker är viktigt och vad som efterfrågas av företagen.

29 8 § Kommuner och regioner får genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen eller regionen. Individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare får lämnas endast om det finns synnerliga skäl för det. Lag (2019:835).

30 <https://nxt.smp.se/vaxjo/professorn-ger-kommunerna-gront-ljus-att-stotta-foretagen-mer-inte-sarskilt-marknadsmassigt-att-ta/>



Med anledning av undersökningens resultat rekommenderar NNR kommunerna följande:

1. **Alla kommuner ska tydligt redovisa och motivera vilka faktorer som legat till grund för klassningen av kommunens olika livsmedelsanläggningar samt storleken på kommunens timtaxa.**

De kostnader kommunen tagit med när avgifterna beräknats bör tydligt framgå av hemsidor och informationsmaterial.

2. **Kommunernas avgifter bör ha en tydligare koppling till kommunens motprestation gentemot det enskilda företaget.**

Det ska vara tydligt när, och för vad, företagen betalar en avgift. Beträffande livsmedelskontrollen bör denna huvudsakligen tas ut efter att kontroll genomförts på plats. Det bör också finnas en tydligare koppling till den arbetsinsats kommunen har för det enskilda företaget när avgifter beräknas/fastställs. Avgiften bör minskas, alternativt utgå, i de fall kontrollen på plats inte genomförs eller är mindre omfattande än planerat.

3. **Kommunernas kontrollverksamhet bör inriktas på dialog med verksamhetsutövarna, för att på effektivast möjliga sätt uppnå målet om en hög livsmedels-säkerhet.**

Att kontrollera och dokumentera brister ingår självklart i uppdraget men bör inte ligga i fokus.

4. **Kommunerna behöver stärka kommunikationen mellan näringslivsenheten och övriga förvaltningar för att öka förståelsen för företagens kommersiella villkor.**

Kommunens näringslivsfrämjande policys och åtgärder måste tillgängliggöras inom hela den kommunala förvaltningen för att myndighetsutövningen ska påverkas på avsett sätt.

5. **Föreskrivande myndigheter och kommuner bör löpande utvärdera hur regelverken påverkar kommunernas regeltillämpning och i sin tur dess effekter på företagen.**

Föreskrivande myndigheter behöver förbättra sin överblick över hela tillämpningsledet.



Näringslivets Regelnämnds NNR medlemmar

Almega
Byggföretagen
Fastighetsägarna Sverige
Finansbolagens Förening
Fondbolagens Förening
Företagarna
IKEM – Innovations- och kemiindustrierna i Sverige
Kontakta
Lantbrukarnas Riksförbund
Livsmedelsföretagen
Småföretagarnas Riksförbund
Stockholms Handelskammare
SVCA
Svensk Dagligvaruhandel
Svensk Handel
Svensk Industriförening
Svenska Bankföreningen
Svenska Fondhandlareföreningen
Svenska Petroleum och Biodrivmedel Institutet
Svenskt Näringsliv
Teknikföretagen
Transportföretagen
Visita



Näringslivets Regelnämnd NNR

Näringslivets Regelnämnd bildades år 1982 och är en oberoende, politiskt obunden ideell förening helt finansierad av sina medlemmar. Bland medlemmarna finns 23 svenska näringslivsorganisationer och branschförbund som tillsammans representerar drygt 300 000 företag. Det betyder att NNR talar för alla aktiva företag i Sverige som har en anställd eller fler, i alla branscher och av alla storlekar. NNRs uppgift är att förespråka och verka för effektivare och mindre kostsamma regler samt en minskning av företagens uppgiftslämnande i Sverige och EU. NNR samordnar näringslivets granskning av konsekvensanalyser av förslag till nya eller ändrade regler samt koordinerar näringslivets regelförbättringsarbete på nationell- och EU-nivå. Detta fokuserade verksamhetsområde gör att NNR är unikt bland näringslivsorganisationer i Europa. Mer information om NNR finns på www.nnr.se.