

Enhetlighet i Helsingborgs stads arbete med offentlig kontroll av livsmedel

NICLAS SVENSSON 2015
MVEK03 EXAMENSARBETE FÖR KANDIDATEXAMEN 15 HP
MILJÖVETENSKAP | LUNDS UNIVERSITET



Niclas Svensson

Examensarbete för kandidatexamen 15 hp, Lunds universitet

Intern handledare: Eva Jonsson, Institutionen för livsmedelsteknik, Lunds universitet

Extern handledare: Peter Svensson, Miljöförvaltningen Helsingborgs stad

CEC - Centrum för miljö- och klimatforskning
Lunds universitet
Lund 2015



LUNDS
UNIVERSITET

WWW.CEC.LU.SE
WWW.LU.SE

Lunds universitet

Miljövetenskaplig utbildning
Centrum för miljö- och
klimatforskning
Ekologihuset
223 62 Lund

Abstract

Food safety is a key component in securing people's health and environment in today's society. Within the European Union there are mutual laws regulating the food safety which are to be implemented uniformly in all member states. This study investigates a municipality's work in implementing a uniform handling of public supervision of food safety in Sweden.

The examined municipality is Helsingborgs stad and the study's results are gathered through interviews with food safety inspectors and their head of the department. The results from the study show that the municipality has several different tools it offers its food safety inspectors. The study also shows that the municipality puts much effort into helping the inspectors work uniformly to ensure that the law regulating food safety is followed by local businesses.

In conclusion there are several ways for municipalities to help its food safety inspectors work uniformly to ensure that the law is equally applied. But there is also a need for more studies on how other municipalities work with this issue and what the central authority does to aid in this work.

Innehållsförteckning

Abstract.....	1
1 Inledning	3
1.1 Lagstiftning inom livsmedelsområdet	3
1.1.1 EU-lagstiftning	3
1.1.2 Nationell lagstiftning	4
1.2 Offentlig kontroll av livsmedel.....	5
1.3 Vad innebär enhetlighet?	6
1.4 Miljövetenskaplig koppling	7
1.5 Kunskapssituationen idag	7
1.6 Avgränsning av studien	8
2 Syfte	9
2.1 Frågeställning	9
3 Metod	10
3.1 Val av metod.....	10
3.2 Upplägg av studien	10
3.3 Information om intervjuerna.....	11
4 Resultat	12
4.1 Helsingborgs miljöförvaltnings verksamhetssystem	12
4.2 Intervjuer med personal på miljöförvaltningen.....	13
4.2.1 Inspektörer.....	13
4.2.2 Avdelningschef.....	16
5 Diskussion.....	20
5.1 Teoretisk och praktisk implementeringsproblematik i arbetet.....	20
5.2 Åtgärder för att arbeta mer enhetligt.....	22
5.3 Uppföljning av arbetet med enhetlighet.....	24
5.4 Miljövetenskaplig relevans	26
5.5 Avslutande diskussion och reflektion kring studien	26
6 Slutsats	28
7 Tack	29
8 Referenser	30
9 Appendix.....	31
Intervjufrågor till inspektörer.....	31
Intervjufrågor till avdelningschefen.....	33

1 Inledning

1.1 Lagstiftning inom livsmedelsområdet

Den lagstiftning som omfattar livsmedelsområdet är komplex och går att finna på olika nivåer (Isenstam 2012). Övergripande kan man säga att inom EU regleras stora delar av livsmedelshanteringen genom EU-förordningar som är fastställda centralt och gäller direkt som lag i medlemsstaterna. Därutöver tillkommer nationell lagstiftning som kompletterar de EU-förordningar som finns.

1.1.1 EU-lagstiftning

Grunden för den europeiska livsmedelslagstiftningen går att finna i *Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftningen m.m.* Denna lagstiftning beslutades om redan 2002 och kallas vanligtvis den allmänna (europeiska) livsmedelslagen. Eftersom den är en grund så behandlar den livsmedelssäkerheten på ett generellt plan (Isenstam 2012). Den följdes upp 2004 av förordningar om livsmedelshygien (EG nr 853/2004) och livsmedelskontroll (EG nr 853/2004). Dessa ersatte ett stort antal tidigare rättsakter vilka främst hade funnits i formen av EG-direktiv och detta fick till följd att ett stort antal av Livsmedelsverkets föreskrifter upphörde att gälla (Isenstam 2012).

För att ge en överblick av den mest centrala europeiska lagstiftningen inom livsmedelsområdet har en tabell med namn och syfte på detta sammanställts. Denna tabell ger en överblick och sammanfattar syftet med lagstiftningen (se tabell 1).

Tabell 1 - Övergripande syfte med olika relevanta rättsakter från EU. Notera att detta inte är en allsidig bild av all den lagstiftning som finns inom livsmedelsområdet.

Namn på lagstiftning	Syfte/funktion
Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet	Lägger fram grundläggande principer för livsmedelslagstiftningen och livsmedelssäkerheten samt fastställer försiktighetsprincipen och hur den ska tillämpas inom området. Anger även den europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och dess funktion samt roll - European Food Safety Authority (EFSA).
Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 av den 29 april 2004 om livsmedelshygien	Fastställer regler kring hur livsmedelsföretag och andra som hanterar livsmedel ska bedriva sin verksamhet. Innehåller två bilagor varav en har specifika livsmedelshygieniska regler som de lokala kontrollmyndigheterna använder sig av i sina offentliga kontroller.
Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd	Denna förordning fastställer allmänna bestämmelser för offentlig kontroll (med vissa begränsningar) samt vilka myndigheter som är att anse som behöriga att genomföra kontroller.

1.1.2 Nationell lagstiftning

Enligt Isenstam är det något missvisande att tala om nationella lagstiftning inom livsmedelsområdet. Detta eftersom flertalet av de regler som finns i nationellt beslutade rättsakter bygger på eller har motsvarigheter i EG-förordningar eller direktiv. Nedan nämnd lagstiftning har till sin form beslutats i Sverige oavsett innehåll (Isenstam 2012).

Livsmedelslagen (2006:804) är den centrala och grundläggande rättsakten inom området. Lagen tar upp en del grundläggande bestämmelser och däri nämns syftet med lagen; att säkerställa en hög skyddsnivå för människors hälsa och för konsumenternas intressen när det gäller livsmedel (Isenstam 2012). Lagen definierar olika begrepp genom hänvisningar till europeisk lagstiftning vilket visar på hur tätt kopplad den nationella rätten är till den europeiska (se Livsmedelslag (2006:804) 2 §). Lagen fastställer även vilka uppgifter bland annat Livsmedelsverket ska jobba med samt vilka befogenheter kontrollmyndigheter har. Befogenheterna innebär exempelvis tillträde till lokaler med anknytning till verksamheten samt att dessa myndigheter får meddela beslut

om administrativa sanktioner i form av förelägganden som kan kopplas till vite (Isenstam 2012).

Livsmedelsförordningen (2006:813) finns hierarkiskt under livsmedelslagen och dess syfte är att konkretisera vissa av livsmedelslagens regler med detaljerat innehåll. Förordningen innehåller till stor del bemyndiganden till Livsmedelsverket att meddela föreskrifter på olika livsmedelsområden (Isenstam 2012). Utöver dessa bemyndiganden innehåller den vissa materiella bestämmelser som till exempel en huvudregel att förbud mot att behandla livsmedel med joniserande strålning ska gälla. Slutligen reglerar förordningen frågan om vilka myndigheter som är ansvariga att pröva frågor om godkännande eller registrering av verksamheter (Isenstam 2012).

1.2 Offentlig kontroll av livsmedel

Den offentliga kontrollen av livsmedel bedrivs nationellt på tre nivåer. Centralt finns Livsmedelsverket, regionalt har länsstyrelserna ett visst ansvar och lokalt har kommuner ansvar (Isenstam 2012).

Ansvarsfördelning mellan de olika nivåerna sker utifrån livsmedelslagen (2006:804) och livsmedelsförordningen (2006:813). Livsmedelslagen (2006:804) 11 § anger att Livsmedelsverket, länsstyrelserna och kommunerna har ansvar för att bedriva den offentliga kontrollen. Därutöver anges att regeringen får rätt att besluta om mer specifik fördelning vilket har gjorts genom livsmedelsförordningen (2006:813). I förordningens 25 § framgår att behörig kontrollmyndighet normalt är samma myndighet som prövar frågan om registrering eller godkännande av livsmedelsanläggning (Isenstam 2012). Genom 23 § i förordningen delas ansvaret upp mellan de olika nivåerna (Isenstam 2012).

För att få en övergripande bild av vilka roller de olika myndigheterna har kan en tabell med uppgifter om detta sättas samman (se tabell 2). Livsmedelsverket kan sägas ha fyra uppgifter; bedriva offentlig kontroll av storskaliga livsmedelsanläggningar, ta fram information och forskning om kostvanor och livsmedel samt ge råd och stöd till de lokala kontrollmyndigheterna. I denna centrala roll ingår också den fjärde uppgiften att ta fram nya regler inom livsmedelsområdet (Isenstam 2012).

Tabell 2 - Överblicksbild av olika kontrollmyndigheters roller och ansvar för tillsynen av livsmedel i Sverige.

Ansvarig kontrollmyndighet	Nivå	Roll/ansvar
Livsmedelsverket	Central	Offentlig kontroll av storskaliga livsmedelsanläggningar, generell information, framtagande av nya regler och stöd till kommuner
Länsstyrelsen	Regional	Offentlig kontroll av primärproduktion och samordning av kommuners arbete inom länet
Kommuner	Lokal	Offentlig kontroll av andra livsmedelsanläggningar

Medan Livsmedelsverket har en mångfacetterad roll så är kommunerna en mer renodlad kontrollmyndighet inom livsmedelsområdet. Deras ansvar är att bedriva offentlig kontroll av andra livsmedelsanläggningar, inklusive anläggningar för tillverkning av tillsatser, aromer och processhjälpmedel (Livsmedelsförordningen (2006:813) 23 §).

Sammanfattningsvis kan man säga att i Sverige är den offentliga kontrollen av livsmedel delad mellan Livsmedelsverket, länsstyrelsen och Sveriges 290 kommuner. Kommunerna är självstyrande enheter (Regeringsformen 1:1) och enligt kommunallagen ska dessa sköta, i de fallen inte lag säger annat, den verksamhet som är angelägen för medborgarna i dess närområde.

1.3 Vad innebär enhetlighet?

Kravet på enhetlighet i den offentliga kontrollen kommer från EU-lagstiftning och den finns i EG nr 882/2004 kapitel 2 artikel 4 punkt 4. Lagstiftningen lyder enligt följande;

“De behöriga myndigheterna skall säkerställa den offentliga kontrollens opartiskhet, kvalitet och enhetlighet på alla nivåer. De kriterier som är förtecknade i punkt 2 måste fullt ut respekteras av varje myndighet som tilldelats befogenhet att genomföra offentliga kontroller”

I samma förordning anges ett antal skäl som är en grund för och förklaring till den beslutade lagstiftningen.

Skäl 12 skriver att: *“Utbildning behövs även för att garantera att de behöriga myndigheterna fattar enhetliga beslut, särskilt vad gäller tillämpningen av HACCP-principerna (faroanalys och kritiska styrpunkter).”*

Därutöver finns skäl 14 i samma förordning som anger att: *“Offentlig kontroll bör utföras enligt dokumenterade förfaranden för att säkerställa enhetlighet och hög kvalitet på utförandet”.*

Dessa skäl hjälper att tolka den lagstiftning som finns och har uttryckts tidigare. Det finns även ett yttrande som berör ovan nämnd lagstiftning från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) som är relevant att nämna.

Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) lämnade ett yttrande den 16 juli 2003 på förslaget till lagstiftning som senare blev EG nr 882/2004. I detta yttrande lyfter EESK särskilt fram det man kallar "*ett antal innovativa eller mer verkningsfulla inslag jämfört med tidigare*". (CESE/2003/925). Här lyfter EESK särskilt fram inslaget om en långt driven enhetlighet i fråga om roller, principer och antagna åtgärder. Likaså lyfter man fram att det genom lagstiftningen sker en förbättring av kontrollsystemen samt harmonisering med avseende på de nationella systemen.

1.4 Miljövetenskaplig koppling

Samhällets behov av säker livsmedelshantering ökar konstant. Det är livsmedelsföretagaren som har det primära ansvaret för livsmedelssäkerheten (EG nr 852/2004 kapitel 1, artikel 1 punkt 1a). Den offentliga kontrollen av livsmedel har som syfte att kontrollera efterlevnaden av bestämmelser i lagen. Dessa bestämmelser syftar till att förhindra, undanröja eller till godtagbara nivåer minska riskerna för människor eller djur direkt eller via miljön (EG nr 882/2004 avdelning 1, artikel 1 punkt 1a). Dessutom ska den offentliga kontrollen säkerställa god sed inom handeln med foder och livsmedel för att skydda konsumenternas intressen (EG nr 882/2004 avdelning 1, artikel 1 punkt 1b).

För att skydda människors hälsa och miljö ställer samhället krav på företagare som säljer eller hanterar livsmedel i någon form. Med jämna mellanrum framkommer ny forskning om de risker som finns i den dagliga hanteringen av livsmedel. Ett exempel kan vara i form av migration av styren från plast till förvarade livsmedel (Paraskevopoulou, Achilias & Paraskevopoulou 2012). Ur ett miljövetenskapligt perspektiv är därför den offentliga kontrollen av livsmedel en viktig del i miljöarbetet för att skydda människors hälsa och miljö.

1.5 Kunskapssituationen idag

I en studie av Edwardsson & Wockelberg från 2013 framstår en bild där intervjuad personal på bland annat Livsmedelsverket beskriver en situation där de själva blir motvilliga lagstiftare då de instruerar andra (kommuner) hur man ska tolka EU-lagstiftning. Utöver detta konstaterade författarna att i Sverige är implementeringen av lagstiftningen inom livsmedelsområdet uppdelad och kommuner har självständigt ansvar för tillämpningen mot enskilda i de flesta fallen. Detta leder enligt författarna till en omöjlig situation för Livsmedelsverket som försöker sätta standard för hur tillämpningen av livsmedelslagstiftningen ska ske ute i kommuner. Även situationen att riktlinjer från Livsmedelsverket som inte är juridiskt bindande tolkas de facto som detta av kommuner framkommer i studien. Ytterligare problem är att det är sällan som beslut

tagna med stöd av livsmedelslagstiftning prövas i domstol vilket leder till att framtagna riktlinjer aldrig testas mot lagstiftningen. Enligt personer intervjuade i studien verkar det finnas ett generellt ointresserad från chefer när man implementerar EU-lagstiftningen vilket ses som ett problem.

År 2000 tillsattes en utredning om att se över hur den offentliga tillsynen bedrivs och kan förbättras. Utredningen lämnade sitt slutbetänkande 2004 och i detta svar framkommer ett problem som funnits under längre tid. I SOU 2004:100 (hädanefter benämnd tillsynsutredningen) framhålls att EU har riktat kritik mot Sverige för bristande tillämpning av EG-rättens krav på offentlig kontroll inom livsmedelsområdet. Detta har lett till att Livsmedelsverket har fått utökade befogenheter att ingripa mot kommuner som inte genomför den av lag krävda offentliga kontrollen (SOU 2004:100). Den kritik som tillsynsutredningen specifikt nämner är inte direkt aktuell längre då utredningen är cirka 10 år gammal men det betyder inte att frågan har tappat betydelse. Tvärtom så är frågan om Sveriges tillämpning av EU-lagstiftning mer aktuell än någonsin då allt alltmer av denna typ påverkar hur vi ska agera i frågor i samhället.

I en rapport från 2014 (Riksrevisionen 2014:12) har Riksrevisionen granskat den offentliga kontrollen av livsmedel i Sverige och där kommer man med ett antal iakttagelser. Exempelvis framgår det att i den myndighetsrapportering som genomförs varje år från kontrollmyndigheter ute i landet saknas vissa uppgifter som är grundläggande för att bedöma läget i den offentliga kontrollen av livsmedel.

Det framkommer även att Livsmedelsverket sedan tidigare har varit medvetna om att det funnits problem med den offentliga kontrollen bland de kommunala myndigheterna. Som exempel kan nämnas att Livsmedelsverket har konstaterat att många kommuner har svårt att uppfylla krav på kompetens och utbildning. Detta menar man kan få konsekvenser för kvalitén på de bedömningar livsmedelsinspektörerna gör och därmed likvärdigheten i kontrollen. Riksrevisionen nämner som rimlig förklaring för detta att många kommunala myndigheter är små samtidigt som kraven på dessa är omfattande. En tredjedel av kommunerna har mindre än en årsarbetskraft för offentlig kontroll av livsmedel (Riksrevisionen 2014:12).

Utifrån denna bakgrund är det viktigt att granska hur kommuner lever upp till kraven från EU om enhetlighet i den offentliga kontrollen av livsmedel.

1.6 Avgränsning av studien

Denna studie kommer inte lyfta fram all lagstiftning inom livsmedelsområdet utan kommer fokusera kring den grundläggande europeiska lagstiftningen som styr den offentliga kontrollen. Nationell lagstiftning nämns kortfattat.

2 Syfte

Studiens syfte är att undersöka hur Helsingborgs stad jobbar med enhetlig offentlig kontroll av livsmedel enligt lagstiftningen inom området. Utöver detta ska studien undersöka om miljöförvaltningen ändamålsenligt kan följa upp sitt arbete med enhetlighet.

2.1 Frågeställning

Den frågeställning som studien ska försöka svara på lyder enligt följande:

- Hur arbetar Helsingborgs stads miljöförvaltning för att implementera kravet att offentlig kontroll av livsmedel utförs enhetligt av inspektörer samt kan förvaltningen ändamålsenligt följa upp detta arbete?

3 Metod

3.1 Val av metod

Valet av metod är alltid kopplat till vad för svar man vill ha i sin studie. Frågor som rör människors upplevelser eller syn på verkligheten är typexempel på kvalitativa studier. I dessa är man intresserad av att förklara, beskriva och tolka (Ahrne & Svensson 2011).

I denna studie ska man förklara hur miljöförvaltningen i Helsingborgs stad implementerar kravet att offentlig kontroll av livsmedel utförs enhetligt. Därför passar den kvalitativa metoden bra för detta ändamål.

3.2 Upplägg av studien

1. Först genomfördes en litteraturstudie för att ta fram tillgänglig information inom området. Litteraturstudien berörde olika områden exempelvis hur organisering av den offentliga kontrollen ser ut idag, vilka tidigare studier inom området som gjorts, vilka myndighetsrapporter det finns samt om det finns annan relevant forskning som berör området.
2. Sedan gjordes en genomgång av aktuella styrdokument för Helsingborgs miljöförvaltning samt det digitala verksamhetssystem förvaltningen använder så som de var 2015-05-04.
3. Därefter gjordes en 40 minuter lång intervju med ansvarig chef för livsmedelsavdelningen, Olu Lindström.
4. Slutligen utfördes kortare intervjuer (mellan 25-35 minuter) med två livsmedelsinspektörer som frivilligt ställde upp från avdelningen.

Frågorna som ställdes vid intervjuerna finns redovisade under "Appendix" i slutet av studien.

Litteraturstudien genomfördes främst med hjälp av relevant litteratur samt lagar och förordningar. Dessa hittades främst via EUR-lex och riksdagens hemsida. Sökningar via LUBsearch genomfördes i viss mån.

3.3 Information om intervjuerna

I början av studien fanns inget specifikt antal inspektörer bestämt då det ansågs vara effektivast och ge bäst resultat om man utförde intervjuer i den utsträckning att man får upprepningar på svaren. Under studiens gång ändrades dock detta arbetssätt till att det blev intervjuer med de inspektörer som kunde ställa upp från avdelningen.

Intervjuerna som genomfördes var personliga och personerna som intervjuades hade fått frågorna skickade till sig en dag innan för att kunna förbereda sig. Fokus vid intervjuerna var att de berättade om deras arbete för att ge en bild av och skapa förståelse kring detta. Därför var det generella upplägget vid intervjuerna att ha vida frågor inom området och ge utrymme för öppna svar.

När väl intervjuerna var genomförda transkriberades dessa och sedan sammanfattades de intervjuade personernas svar i tabeller som redovisas under resultat. Allting från svaren kunde inte tas med i tabellerna utan dessa ska ses som övergripande svar på frågorna som ställts.

4 Resultat

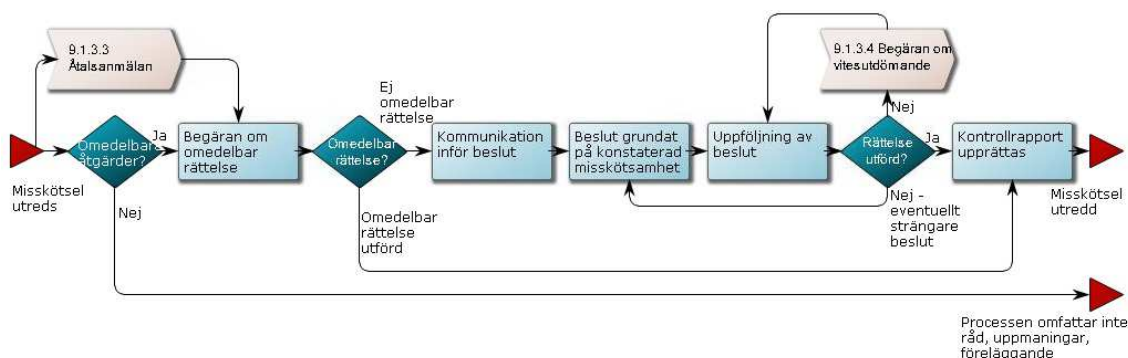
4.1 Helsingborgs miljöförvaltnings verksamhetssystem

Helsingborgs miljöförvaltning har sedan 15 år tillbaka ett digitalt verksamhetssystem som har flera funktioner. Övergripande är syftet med systemet att stödja förvaltningens arbete att uppfylla de krav i lagar som berör verksamheten, stadens fastställda reglemente för miljönämnden samt deras uppdragsgivare och övriga intressenters krav på effektivt myndighetsarbete. I detta ingår korrekt och konsekvent handläggning av ärenden samt att tillgodose medborgarnas behov av rådgivning (Miljöförvaltningens verksamhetssystem allmänna krav 4.1)

Medan det finns ett övergripande syfte med verksamhetssystemet som sådant utgör innehållet en viktig nyckel för arbetet på förvaltningen. Detaljerade rutiner och processer för arbetet beskrivs i olika avsnitt i systemet och detta ska stödja arbetet samt tydliggöra ansvaret för olika uppgifter och moment. Ett exempel på process som i detalj berörs är "9.3.4 Hantering av misskötsel". Som namnet antyder omfattar processen hantering av misskötsel vid livsmedelsverksamheter där akuta åtgärder krävs (Miljöförvaltningens verksamhetssystem hantering av misskötsel 9.3.4).

Processen består bland annat av en övergripande beskrivning av vad arbetsflödet omfattar; Verksamheter som startat utan registrering, smittsam livsmedelspersonal, ej säkra livsmedel med mera. Arbetsflödet illustreras genom en figur enligt nedan (se figur 1). Det ska noteras att arbetsflödet inte är slutgiltigt fastställt av förvaltningen och därmed räknas som arbetsmaterial.

Figur 1 - Arbetsflödet för rutin "9.3.4 Hantering av misskötsel" illustrerat i miljöförvaltningens verksamhetssystem. Arbetsflödet är inte slutgiltigt fastställt av förvaltningen.



Genom att trycka på de olika delarna i arbetsflödet så får man upp en ruta med information (där tillämpligt) om syfte, beskrivning och kategorisering för att hjälpa inspektören som hanterar ett ärende. Arbetsflödet i figur 1 är ett exempel som finns i verksamhetssystemet, flera andra rutiner har också denna typ av flöde. Exempelvis finns en rutin som berör misstänkt matförgiftning (9.3.1) och den ska enligt beskrivningen fungera som ett stöd i handläggningen av ett ärende genom att ta upp olika moment som kan vara aktuella. I de olika momenten där det är relevant görs vidarehänvisningar till andra rutiner, ansvar berörs och beskrivningar av rutiner skrivs ut. Allt med det övergripande syftet att “säkerställa att misstänkta fall av matförgiftning utreds snabbt och korrekt” (Miljöförvaltningens verksamhetssystem 9.3.1 Misstänkt matförgiftning).

Verksamhetssystemet ska utöver att beskriva olika rutiner hjälpa förvaltningen att leva upp till de mål och fastställda policys som påverkar miljöförvaltningens arbete. Den ska även vara ett hjälpmedel för att förvaltningen ska kunna verka för att stadens övriga verksamheter följer gällande miljölagstiftning (Miljöförvaltningens verksamhetssystem allmänna krav 4.1).

Miljöförvaltningens ledning likaså avdelningar inom förvaltningen har ansvar att se till att ständiga förbättringar till verksamhetssystemet lyfts fram och kan utveckla den (Miljöförvaltningens verksamhetssystem ständiga förbättringar 4.5).

4.2 Intervjuer med personal på miljöförvaltningen

4.2.1 Inspektörer

I inledningen lyftes begreppet enhetlighet fram utifrån lagstiftarens synvinkel. Med det som utgångspunkt genomfördes intervjuer av livsmedelsinspektörer som arbetar med offentlig kontroll för att få deras bild av hur arbetet med enhetlighet sköts i Helsingborgs stad. Resultatet från de två intervjuer som genomfördes är sammanfattade i sin helhet genom tabell 3.

Sammanfattningsvis kan man lyfta fram att inspektörerna nämner att ambitionen är att jobba enhetligt och att man jobbar aktivt med detta i Helsingborg. För att jobba enhetligt nämner de att man jobbar med samsyn mellan kollegor, att man har tillgång till juridisk kompetens, att det finns rutiner för hur man ska arbeta, att man kan diskutera frågor med avdelningschefen med mera (se tabell 3).

Tabell 3 - Sammanfattande resultat från intervjuer med livsmedelsinspektörer.

Fråga	Inspektör 1	Inspektör 2
1	<p>Ja det gör vi - ambitionen är att jobba enhetligt. Vi ska vara objektiv och behandla alla lika utifrån lagstiftningen. Dock är vi människor och vi möter människor ute på objekten (företagen) vilket innebär att det inte alltid är enkelt att vara objektiv.</p>	<p>Vi jobbar aktivt för detta, finns vilja och medvetenhet om att jobba enhetligt. Tycker nog vi gör det. Vi är inte rädda för att lyfta frågor för att se hur andra gör. Vi läser varandras kontrollrapporter. Livsmedelsverket har vissa vägledningar och ett forum där man kan ställa frågor och får svar.</p>
2	<p>Vi ska alltid gå efter lagboken men den är inte alltid glasklar och det finns utrymme för bedömningar. Vissa områden är mer målinriktade medan andra är detaljreglerade. Ett verktyg för att uppnå bättre samsyn är att vi jobbar med gemensam checklista i ECOS*. Denna checklista kommer från Livsmedelsverket.</p>	<p>Generellt är lagrummen inom området ganska målinriktade och där är det självklart svårare att jobba enhetligt. Där lagrummen är detaljstyrande är detta mindre problem. Ofta är det dock så att det inte står hur man ska specifikt nå målet och då blir bedömningarna viktiga.</p>
3	<p>Att ha som grund att jobba två och två hade hjälpt arbetet att jobba enhetligt. Möjligheten att diskutera/stämma av med varandra hade blivit lättare. Generellt görs kontroller av en inspektör, med två hade eventuellt den subjektiva delen av bedömningen blivit mindre. Är dock en resursfråga och hade lett till höjda avgifter för företagen.</p>	<p>Livsmedelsverket tittar på att sätta upp en faktabank som man kan ha med sig ut vid kontroller och därmed fungera som ett hjälpmedel vid bedömningar på plats. Annars är en beslutsdatabas där man kan se hur andra kommuner/myndigheter beslutat i ärenden något som skulle kunna hjälpa.</p>
4	<p>Det gör det. Där har vi rutiner för hur vi ska genomföra de praktiska sakerna, skriva rapporter, göra registreringar samt ta ut avgifter. Eftersom vi är många på avdelningen så behöver man ha en heltäckande överrenskommelse.</p>	<p>Ja, det är den tänkt att göra. Framförallt bra för nyanställda att lära sig grunderna. Enkelt att se om något har förändrats eftersom den alltid är uppdaterad.</p>
5	<p>Vi jobbar med samsyn mellan kollegor, vi har rutiner för hur vi ska genomföra olika saker samt har juridisk kompetens att ta till hjälp på förvaltningen. Livsmedelsverket går även att rådfråga om det behövs.</p>	<p>Tidigare ärenden kan man ta till hjälp, diskutera med kollegor och ta hjälp av den juridiska kompetens som finns på förvaltningen. Även avdelningschefen kan man prata med, speciellt ur samsynsaspekt. Verksamhetssystem och Livsmedelsverket är annars två verktyg som går att använda både vid kontroller samt vid beslutsfattande.</p>

6	<p>Interna möten är viktiga samt att man pratar med varandra. Skriftligt som lämnar avdelningen (kontrollrapporter/beslut) ska kontrolleras av annan inspektör. Där ingår att göra rimlighetsbedömning utöver ren språkläsning. Är ett sätt att se om någon bedömer annorlunda jämfört med andra.</p>	<p>Avdelningschefen har en nyckelroll vid likartade fall samt förstås verksamhetssystemet.</p>
7	<p>Finns lite rättspraxis, det vi ser är sådant vår jurist lyfter fram från dess bevakning. Det fattas generellt få beslut inom området och färre som överklagas. Oftast är det avgiftsärenden som överklagas. Synd eftersom det hade varit nyttigt att få vissa saker prövade.</p>	<p>Mer sådant som vår jurist skickar ut än att jag själv går in och letar fram är det som används i arbetet. Lite från Livsmedelsverket skickas även ut vilket kan vara användbart. Det finns mer att hämta tror jag.</p>
8	<p>Rättspraxis är till för att vi inte ska göra orimliga bedömningar. Det är lätt att bedömningsnormer skapas för vad som är "normalfallet" och där kan det vara viktigt att detta prövas rättsligt eftersom vi aldrig kan vara helt säkra på att vår bedömning är rimlig.</p>	<p>Vad jag har förstått så överklagas inte så mycket och därmed finns inte så mycket att ta hjälp utav. Eventuellt finns det mer än vad jag känner till.</p>
9	<p>Ja det gör jag.</p>	<p>Ja absolut, hade varit väldigt bra. Dock ställer det krav på att nästa instans har kompetens att hantera ärenden. Man kan tänka sig att desto färre fall de har att hantera desto svårare blir det att upprätthålla kompetens och fatta bra beslut. Men jag vet inte riktigt om det är så förstås.</p>
10	<p>Nej det tycker jag inte att den gör. Vi är inte direkt punktmarkerade. Oftast hör media av sig om de har noterat att vi fått in något eller skickat ut något intressant. Vanligtvis kan det nog vara så att media kommer in efter att bedömning gjorts vilket minskar risken att vi påverkas. Det som hanteras på förvaltningen är allmänna handlingar och de har möjlighet att ta del av detta och så ska det vara.</p>	<p>Det ligger väl lite i botten men det är inte därför vi jobbar enhetligt. Klart att det kan påverka på något sätt. Bra att pressen finns och kanske gör det att vi jobbar mer enhetligt. Allting är offentligt och beslut ska tas på rätt sätt samt vara välgrundade. Det ska finnas en röd tråd i beslutsfattandet.</p>

*ECOS är ett ärendehanteringssystem som miljöförvaltningen vid Helsingborgs stad använder.

4.2.2 Avdelningschef

Utöver inspektörerna intervjuades även livsmedelsavdelningens chef, Olu Lindström. Svaren har sammanfattats och presenteras översiktligt genom tabell 4 nedan. Avsnitt eller ord i texten har markerats för att lyfta fram viktiga delar av resultatet enligt författaren.

Tabell 4 - Sammanfattande resultat från intervju med avdelningschef Olu Lindström. Markerad text lyfts fram särskilt av författaren.

Fråga	Olu Lindström
1	<p>Rutiner och processer i verksamhetssystemet. Dessa beskriver hur kontroller ska göras samt hur myndighetsrapportering ska ske. Utöver rutiner som styr hur vi ska göra saker finns det de som beskriver förhållningssätt eller hur man ska tänka i situationer. Processer visar flödet för olika ärenden på förvaltningen. Till exempel finns rutin för misstänk matförgiftning som ger överblick på vad man ska göra när man får in en anmälan. Finns mallar i ECOS* som hämtar uppgifter gällande företaget man varit hos direkt. Mallarna har enhetligt utseende och stöd för de delar där man skriver olika saker. Finns riktlinjer för hur man skriver kontrollrapporter. Det sker arbetsplatsträffar (APT) och vi har avdelningsmöten där samsynsfrågor lyfts och stäms av.</p> <p>Samsynsprojekt har funnits och ett nytt ska starta snart. Dessa tittar bland annat på hur likriktade man är i sina kontroller. Sker även kalibrering och kvalitetssäkring av kontrollerna genom att jag följer med på kontroller och tittar på hur inspektörerna genomför dessa. Går sedan tillsammans igenom en lista med saker som jag tittat på; exempelvis uppnådde man syftet med kontrollen? Vissa frågor går via mig, till exempel fakturafrågor för att vi ska göra likartade bedömningar.</p> <p>Gällande om vi når upp till kraven är svaret ja och nej. Enhetlighet är ett arbete som ständigt pågår och är under utveckling. Man kan aldrig luta sig tillbaka och säga att nu är vi samsynta för omvärlden och lagstiftningen är föränderlig likaså om vi får ny personal.</p>
2	<p>Bedömningsfrågor ute på plats. Varje anläggning och varje kontrollsituation är unik. Vi är olika personer och därför blir det vissa variationer och man kan inte följa upp allt som händer där ute. När väl bedömning har gjorts eller beslut fattats är vi flera personer som tittar på det om det gäller sanktionsbeslut.</p>
3	<p>Vi har länsmöten och där kommer ändrad lagstiftning upp samt att man kan lämna in frågor i förväg för diskussion. Jag tror även att alla kommuner i Skåne är med i någon sorts “närkonstellation” som syftar till ökat kommunalt samarbete. Helsingborg är med i NVSK, där jobbar man med gemensamma kontrollfrågor och samsyn/enhetlighet. Nytt för i år är att varje “närkonstellation” ska välja en representant som skickas till Malmö och träffar de övriga. Även representant från Livsmedelsverkets regionala avdelning är inbjuden. Här ska problem och frågor om kontrollen lyftas. Man ska även i fortsättning jobba med ökad regional samverkan där man ska se allt kontrollarbete som en kontrollfamilj. Vi är alla delar av samma livsmedelskedja och därför är det viktigt att vi samverkar. Detta arbete har nyligen påbörjats och vi hade nyligen</p>

	<p>ett möte i Helsingborg om detta. Jag ser positivt på detta arbete. Kontakter med andra kommuner vid frågor är förstås också ett sätt att samarbeta. Till exempel om en kommun har kommit långt med kontroller av kosttillskott. Mer samverkan leder till enklare kontaktvägar och nyligen hade vi den första nationella kontrollkonferens vilket bidrar till bättre kontakter med varandra inom området.</p>
4	<p>Vid anställning får man en visning av och introduktion till verksamhetssystemet. Rutiner kring kontrollprocessen får inspektören utskrivna vilket vi också går igenom översiktligt tillsammans. Sedan är det varje inspektörs ansvar att läsa och följa de rutiner som finns. När ändringar görs i verksamhetssystemet meddelar ansvariga person på verksamhetsstödet detta på ett förvaltningsmöte eller via e-post till alla. Finns en speciellt ansvarig för en rutin som ändras meddelar den de berörda personerna genom till exempel e-post och sedan lyfter fram detta på en arbetsplatsträff (APT-möte) där ändringarna kan diskuteras.</p>
5	<p>Som tidigare har nämnts, mallar. När vi fattar beslut är det inte alltid inspektören som har delegation på att skriva under och då blir det automatiskt att någon annan också läser beslutet. Vi har alltid samråd om vilket beslut innan, till exempel för att bestämma om man ska välja föreläggande med eller utan vite, förbjuda något och så vidare. Samrådet är mellan inspektör, avdelningschef och jurist. Vi läser därefter igenom hela eller delar av beslutet innan det skickas iväg och då granskas både det hårda sakinnehållet och det mer mjuka (stavning/layout)</p>
6	<p>En ärendegranskning utfördes 2013. Det är miljöjuristen och kommunikatörer som utför granskningen. Varje inspektör får personlig feedback på en slumpvis utvald skrivelse (inspektionsrapport eller beslut i först hand) gällande både juridik och kommunikation. Resultatet för 2013 visade att inspektörerna gör ett bra jobb men att det fanns en del mindre brister att rätta till. Projektet kommer att följas upp under hösten 2015.</p>
7	<p>Det är oftast avgiftsbeslut som överklagas. Sällan att man överklagar att vi stängt en verksamhet eller lagt ett föreläggande men det händer förstås. Under 2013 respektive 2014 var det endast 4 respektive 2 överklaganden och inget av dem ändrades i överinstans. Just nu har vi två överklaganden vilket är positivt för då har vi möjlighet att få rättspraxis som det inte finns så mycket av. Vår jurist hjälper oss vara uppdaterade genom att lyfta fram sådant som är relevant för oss.</p>
8	<p>Vi omvärldsbevakar rättsutvecklingen och tar del av de avgöranden som kommer. I dem får vi vägledning hur olika bedömningar bör göras. För att kunna tillämpa och förhålla oss till lagstiftningen behövs domstolsavgöranden.</p>
9	<p>Ja i den delen som man har kommit fram till någonting att förhålla sig till. Är dock som sagt svårt just med bedömningar ute på plats och där tror jag inte att rättspraxis kan påverka så mycket. Det är mer övergripande och principiella frågor som rättspraxis kan påverka vilket är viktigt förstås samt att vi jobbar enhetligt med detta. Så absolut vill vi ha fler överklagande så vi får ökad mängd rättspraxis. Utöver det offentlighetsrättsliga hade vi gärna sett en utveckling av det straffrättsliga området då</p>

	<p>det är trubbigt. Det finns endast en paragraf för livsmedelsbrott och det är svårt och veta vad det innebär. Det finns även bara böter i straffskalan fastän ett potentiellt livsmedelsbrott kan drabba många människor med allvarliga konsekvenser. Något som också behöver utvecklas är doktrin, alltså litteratur och livsmedelsjuridik. Förutom lagstiftning och rättspraxis är doktrin ett viktigt verktyg i arbetet med enhetlighet.</p>
10	<p>Viktigt med information och utbildning till nämnden då dessa byts ut med jämna mellanrum. Utbildning i miljönämndens reglemente samt att de får information om verksamhetsplan och berättelse för att få en bild av vår verksamhet och vårt uppdrag. De som sitter i nämnden erbjuds möjlighet att följa med ut vid kontroller. Inom ramen för vårt uppdrag har vi arbetat med ett rättssäkerhetsprojekt där en del av arbetet har varit enhetlighet. Vi har även arbetat med våra mallar och ska gå igenom ECOS* efter det att den flyttats över till ny version. Det är sådant utrymme internt som vi behöver ha för att driva projekt som är viktiga. Vi behöver även utrymme för att kunna samverka med andra myndigheter och vi ser idag att Livsmedelsverket vill ha ökad mängd regional samverkan. Att åka på samverkan tar tid i anspråk och detta utrymme behöver vi ha för att kunna hantera denna typen av frågor. Det är mycket viktigt att se oss som en hel kontrollfamilj och att vi inte är bättre än den sämsta myndigheten i kedjan.</p>
11	<p>Jag skulle inte säga att de påverkar oss så att vi jobbar på annat sätt men det är bra att dem bevakar oss. Det medierna skriver eller gör inslag om kan påverka att det blir förbättring och det är positivt. Sedan är det så att de mest hör av sig i pågående ärenden för att få information om vad som händer vilket inte direkt har med enhetlighet att göra. Det har självklart gjorts vissa historiska inslag om hur kontrollen fungerar som har påverkat kontrollen, tänker då framförallt på ICA köttfärs-skandalen. Men kan inte säga att deras bevakning påverkar oss så att vi blir mer försiktiga. Vi är rätt trygga med det vi gör.</p>
12	<p>Livsmedelsverket har tagit tag i detta det senaste året och har kommit med vägledningar för hur man ska hantera lagstiftningen. De har även tagit fram kontrollhandböcker för olika branscher samt för provtagning. Kommuner som använder detta får en enhetlighet i sitt arbete vilket också är syftet med dem. Man kommer dock inte undan från att varje kommun är sin egen. Som tidigare nämnts är förstås samverkan viktig. Något som jag tänkt på är det här med rekrytering till framförallt mindre kommuner. Det kan vara svårt att behålla personal och kompetens som byggs upp eftersom personal endast jobbar en viss tid i kommunen då man inte bor där eller liknande. I små kommuner kan det även vara så att inspektörerna inte endast har livsmedelsfrågor vilket gör att man inte kan upprätthålla någon spetskompetens utan blir generalist istället för specialist. Detta kan vara en risk för arbetet i kommunen beroende på anläggningstyper.</p> <p>Jag anser att det vore lämpligt om flera mindre kommuner slog samman sina kontrollorganisationer så att man inte har för små enheter. Detta för att kunna jobba tillsammans och för att se till så man jobbar enhetligt mellan kommuner. Skulle kanske även kunna inrätta en pool med kompetens, regionalt eller nationellt, där man kan ta in sådan kompetens man behöver men inte har. För att till exempel kunna gå in och göra kontroller under en kortare tid, om man behöver bemanna upp efter föräldraledighet eller något annat som uppkommit men man inte hunnit planera för. Har man då en gemensam pool som man kan hämta</p>

	från så skulle man kunna plocka in inspektörer vid behov för att täcka upp.
13	<p>Skriftliga rutiner för hur arbetet ska göras är viktigt. Vi rapporterar uppgifter till myndigheter, skriver kontrollrapporter och hanterar ärenden, detta ska ske på rätt sätt och likartat förstås. Möten ute på plats är svårare att ha rutiner för, där behövs andra åtgärder.</p> <p>Samsynsprojekt internt, samverkansprojekt med andra myndigheter, ha utrymmen på möten att lyfta och diskutera frågor är alla viktiga saker för att likrikta oss. Viktigt med rutiner för de delar där vi kan skriva att “så här gör vi” medan de “mjuka” delarna eller bedömningar på plats behöver man följa upp på annat sätt vilket jag tror man kan utveckla mer. Den myndighetsrapportering som sker till Livsmedelsverket visar att det kan variera stort mellan kommuners inrapporterade avvikelser mot lagstiftningen. Men även internt inom en kommun har det visat sig att det kan det variera mellan inspektörer hur många avvikelser de sätter på objekt. Sådan information är viktig för att vi ska kunna jobba vidare med dessa frågor regionalt i samverkan med andra myndigheter. Livsmedelsverket tittar just nu på varför det är sådana skillnader i myndighetsrapporteringen. Med hjälp av detta kan de ta fram vägledning och hjälp samt starta projekt för att undersöka så att vi får en mer enhetlig kontroll.</p>

*ECOS är ett ärendehanteringssystem som miljöförvaltningen vid Helsingborgs stad använder.

5 Diskussion

I inledningen gavs en överblick av hur den offentliga livsmedelskontrollen är organiserad i Sverige. Det har nämnts innan att det primära ansvaret för livsmedelssäkerheten finns hos företagaren och detta är viktigt att notera vid diskussion av kontroll av livsmedel. Det minskar förstås inte behovet av en ändamålsenlig offentlig livsmedelskontroll. Så som den är organiserad idag ger organisationen vissa fördelar men skapar också utmaningar. Detta har Riksrevisionen lyft fram i sin rapport "Livsmedelskontrollen - Tar staten sitt ansvar?" (RIR 2014:12)

Den offentliga livsmedelskontrollen i Sverige är enligt Riksrevisionen till stora delar decentraliserad vilket medför ett antal fördelar och nackdelar. Riksrevisionen nämner att utmaningar med detta system är exempelvis att det måste finnas tydliga krav på styrning och samordning vilket brister idag. Samtidigt konstaterar Riksrevisionen att fördelen med systemet är närheten till företag och lokalkännedom. Det stora antalet livsmedelsanläggningar som kommuner har ansvar över är något som även i fortsättningen talar för att ansvaret bör enligt revisionen fortsätta finnas kvar på lokal nivå (Riksrevisionen 2014:12)

Riksrevisionen konstaterar även att det är oklart juridiskt sätt om myndighetsrapporteringen till Livsmedelsverket från kommunerna är frivillig eller ett lagkrav (Riksrevisionen 2014:12). Detta måste ses som ett stort problem när den offentliga kontrollen av livsmedel är så decentraliserad som den är. Det är viktigt att det finns en myndighet som har ansvar att samla in, analysera och föreslå åtgärder för att förbättra kontrollerna lokalt. Kommuner är olika stora med varierande mängder resurser och därför är det viktigt att om inte kommunen själv jobbar för förändring och utveckling av kontrollen så måste det komma från annat håll.

5.1 Teoretisk och praktisk implementeringsproblematik i arbetet

Som tidigare har nämnts har Helsingborgs stads miljöförvaltning ett verksamhetssystem. Detta har lite olika funktioner men som det har framkommit genom intervjuer och undersökning av systemet används det bland annat för att fastställa gemensamma rutiner och processer vilket är ett viktigt verktyg för att kunna arbeta enhetligt inom avdelningen.

Kravet på enhetlighet är en grundsten för en av samhällets principer, alla ska behandlas lika. Denna studie har tittat på hur kravet från lagstiftaren omsätts i praktiken, med andra ord hur implementering av lagstiftning sker. Som grund innan man diskuterar detta vidare kan det noteras att Anders Sannerstedt har skrivit om implementeringsproblem och han formulerade sig enligt följande:

“Implementeringsproblemet innebär att politiska beslut inte genomförs så som beslutsfattarna avsett” (Sannerstedt 2001).

Enligt Sannerstedt bör beslut implementeras enligt beslutsfattaren intentioner vilket har koppling till definition ovan (Sannerstedt 2001).

Något som dock måste beröras är det faktum att Sannerstedt pratar om politiska beslut medan det i studien diskuteras kring lagstiftning. Går detta verkligen ihop? I sitt arbete diskuterar Sannerstedt beslutsfattarens styrning av tillämparna och konstaterar att demokrati innebär att medborgarna, eller deras valda företrädare, fattar grundläggande politiska beslut (Sannerstedt 2001).

Dessa politiska beslut innefattar beslut om lagstiftning som sedan ska tillämpas eller implementeras av myndigheter. Det är enligt författarens åsikt att lagstiftning kan ses som politiska beslut eftersom medborgarnas folkvalda företrädare har stort inflytande över hur lagstiftningen utformas, oavsett om det är på nationell eller europeisk nivå. Beslut som fattas av de folkvalda när det gäller lagstiftning är i grunden att införa regler som man anser ska följas. Sedan blir det myndigheter som ska (beroende på sammanhanget) se till att dessa efterlevs eller implementeras.

Kopplingen är samtidigt problematisk eftersom relationerna mellan beslutsfattare och verkställare är en viktig faktor som påverkar implementeringen och Sannerstedt beskriver det i termer av *styrning* och *kontroll* (som inte berörs vidare i studien). Styrning kan ske *direkt* (talar om vad som skall ske) eller *indirekt* (påverkar förutsättningarna för verkställandet, exempelvis resurstilldelning) (Sannerstedt 2001).

Vid intervjuerna framkom det att inspektörerna ser att det är svårt att uppnå enhetlighet på grund av att delar av livsmedelslagstiftningen är målinriktad istället för detaljreglerande. Detta problem är något som lyfts fram i litteratur tidigare. Bo Rothstein skriver om byråkrati (förvaltning) och statens legitimitet där byråkratins svaghet ligger i att den har svårt att klara av vissa typer av uppgifter. De som nämns är framförallt “de där kravet på flexibilitet och situationsanpassning är centrala” (Rothstein 2012). Detta är aktuellt för just offentlig kontroll av livsmedel som bygger på att utifrån en övergripande målsättning situationsanpassa så att reglerna efterlevs.

Där reglerna är detaljstyrande ser inspektörerna ett mindre problem med enhetligheten vilket har stöd i litteraturen. Bo Rothstein nämner en byråkratiteori som ursprungligen kommer från Max Weber. I den nämns att byråkrati är maximalt formrationell vilket innebär att den strävar efter att beslut skall vara förenliga med de former regelverket stipulerar. Emellertid betyder detta att byråkratin inte alltid kan vara målrationell och med detta menas att man uppnår de övergripande målen som regelverket var tänkt att tjäna när de utformades (Rothstein 2012).

Den teoretiska problematiken med målinriktade lagar verkar alltså manifesteras praktiskt ute i förvaltningen i form av svåra bedömningssituationer. Detta stöds av avdelningschefens svar i intervjun där hon påpekar att det svåraste området att jobba enhetligt med är när bedömningar ska göras ute på plats. Hon påpekar att varje anläggning och kontrollsituation är unik samt att människor är olika och därför blir det variationer. Det är svårt att följa upp allt som händer därute menar hon.

Det verkar alltså finnas en implementeringsproblematik ute på förvaltningen vilket kan ha en inverkan på förvaltningens enhetlighet vid offentliga kontroller. Förvaltningen har dock insett detta och har satt in åtgärder för att motverka denna problematik som beskrivits vilket också knyter in oss på studiens frågeställning. Hur jobbar förvaltningen med att skapa enhetlighet i sitt arbete med offentliga kontroller?

5.2 Åtgärder för att arbeta mer enhetligt

I tidigare avsnitt har det diskuterats kring de implementeringsproblem som verkar finnas vid offentlig kontroll av livsmedel. För att minska den påverkan dessa problem kan ha och därmed öka enhetligheten har miljöförvaltningen i Helsingborgs stad vidtagit en del åtgärder. Detta i form av verktyg som ska nämnas och därmed ge svar på en del av frågeställningen i studien.

Vid intervjuerna som genomfördes nämndes ett flertal olika insatser och verktyg som miljöförvaltningen använder för att jobba mer enhetligt. Det som nämnts lyfts fram i tabell 5 enligt nedan. För att göra det enklare att överskåda verktygen och insatserna så har de delats upp mellan interna och externa (se tabell 5).

Tabell 5 - Redovisning av interna och externa verktyg och insatser miljöförvaltningen använder för att öka enhetligheten i sitt arbete. Resultatet kommer från tabell 3 och 4 i studien.

Interna	Externa
En annan inspektör läser igenom kontrollrapporter och beslut innan de skickas ut från förvaltningen. Tittar på bedömningar, beslut och språk.	Utnyttja de vägledning och kontrollhandböcker som Livsmedelsverket tillhandahåller.
Diskuterar kontrollrelaterade frågor på APT (arbetsplatsträff) och avdelningsmöten.	Livsmedelsverket tillhandahåller ett forum där inspektörer kan ställa frågor och få svar från andra. Även Livsmedelsverket svarar på dessa frågor.
Rutiner och processer i verksamhetssystemet är ett viktigt verktyg för att öka enhetligheten i inspektörernas arbete samt för att agera enhetligt	Rådfråga Livsmedelsverket i enskilda frågor.

vid likartade fall.	
Man kan ta tidigare ärenden till hjälp vid bedömningar.	Rättspraxis kan ha en viss roll i arbetet men på grund av generell brist på detta är den begränsad.
Det går att diskutera med kollegor samt ta hjälp av den juridiska kompetens som finns på förvaltningen.	Regional samverkan via samarbeten mellan närliggande kommuner samt sedan nyligen med Livsmedelsverkets regionala avdelning. Möjlighet att lyfta kontrollfrågor samt samsyns- och enhetlighetsfrågor.
Ta hjälp av avdelningschefen som man kan prata med, speciellt ur samsynsaspekt mellan inspektörer. Även vid likartade fall har avdelningschefen en nyckelroll.	-
Jobbar efter gemensam checklista i ECOS* vilket skapar större enhetlighet i arbetet	-
Det finns mallar i ECOS* som hämtar uppgifter gällande företaget inspektören kontrollerat. Mallarna har enhetligt utseende samt stöd för de delar där olika saker ska skrivas. Finns riktlinjer för hur man skriver kontrollrapporter.	-
På avdelningen har samsynsprojekt genomförts. Tittar bland annat på hur likriktade man är i sina kontroller. Det sker även kalibrering och kvalitetssäkring av kontrollerna genom att avdelningschefen följer med på kontroller och tittar på hur inspektörer genomför dessa.	-
Vissa frågor går via avdelningschefen, till exempel fakturafrågor för att man inom avdelningen ska göra likartade bedömningar.	-

*ECOS är ett ärendehanteringssystem som miljöförvaltningen vid Helsingborgs stad använder.

Sammanfattningsvis kan man säga att det finns många olika insatser som kan sättas in för att hjälpa inspektörer att arbeta mer enhetligt med den offentliga kontrollen av livsmedel. Om något ska lyftas fram särskilt så är det en intressant rutin att annan inspektör läser igenom och bedömer kontrollrapporter och beslut innan de skickas ut (se tabell 5). En av de intervjuade inspektörerna nämnde nämligen i sitt svar att något som troligen hade hjälpt de arbeta mer enhetligt hade varit att jobba två och två (se tabell 3). Detta för att man skulle minska risken att en enskilds subjektiva uppfattningar avspeglas i bedömningar och beslut, man skulle kunna göra en mer objektiv bedömning genom att vara två. Denna rutin kan ses som en typ av kompromiss mellan att vilja jobba så enhetligt som möjligt och kravet på att använda resurser inom förvaltningen effektivt. Skulle man vilja införa att två inspektörer ska jobba tillsammans hade den ökade kostnaden hamnat på de enskilda företagen som betalar kontrollavgifter till kommunen.

Även verksamhetssystemet lyfts fram som en viktig faktor i intervjuerna (se tabell 3 och 4) för att kunna jobba mer enhetligt med den offentliga kontrollen av livsmedel. Detta är speciellt viktigt för en avdelning med ett flertal inspektörer som den i Helsingborg. Eftersom verksamhetssystemet finns har avdelningen en gemensam grund utifrån vilken man arbetar där både rutiner, processer samt arbetsflöden finns tillgängligt närhelst inspektören behöver det. Utöver detta jobbar man med gemensamma mallar och enligt en checklista som ursprungligen kommer från Livsmedelsverket (se tabell 5). Om alla kommuner följer denna checklista ger det en grund för att skapa ett enhetligt arbete med den offentliga kontrollen av livsmedel.

5.3 Uppföljning av arbetet med enhetlighet

För att kunna svara på den andra delen av frågeställningen är det viktigt att lyfta fram det som avdelningschefen nämnde i sitt svar på sista frågan i intervjun. Hon nämnde en problematik som Livsmedelsverket uppmärksammat, nämligen att antalet inrapporterade avvikelser varierar stort mellan kommuner (se tabell 4). Men även inom kommuner har det framkommit att frekvensen bedömda avvikelser varierar mellan inspektörer. I Helsingborg var detta enligt en undersökning gjord av avdelningschefen baserat på myndighetsrapporteringen ett mindre problem än i andra kommuner. Man låg mellan 60-90 % inrapporterade avvikelser medan det fanns andra kommuner som hade variationer som var bredare än så.

Det är viktigt att tänka på att viss naturlig variation kommer alltid att finnas i sådan statistik och målet kan inte vara att alla ska rapportera exakt lika många avvikelser. Det är alltid möjligt att situationen faktiskt är sådan i en kommun att antalet avvikelser är lågt vilket leder till låg rapporteringsgrad. Det gäller alltså att vara försiktig med statistiken och slutsatserna man drar av dem.

Så även om det kan vara problematiskt att se denna sortens statistik som ett tecken på hur enhetligt arbetet inom eller mellan en kommun är så är det en viktigt utgångspunkt

för en fortsatt diskussion kring situationen i kommunerna. Exakt vad Helsingborgs resultat kan bero på är förstås svårt att säga men enligt författaren får man bilden av att man i kommunen tar frågan om enhetligt arbete på stort allvar och jobbar aktivt med den.

Svaret på frågeställningen blir att man delvis kan ändamålsenligt följa upp hur man jobbar med enhetlighet. Helsingborgs miljöförvaltning har i projekt som genomförts och i framtiden ska genomföras igen tittat på hur inspektörerna arbetar. Ett projekt har handlat om att inspektörerna tittat på hur likriktade man är genom att följa med på varandras kontroller. Inför detta har man gjort lite förarbete och efter kontrollerna ger man feedback till varandra samt skickar in delar av dokumentationen till avdelningschefen som sammanställer resultat. Detta kan ses som ett viktigt moment för inspektörerna att tillsammans utvecklas, dela med sig av sin erfarenhet samt få större samsyn i sitt arbete.

Även avdelningschefen har i ett projekt som genomförts tittat på att kalibrera och kvalitetssäkra kontrollerna (se tabell 4). Genomförandet har gått ut på att hon följer med inspektörerna ut på kontroll och hon har med sig ett stöd i form av olika saker hon tittar på samt bedömer hos inspektören. Till exempel hur de kommunicerar med personalen på plats, uppnår man syftet med kontrollen, hittar man relevanta avvikelser, hur hanterade inspektören situationer som uppstod på plats samt ställer man öppna frågor? Resultatet går man sedan igenom tillsammans efter kontrollen och diskuterar.

Det finns alltså sätt att arbeta med enhetlighet och följa upp hur man jobbar med detta inom förvaltningen. Men det är svårt att säga exakt hur effektiv uppföljningen är vilket är anledningen till att svaret blir "delvis" till denna del av frågeställningen. Vad som dock framstår som viktigt utifrån det intryck man fått från Helsingborg är att frågan måste vara ständigt återkommande och en naturlig del i arbetet. Det är viktigt att man planerar och därefter genomför exempelvis olika typer av projekt för att utvärdera situationen inom förvaltningen. Möjligtvis kan en förvaltning fundera om en fastställd plan för hur man ska arbeta med enhetlighet kan vara ett sätt att tydliggöra sitt arbete i frågan.

Avdelningschefen sammanfattade i intervjun situationen med enhetlighet inom den offentliga kontrollen av livsmedel ganska bra. Hon nämnde att de når upp till kraven men samtidigt inte gör det. Detta eftersom arbetet är ständigt pågående och under utveckling. Man kan aldrig luta sig tillbaka och säga att man är samsynt eftersom omvärlden och lagstiftningen är föränderlig samt att personalen omsätts inom förvaltningen.

5.4 Miljövetenskaplig relevans

I inledning konstaterades att kraven som ställs på företagare och deras primära ansvar för livsmedelssäkerheten är till för att skydda människors hälsa och miljö.

Livsmedelshanteringen ökar allt mer i samhället och vi konsumerar i högre grad mat ute på till exempel restauranger och snabbmatställen. Även färdigmat köpt i butik har blivit stort vilket ställer krav på företagare, leverantörer, grossister och andra som hanterar livsmedel.

Den offentliga kontrollen ska se till att lagkraven uppfylls hos företagare och där är enhetligheten en viktig faktor. Beroende på hur en kommun utför sitt uppdrag kan det variera hur kontrollen sköts och hur säkra livsmedlen kan vara. För att alla människor ska få säker mat behöver främst företagare ta sitt ansvar men även kommuner som utför offentlig kontroll måste göra detta på ett bra och enhetligt sätt. Oavsett kommun i landet ska livsmedlen vara säkra och redliga.

5.5 Avslutande diskussion och reflektion kring studien

Genom studien har Helsingborgs stads arbete med enhetlighet vid den offentliga kontrollen av livsmedel undersökts. Resultatet har visat att det finns flera olika typer av verktyg och insatser som man kan ta till för att hjälpa inspektörer att arbeta mer enhetligt. Man kan även följa upp sitt arbete genom olika typer av projekt. Därför anses frågeställningen som satts upp vara besvarad.

Denna studie har fokuserat mycket kring Helsingborgs stad specifikt men även till viss del förhållandet mellan kommun och Livsmedelsverket. Medan detta är en viktig del utifrån hur den offentliga kontrollen av livsmedel är organiserad så måste det påpekas att i studien har inte länsstyrelsens uppdrag berörts.

Därför bör man titta närmre på länsstyrelsernas arbete med offentlig kontroll av livsmedel samt hur deras roll gällande samordning av kommuner passar in gentemot Livsmedelsverket. Länsstyrelsens roll uppåt mot Livsmedelsverket samt neråt mot kommunerna är viktiga bitar i en helhetsbild för hur den offentliga kontrollen av livsmedel bedrivs i Sverige.

Studien har försökt titta närmre på hur en enskild kommun jobbar med att implementera enhetlighet utifrån de övergripande kraven som EU-lagstiftningen ställer. Detta är något som inte kan göras enkelt och denna studie är endast en liten pusselbit i ett större sammanhang. Något som har märkts under tiden som studien gjorts är att där finns alltid något mer att titta på och undersöka. En svårighet har varit att försöka hålla sig inom rimliga gränser och göra avgränsningar för vad som kan tas med i studien. Det finns mycket att titta på inom området och något som märkts är att det inte är väldigt välundersökt. Den senaste tiden har det dock dykt upp fler undersökningar av hur den offentliga kontrollen av livsmedel utförs genom till exempel Riksrevisionens

granskningsrapport (2014:12). Detta är bra och frågor om hur den offentliga kontrollen sköts måste lyftas fram och diskuteras.

Det som kan tänkas är att eftersom vi har 290 olika kommuner som sköter sin offentliga kontroll av livsmedel på olika sätt kan det finnas anledning att Livsmedelsverket ser över hur stödet till kommunerna ser ut och vilka verktyg som erbjuds.

Denna studie har sina begränsningar eftersom endast ett fåtal av de livsmedelsinspektörer som arbetar med offentlig kontroll i Helsingborgs stad intervjuades. Förklaringen till detta var främst en tids- och utrymmes begränsning för själva studien. Att genomföra en studie där man kan få med en kommuns hela avdelning hade varit att föredra ur resultatsynpunkt för att få en bättre bild av helheten. För studiens syfte har dock metoden fungerat adekvat.

6 Slutsats

Arbetet med enhetlighet i den offentliga kontrollen av livsmedel vid Helsingborgs miljöförvaltning sker löpande och är en integrerad del i det dagliga arbetet. Inspektörer har flera olika verktyg till sin hjälp för att jobba mer enhetligt och förvaltningen samarbetar i viss utsträckning med andra kommuner och med Livsmedelsverket. Genom olika projekt jobbar man med att följa upp arbetet kring enhetlighet. Förvaltningen är medveten om de utmaningar som finns inom området och jobbar för att utveckla sitt arbete.

De insatser eller verktyg som Helsingborgs miljöförvaltning har satt in för att arbeta med enhetligt redovisas i sin helhet i tabell 5 under diskussionen. Några av dessa insatser eller verktyg lyfts speciellt fram nedan.

Lista med möjliga åtgärder för en kommun att arbeta mer enhetligt

- Diskutera och lyft frågor om kontrollen på gemensamma möten.
- Uppmuntra till diskussion av frågor mellan kollegor. Dra nytta av varandras kunskaper och erfarenheter.
- En annan inspektör läser utgående skrivningar (kontrollrapporter/beslut) innan de skickas.
- Jobba efter gemensamma skriftliga rutiner och ha tydlig ansvarsfördelning av uppgifter.
- Genomför projekt för att följa upp hur inspektörer arbetar med kontroller.
- Avsätt tid för samarbete med andra kommuner i gemensamma frågor.
- Utnyttja det material som Livsmedelsverket tar fram i form av vägledningar och kontrollhandböcker.

Dessa insatser kan möjligtvis fungera som stöd till andra kommuner i deras arbete att utveckla verktyg för att arbeta mer enhetligt.

Det behövs fler studier på hur kommuner hanterar sitt uppdrag att utföra offentliga kontroller av livsmedel enhetligt. Här bör man också undersöka närmre hur Livsmedelsverkets arbete som central myndighet bedrivs för att stödja andra myndigheters implementering av enhetlighet.

7 Tack

Jag vill rikta ett stort tack till Helsingborgs stads miljöförvaltning och dess personal som ställde upp för att delta i denna studie samt gav mig tillgång till deras digitala verksamhetssystem. Jag vill även tacka avdelningschef Olu Lindström för att hon svarat på frågor och avsatt tid för att bli intervjuad om detta ämne för studien.

Likaså vill jag rikta ett tack till Peter Svensson som fungerat som min externa kontaktperson på förvaltningen och lagt tid på att svara på frågor som jag haft. Stort tack riktas också till de inspektörer som ställde upp på intervjuer i studien.

Slutligen vill jag rikta ett tack till min handledare Eva Jonsson som kommit med många bra kommentarer och förbättringsförslag under studiens gång.

8 Referenser

Ahrne, G, & Svensson, P 2011, *Handbok I Kvalitativa Metoder*, n.p.: Malmö : Liber, 2011 (Egypten).

CESE/2003/925 - *Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om officiella foder- och livsmedelskontroller*

Edwardsson, E, & Wockelberg, H 2013, 'European Legal Method in Denmark and Sweden-Using Social Science Theory and Methodology to Describe the Implementation of EU Law', *European Law Journal*, 19, 3, pp. 364-381.

Isenstam, T 2012, *Offentlig Kontroll Enligt Livsmedelslagen*, n.p.: Lund : Studentlitteratur, 2012 (Malmö : Holmberg).

Paraskevopoulou, D, Achilias, D, & Paraskevopoulou, A 2012, 'Migration of styrene from plastic packaging based on polystyrene into food simulants', *Polymer International*, 61, 1, p. 141-148.

Riksrevisionen (2014:12) *Livsmedelskontrollen - Tar staten sitt ansvar?*, Riksdagens internttryckeri Stockholm 2014

Rothstein, B, (red.) & Ahlbäck Öberg, S 2010, *Politik Som Organisation : Förvaltningspolitikens Grundproblem*, n.p.: Stockholm : SNS förlag, 2010 (Stockholm : 08 tryck).

Sannerstedt, A 2001. Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken. I Rothstein, B, (red.) & Ahlbäck Öberg, S 2001, *Politik Som Organisation : Förvaltningspolitikens Grundproblem*, n.p.: Stockholm : SNS förl., 2001 ss. 18-48.

SOU 2004:100 *Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn*

9 Appendix

Intervjufrågor till inspektörer

Bakgrund

- Hur länge har du jobbat som inspektör med ansvar för offentliga livsmedelskontroller (både totalt sätt och specifikt på avdelningen)?
- Vad har du för utbildning inom livsmedelsområdet (både innan du började jobba samt kompetensutveckling inom yrket)?

Enhetlighet generellt

1. Anser du att ni inom avdelningen arbetar enhetligt med offentliga livsmedelskontroller samt annan verksamhet riktad mot objekt?
 - a. - Om ja; Vad tror du är anledningen till att ni kan göra detta?
 - b. - Om nej; Vad tror du är förklaringen till detta? Finns det något som skulle kunna hjälpa dig och dina kollegor att jobba mer enhetligt?
2. Vilket eller vilka områden inom den offentliga livsmedelstillsynen (ex. tillsyn på objekt, bedömning av laguppfyllelse, fattande av beslut, registreringar etc.) ser du som de/det största problemet att jobba enhetligt med?
3. Om du pekade ut ett område enligt ovan - finns det något verktyg/resurs du skulle kunnat tänka dig hade hjälpt dig/er att jobba mer enhetligt?

Verksamhetssystemet

4. Tror du att förvaltningens verksamhetssystem hjälper er att arbeta mer enhetligt inom avdelningen?

Beslutsfattande

5. Vilka verktyg/resurser har du för att hjälpa dig fatta beslut i ärenden så att lagstiftningen efterlevs?
6. Har ni några rutiner eller verktyg för att hjälpa er fatta beslut på ett enhetligt sätt (vid liknande ärenden) mellan inspektörer inom avdelningen?

Rättspraxis

7. Hur ofta använder du dig av rättspraxis vid beslutsfattande?
8. Hur ser du generellt på mängden rättspraxis inom livsmedelsområdet och den hjälp ni kan ta av det som inspektörer?

9. Anser du att ökad mängd rättspraxis inom livsmedelsområdet hade varit er till hjälp för att kunna arbeta mer enhetligt mellan inspektörer på avdelningen?

Massmediers påverkan på arbetet med enhetlighet

10. Känner du att den bevakning som massmedia gör påverkar ditt arbete som inspektör och då framförallt arbetet med enhetlighet vid offentliga livsmedelskontroller?

Intervjufrågor till avdelningschefen

Bakgrund

- Hur länge har du jobbat som inspektör med ansvar för offentliga livsmedelskontroller (både totalt sätt och specifikt på avdelningen)?
- Hur länge har du jobbat som chef för en livsmedelsavdelning eller i liknande befattning (både totalt sätt och specifikt på avdelningen)?
- Vad har du för utbildning inom livsmedelsområdet (både innan du började jobba samt kompetensutveckling inom yrket)?

Enhetlighet

1. Kan du berätta lite generellt om hur ni arbetar på avdelningen för att leva upp till kraven på enhetlighet? Anser du att ni når upp till dessa krav?
2. Om nej; Vad tror du är förklaringen till detta? Finns det något som skulle kunna hjälpa er att jobba mer enhetligt?
3. Vilket eller vilka områden inom den offentliga livsmedelstillsynen (ex. tillsyn på objekt, bedömning av laguppfyllelse, fattande av beslut, registreringar etc.) ser du som de/det största problemet att jobba enhetligt med?
4. Arbetar ni med/samarbetar ni med andra kommuner och Livsmedelsverket för att implementera enhetlighet även mellan kommuner och inte bara inom avdelningen?

Rutiner och verksamhetssystem

5. Hur säkerar ni att inspektörer vid avdelningen känner till förvaltningens verksamhetssystem och de aktuella rutiner som gäller? Hur meddelas förändringar av rutiner till inspektörerna?

Bedömning av kvalitet (överensstämmelse med lagstiftning) på beslut

6. Har ni något sätt för att bedöma kvalitén på era beslut som tas inom ramen för verksamheten och kan du berätta om hur ni gör detta?
7. Enligt verksamhetssystemet (5.7.2) är miljöjuristen ansvarig för att utföra särskilda "ärendegranskningar" som ska gå igenom ärendegången, korrekt paragrafhänvisning samt likvärdig handläggning mellan liknande ärenden. Vilken omfattning har dessa utvärderingar haft och hur har resultatet varit av dessa utvärderingar inom er avdelning?

Rättspraxis

8. I hur stor utsträckning överklagas era beslut?
9. Hur ser du generellt på mängden rättspraxis inom livsmedelsområdet och den hjälp ni kan ta av det?
10. Anser du att ökad mängd rättspraxis inom livsmedelsområdet hade varit er till hjälp för att kunna arbeta mer enhetligt mellan inspektörer på avdelningen?

Miljönämndens roll

11. Hur ser du på miljönämndens roll i förvaltningens arbete med enhetlighet vid offentliga livsmedelskontroller? Vad behöver nämnden göra för att förvaltningen ska kunna leva upp till de krav på enhetlighet som ställs?

Massmediers påverkan på arbetet med enhetlighet

12. Känner du att den bevakning som massmedia gör påverkar ert arbete som inspektörer och då framförallt arbetet med enhetlighet vid offentliga livsmedelskontroller?

Övrigt

13. Så som situationen ser ut idag arbetar alla kommuner på sitt sätt med de offentliga livsmedelskontrollerna, finns det något som kan göras för att underlätta ert arbete med enhetlighet inom avdelningen eller mellan kommuner?
14. Hur viktiga är rutiner för arbetet med enhetlighet i de offentliga livsmedelskontrollerna enligt dig?