

Myndighetsanalys av Livsmedelsverket

MISSIVDATUM
2025-10-01ERT DATUM
2024-08-22DIARIENR
2024/171ER BETECKNING
LI2024/01586

Regeringen
Landsbygds- och
infrastrukturdepartementet
103 33 Stockholm

Myndighetsanalys av Livsmedelsverket

Regeringen gav den 22 augusti 2024 Statskontoret i uppdrag att med utgångspunkt i modellen för myndighetsanalyser utföra en analys av Livsmedelsverkets förutsättningar att fullgöra sina uppgifter och uppdrag samt regeringens styrning av myndigheten.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Myndighetsanalys av Livsmedelsverket* (2025:12).

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Gabriel Brandström, utredarna Magnus Medelberg, Lina Nyberg (föredragande) och Martin Snygg-Söder var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Lina Nyberg

Innehåll

	Sammanfattning	5
1	Statskontorets slutsatser och förslag	8
1.1	Livsmedelsverket fullgör i stort sina uppgifter, men det finns problemområden	9
1.2	Den interna styrningen behöver bli mer sammanhållen	17
1.3	Många gränssytor till andra myndigheter ställer stora krav på samordning	23
1.4	Regeringen bör förtydliga instruktionen och förändra den finansiella styrningen	25
2	Livsmedelsverkets uppgifter och gränser mot andra myndigheter	31
2.1	Sammanfattande iakttagelser	31
2.2	Livsmedelsverket har arbetat för säkra livsmedel sedan 1972	32
2.3	Många uppgifter inom ett tydligt avgränsat område	32
2.4	Myndigheten hanterar de många gränserna till andra myndigheter genom dialog	40
3	Regeringens styrning av Livsmedelsverket	47
3.1	Sammanfattande iakttagelser	47
3.2	Regeringen fokuserar på vissa delar av verksamheten i sin styrning.	48
3.3	Olika finansieringslösningar ger olika förutsättningar för att planera	53
3.4	De nya slakteriavgifterna har gjort att avgifter inte längre är ett stort problem	61
4	Livsmedelsverkets organisation, styrning och uppföljning	72
4.1	Sammanfattande iakttagelser	72
4.2	Stor enighet om vad Livsmedelsverket finns till för och vad myndigheten ska leverera	73

4.3	Organiseringen skapar ömsesidiga beroenden och behov av samordning	75
4.4	Den interna styrningen ger cheferna i linjen både stort ansvar och handlingsutrymme	80
5	Livsmedelsverkets verksamhet, kostnader och resultat	87
5.1	Sammanfattande iakttagelser	87
5.2	Förtroendet för Livsmedelsverket är högt	88
5.3	Livsmedelsverket bidrar till att Sverige har säkra livsmedel	90
5.4	Arbetet med redlig livsmedelshantering har prioriterats ned	112
5.5	Livsmedelsverket har svårt att påverka befolkningens konsumtion	115
5.6	Pådrivande aktör för stärkt livsmedelsberedskap	120
5.7	En bättre redovisning av resultat och kostnader skulle underlätta uppföljning och styrning	129
	Referenser	133

Bilagor

1.	Regeringsuppdraget	138
2.	Uppdraget och dess genomförande	142
3.	Fördjupning av områden där Livsmedelsverket gränsar till andra myndigheter	151

Sammanfattning

Statskontoret har på regeringens uppdrag genomfört en myndighetsanalys av Livsmedelsverket. Vi har bland annat analyserat Livsmedelsverkets förutsättningar och förmåga att fullgöra sina uppgifter och uppdrag, om myndighetens interna styrning och uppföljning är effektiv och ändamålsenlig, och om regeringens styrning av myndigheten är ändamålsenlig. Vår övergripande slutsats är att Livsmedelsverket är en väl fungerande myndighet som uppnår goda resultat på flera områden. Men vi har också identifierat ett antal utvecklingsområden.

Livsmedelsverket uppnår goda resultat på flera områden

Livsmedelsverkets målgrupper har ett högt och i flera fall ökande förtroende för Livsmedelsverket. Livsmedelsverket uppfattas av andra myndigheter som en kompetent och pålitlig samverkanspartner. Myndigheten når också goda resultat inom flera av sina största verksamhetsområden. Exempelvis har produktiviteten och kvaliteten inom slakterikontrollen ökat över tid. Livsmedelsverket är också en uppskattad och pådrivande aktör på beredskapsområdet.

På vissa områden syns inte lika tydliga resultat av Livsmedelsverkets arbete. Livsmedelskontrollen i Sverige brister fortfarande i likvärdighet över landet och livsmedelskonsumtionen blir inte mer hållbar. Men detta är samtidigt områden där Livsmedelsverket har begränsade möjligheter att med sina verktyg styra utfallet. Däremot anser Statskontoret att Livsmedelsverket bör vidta åtgärder för att öka likvärdigheten i den egna kontrollen av slakterier. En del i detta är att förbättra uppföljningen av likvärdigheten, en annan att utveckla den interna styrningen av kontrollen och stödet från centrala funktioner till de personer som arbetar i den.

Livsmedelsverkets arbete för att utveckla dialogen och relationen till livsmedelsföretagen har gett vissa resultat. Vår analys visar att företagen blivit mer positiva till Livsmedelsverket och deras arbete ur flera aspekter.

Men det finns fortfarande kritik mot att myndigheten inte förstår företagens situation och inte gör tillräckligt för att underlätta för företagen.

Vidgade uppgifter kräver utvecklad kommunikation

Sedan Livsmedelsverket bildades har fokus legat på livsmedelssäkerhet. På senare år har myndigheten fått fler uppgifter som rör underlättande för företagande, civilt försvar och hållbar livsmedelskonsumtion. Myndighetens olika uppgifter går att förena. Men vi anser att Livsmedelsverket behöver kommunicera tydligare hur de olika uppgifterna ska förstås och hur de hänger samman, både till sina målgrupper och internt inom myndigheten. Det gäller exempelvis vad uppgiften att underlätta för företagande innebär i arbetet med livsmedelskontroll. I rapporten lämnar vi förslag om det.

Ibland uppstår det glapp och överlapp i gränsen mot andra myndigheter

Livsmedelsverket ingår som en del i flera olika större system. Det gäller den jordbruksbaserade livsmedelskedjan och dricksvattenkedjan, men också andra områden, såsom det myndighetsgemensamma smittskyddsarbetet, miljömålsarbetet och beredskapsarbetet. Livsmedelsverkets uppgifter är ofta formellt tydliga och myndigheterna i systemen är vana att samordna sig, men ibland kan det ändå uppstå luckor i gränslandet mellan olika myndigheters ansvar. Vår analys visar också att gränsen mot Folkhälsomyndighetens uppgifter när det gäller arbetet för en hållbar livsmedelskonsumtion är något oklar. Vi föreslår därför att de ansvariga departementen tillsammans ser över myndigheternas uppgifter på detta område.

Den interna styrningen är inte helt ändamålsenlig

Företrädare för Livsmedelsverket beskriver genomgående myndigheten som en bra arbetsplats där mycket fungerar bra. Organisationen är förhållandevis platt och beslutsvägarna korta. Men det finns en tendens till organisatoriska stuprör och avstånd mellan olika delar av verksamheten. Tillsammans med bristande styrning av samordningen mellan olika delar av organisationen medför det en risk för att resurser inte används effektivt.

Statskontoret anser bland annat att Livsmedelsverket bör vidta åtgärder för att tätta glappet mellan avdelningen för livsmedelskontroll och myndighetens centrala funktioner och stärka den centrala styrningen av verksamhetsplaneringen och samordningen av prioriteringar mellan olika verksamheter. Myndigheten bör också vidta åtgärder för att bättre knyta ihop den växande beredskapsuppgiften med den övriga verksamheten.

Regeringen bör justera delar av sin styrning

Regeringens styrning av Livsmedelsverket fungerar i stora delar bra. Styrningen ger oftast myndigheten tillräckligt utrymme att utforma verksamheten på ett ändamålsenligt sätt, även om det finns exempel på detaljerad styrning som varit svår för myndigheten att hantera.

På senare år har styrningen haft en slagsida mot frågor som rör civilt försvar, det gäller både antalet regeringsuppdrag och tilldelningen av resurser. De växande uppgifterna på beredskapsområdet syns delvis i instruktionen, men inkluderas inte i den inledande portalparagrafen som i övrigt beskriver myndighetens huvudsakliga uppgifter. Vi föreslår att regeringen justerar paragrafen så att beredskapsuppgifterna framgår. Men vi anser också att regeringen bör överväga både i vilken takt myndighetens anslag till det civila försvaret ska öka och hur anslagen ska utformas och villkoras, för att minska risken för att resurserna används ineffektivt.

Vi föreslår också att regeringen ändrar Livsmedelsverkets finansieringsmodell för den avgiftsfinansierade kontrollen av slakterier och vilthanteringsanläggningar så att de avgifter som Livsmedelsverket tar ut förs till en inkomstittel i statsbudgeten, och att kostnaderna för verksamheten i stället finansieras via anslag. En sådan ordning följer grundprincipen för avgifter. Vi bedömer också att den skulle innebära en enklare administration för Livsmedelsverket.

1 Statskontorets slutsatser och förslag

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att med utgångspunkt i modellen för myndighetsanalyser analysera Livsmedelsverkets förutsättningar och förmåga att fullgöra sina uppgifter och uppdrag samt att analysera regeringens styrning av myndigheten. I uppdraget har även ingått att analysera myndighetens interna styrning, hur myndighetens avgiftsfinansierade verksamhet påverkas av avgifternas konstruktion, Livsmedelsverkets gränsdragningar mot andra myndigheter, samt Livsmedelsverkets kontaktytor och dialoger med sina målgrupper.

Analysen bygger på intervjuer, dokumentstudier och statistik. Vi har intervjuat chefer och medarbetare på Livsmedelsverket och företrädare för ett tiotal andra myndigheter och organisationer. Totalt har vi genomfört cirka 60 intervjuer med sammanlagt ett 90-tal personer. Vi har också hållit hearingar för branschorganisationer och för kommuner och regioner, samt besökt ett slakteri. Därutöver har vi analyserat både externa och interna styrdokument, ekonomiska underlag, verksamhetsuppföljning och verksamhetsstatistik samt relevanta offentliga utredningar, rapporter och utvärderingar. I bilaga 2 redogör vi för hur vi har genomfört uppdraget.

I detta kapitel redogör vi för våra slutsatser och förslag. I kapitel 2 redogör vi för vår analys av myndighetens uppgifter och hur gränsdragningarna mot andra myndigheter fungerar. I kapitel 3 redovisar vi analysen av regeringens löpande styrning av Livsmedelsverket, med fokus på uppdrag och resurser. I kapitel 4 presenterar vi vår analys av Livsmedelsverkets interna styrning och uppföljning. I kapitel 5 redogör vi för vår analys av hur Livsmedelsverket fullgör sina uppgifter och uppdrag. Våra beskrivningar och analyser utgår från hur styrningen såg ut under perioden fram till den 31 maj 2025.

1.1 Livsmedelsverket fullgör i stort sina uppgifter, men det finns problemområden

Statskontoret bedömer att Livsmedelsverket i stort är en väl fungerande myndighet som fullgör uppgifterna i sin instruktion och sina regeringsuppdrag utifrån tillgängliga resurser. Men det finns också områden där myndigheten bör genomföra åtgärder för att förbättra resultatet.

1.1.1 Livsmedelsverket når goda resultat på flera områden

Livsmedelsverket kan visa ett bra resultat och en positiv utveckling inom sina största verksamhetsområden. Flera av målgrupperna har ett högt och ökande förtroende för Livsmedelsverket. På vissa områden lyfter målgrupperna fram Livsmedelsverket som ett föredöme jämfört med andra statliga myndigheter.

Vår analys visar att Livsmedelsverkets egen livsmedelskontroll över lag fungerar bra, även om det finns skillnader mellan olika områden. Den största delen av myndighetens egen kontroll består av att de kontrollerar slakterier och vilthanteringsanläggningar. För att företagen ska kunna slakta som planerat behöver Livsmedelsverket alltid vara på plats när slakt sker för att göra sina kontroller. Vår analys visar att myndigheten klarar detta, och att produktivitetsutvecklingen inom slakterikontrollen är god. Däremot klarar Livsmedelsverket inte i full utsträckning att genomföra vissa andra typer av kontroller som myndigheten har i uppgift att göra.

Vi bedömer också att Livsmedelsverket fullgör sina uppgifter när det gäller livsmedelsberedskap och civilt försvar på ett bra sätt. Mycket av det arbete som myndigheten gjort på området är uppskattat av målgrupperna, och många anser att mycket har hänt under den förhållandevis korta period som myndigheten har fått fler uppgifter på området. Samtidigt kan vi se att det finns en efterfrågan hos målgrupperna på ännu mer konkreta bidrag från myndigheten, i form av tydligare besked i olika frågor och stöd till åtgärder som direkt höjer målgruppernas förmåga på olika sätt.

Livsmedelsverket kan göra mer för att öka likvärdigheten i kontrollen och förståelsen för företagens behov

Det finns områden där Livsmedelsverket inte når målen för verksamheten. Det gäller till exempel likvärdigheten i livsmedelskontrollen och arbetet med en hållbar livsmedelskonsumtion. Många företag är också kritiska till vissa delar av myndighetens verksamhet. Kritiken handlar bland annat om att Livsmedelsverket inte alltid förstår och tar hänsyn till företagens villkor och behov i sitt arbete inom olika områden. Vår analys ger visst stöd åt denna kritik.

Vi uppfattar att myndigheten känner till utmaningarna och arbetar med att förbättra resultaten på de områden där resultaten är mindre bra. Men vi kan också se att Livsmedelsverket i vissa fall saknar rätt förutsättningar och verktyg för att nå målen. Det gäller både i arbetet med att verka för en likvärdig livsmedelskontroll i hela landet och i arbetet för en hållbar livsmedelskonsumtion.

Livsmedelsverket fick en ny generaldirektör den 1 juni 2025. I vår analys har vi noterat tre områden som vi bedömer att den nya generaldirektören bör prioritera för att myndigheten framöver ska kunna fullgöra sina uppgifter och uppdrag på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Det handlar om åtgärder för att

- stärka likvärdigheten i livsmedelskontrollen
- täta glappet mellan myndighetens centralt placerade funktioner och den operativa kontrollorganisationen
- tydligare integrera de växande uppgifterna inom det civila försvaret med myndighetens övriga verksamhet.

Vi ser dessa områden som prioriterade eftersom arbetet med livsmedelskontroll respektive civilt försvar berör stora delar av Livsmedelsverket och är avgörande för myndighetens samlade måluppfyllelse. Områdena hänger också tätt samman med flera andra frågor som vi uppmärksammar i vår analys och som vi bedömer vara angelägna för hela myndigheten, såsom arbetet med att underlätta för företagen och behoven att stärka den interna styrningen och samordningen.

1.1.2 Livsmedelskontrollen behöver bli mer likvärdig

Statskontoret föreslår att Livsmedelsverket:

- genomför åtgärder för att förbättra hur myndigheten följer upp och analyserar likvärdigheten i sin egen livsmedelskontroll, med särskilt fokus på kontrollen vid slakterier och vilthanteringsanläggningar
- genomför åtgärder för att förbättra styrningen av den egna livsmedelskontrollen och stödet till den. I det ingår att utveckla metoder för att ge kontrollen förutsättningar att regelbundet arbeta med att öka likvärdigheten i tillämpningen av livsmedelslagstiftningen.

Ansvar för livsmedelskontrollen i Sverige är delat mellan Livsmedelsverket, länsstyrelserna och kommunerna. Livsmedelsverket utövar kontroll på vissa områden, men har även i uppgift att verka för en riskbaserad, likvärdig och effektiv kontroll i hela landet samt att leda, samordna och följa upp andra kontrollmyndigheter. Undersökningar visar att den svenska livsmedelskontrollen inte är likvärdig över hela landet. Likvärdigheten brister i såväl Livsmedelsverkets kontroller som i länsstyrelsernas och kommunernas kontroller.

Livsmedelsverket har begränsade verktyg för att styra andra kontrollmyndigheter

Livsmedelsverket använder olika verktyg för att fullgöra sin uppgift att verka för att den kontroll som länsstyrelser och kommunala kontrollmyndigheter bedriver ska bli likvärdig. Vår analys visar att de kommunala kontrollmyndigheterna är förhållandevis nöjda med stödet från Livsmedelsverket. Kontrollmyndigheterna lyfter att arbetet med den nationella kontrollplanen, operativa mål, en god kontrollsed och olika kunskapsstöd är viktiga verktyg för dem för att få till en mer likvärdig kontroll över hela landet. Myndighetens egna uppföljningar visar också att kontrollmyndigheterna har blivit mer positiva till Livsmedelsverkets arbete över tid. Däremot bedömer vi att det är svårt att se mätbara effekter av Livsmedelsverkets arbete på likvärdigheten. Livsmedelsverkets egna uppföljningar visar att det alltså finns stora skillnader i den kontroll som

kontrollmyndigheterna utför, både när det gäller mängden kontroll som utförs, och på vilket sätt kontrollen utförs.

Livsmedelsverket har få tvingande verktyg för att komma till rätta med olika brister i livsmedelskontrollen. Myndigheten saknar exempelvis sanktionsmöjligheter. Men Livsmedelsverket har själva pekat på att sanktioner inte skulle lösa det grundläggande problemet, som har att göra med att livsmedelskontrollen är fördelad på så många myndigheter, särskilt som många kommunala kontrollmyndigheter är små och sårbara när det gäller bemanning och resurser.¹

Vi delar Livsmedelsverkets bedömning att myndighetsstrukturen sätter gränser för hur likvärdig kontrollen kan bli. Däremot ser vi att det finns saker som Livsmedelsverket skulle kunna göra med de verktyg myndigheten redan förfogar över. Det gäller exempelvis uppföljning och utvärdering.

Livsmedelsverket har själva fört fram att myndigheten skulle kunna använda sig mer av uppföljning som verktyg för att styra livsmedelskontrollen.² Uppföljning och revision är också verktyg som de kommunala kontrollmyndigheterna anser att Livsmedelsverket borde använda sig mer av, för att synliggöra skillnaderna i hur kommunerna arbetar och styra mot en ökad likvärdighet i kontrollen.

Vi anser också att Livsmedelsverket bör utvärdera vilka resultat som myndighetens olika insatser ger. Livsmedelsverket har under de senaste åren prioriterat ned den direkta dialogen med kontrollmyndigheterna och satsat mer på modeller och annan vägledning. Det skäl som myndigheten anger är brist på resurser. Resurserna ser ut att minska ytterligare från och med 2026, när de särskilda medel som fördelats inom livsmedelsstrategin till åtgärder för att stärka likvärdigheten i livsmedelskontrollen försvinner. När resurserna minskar är det enligt Statskontoret ännu mer angeläget att säkerställa att de åtgärder som myndigheten genomför faktiskt är effektiva. Att följa upp tillämpningen och effekterna av den nya riskklassningsmodell som myndigheten har lanserat bör därför vara en prioriterad åtgärd.

¹ Livsmedelsverket (2022). *Effekter av utvecklingsarbetet i livsmedelskontrollen*.

² Ibid.

Livsmedelsverket behöver förbättra likvärdigheten i den egna kontrollen

Vår analys visar att det även finns brister i likvärdigheten i Livsmedelsverkets egen kontroll. Till exempel riktar vissa branschorganisationer skarp kritik mot Livsmedelsverkets kontroller vid slakterier. Bedömningar och tillämpningar av olika bestämmelser kan variera mellan olika slakterier och mellan olika inspektörer. Organisationerna beskriver det som att variationerna leder till att slakterier inte konkurrerar på rättvisa villkor. Myndigheten är öppen med att den har vissa problem när det gäller att styra och följa upp likvärdigheten i myndighetens kontroller. Men det är svårt att avgöra hur stora variationerna i bedömningarna verkligen är.

Vi anser att Livsmedelsverket bör genomföra åtgärder för att öka likvärdigheten i den egna kontrollverksamheten. Vi bedömer att det skulle öka kontrollens legitimitet, underlätta myndighetens kontakter med livsmedelsföretagen och skapa bättre förutsättningar för företagande i livsmedelssektorn och för att livsmedelskedjan ska vara konkurrenskraftig.

En prioriterad åtgärd bör vara att bli bättre på att följa upp likvärdigheten. Att följa upp hur likvärdiga ärendebedömningar är kan vara svårt för alla myndigheter.³ Men det är ett särskilt stort problem för Livsmedelsverkets slakterikontroll. Där sker kontrollanternas bedömningar i realtid medan verksamheten pågår, och det är svårt att i efterhand gå in och granska om bedömningen av ett visst djur var korrekt. Men vi anser ändå att det är viktigt att Livsmedelsverket tar fram metoder för att förbättra uppföljningen. Det skulle inte bara ge ett stöd för myndighetens eget förbättringsarbete. Det skulle också göra kontrollverksamheten mer genomskinlig för de verksamheter som myndigheten kontrollerar, vilket skulle kunna öka branschens förtroende för verksamheten.

Ett annan prioriterad åtgärd bör vara att förbättra styrningen av livsmedelskontrollen och stödet till den. Vår analys visar att personalen som arbetar med kontroller inte alltid får den styrning och det stöd som de behöver för att tolka och tillämpa regelverken på ett likvärdigt sätt. Det finns en

³ Se exempelvis Ekonomistyrningsverket (2022). *Myndigheternas arbete med rättsliga kvalitetsuppföljningar. Översikt och utvecklingsmöjligheter*.

bristande förståelse och ett avstånd mellan å ena sidan de delar av myndigheten som utformar myndighetens regelverk och ger juridiskt stöd och å andra sidan den operativa verksamheten som genomför kontrollerna. Det påverkar vilket stöd och vilka råd som personalen inom kontrollen kan ge till de företag som omfattas av myndighetens kontroller om hur de ska tillämpa regelverken.

Även när det gäller styrningen av verksamheten har Livsmedelsverket större utmaningar än många andra myndigheter. Slakterikontrollen är geografiskt decentraliserad, och eftersom kontrollen är en ständigt pågående verksamhet så gör det att det i praktiken finns små möjligheter att under arbetstid samla personalen för gemensamma möten och övningar. Livsmedelsverket behöver därför ta fram metoder för att se till att bedömningarna är likvärdiga som inte är beroende av att träffas fysiskt. Myndigheten prövar idag metoder för att genomföra kontroller på distans med mobiltelefon. Det borde också kunna öka möjligheterna att genomföra övningar för att kalibrera bedömningar. Sådana övningar kan också vara ett sätt att få ett bättre grepp om hur stora skillnaderna i bedömningarna är i dag.

1.1.3 Livsmedelsverket behöver utvärdera hur de arbetar för att skapa en hållbar livsmedelskonsumtion

Statskontoret föreslår att:

- Livsmedelsverket utvärderar sina insatser för att sprida kunskaper om hållbar livsmedelskonsumtion så att myndigheten kan rikta resurserna till de områden där de gör störst nytta
- Regeringen tar ställning till Livsmedelsverkets och Folkhälsomyndighetens förslag om mål och medel för att skapa en hållbar livsmedelskonsumtion.

Livsmedelsverket gör varje år flera olika insatser för att bidra till en mer hållbar livsmedelskonsumtion. Vår analys visar att myndighetens stöd till den offentliga måltidsverksamheten är uppskattad och att kostarbetare i den offentliga sektorn uppfattar att stöden är bra och skapar förutsättningar för att förändra individers matvanor.

Livsmedelsverket bedömer att myndighetens insatser även förbättrar förutsättningarna för en hållbar livsmedelskonsumtion. Men det går inte att veta i vilken utsträckning insatserna faktiskt påverkar konsumtionen. De data som finns visar att den svenska livsmedelskonsumtionen inte blir mer hållbar över tid. Inom flera områden står utvecklingen still eller går åt fel håll.

Vi konstaterar att de verktyg som Livsmedelsverket har, vilket i första hand är att styra med kunskap och information, inte är så skarpa. Det är svårt att direkt påverka livsmedelskonsumtionen hos allmänheten med sådana styrmedel. Det är därför viktigt att myndigheten prioriterar områden, målgrupper och former där sådan styrning har förutsättningar att ge faktisk effekt. Men för att kunna göra det så behöver myndigheten bli bättre på att följa upp och utvärdera sina insatser, exempelvis vilken effekt alla olika typer av kostråd har på konsumtionen.

Livsmedelsverket har i en rapport tillsammans med Folkhälsomyndigheten konstaterat att för att få till en verklig förändring av konsumtionen så behöver både regeringen och myndigheterna genomföra andra åtgärder än vad de gör i dag. De båda myndigheterna har också lämnat förslag på mål och verktyg för ett sådant arbete. Ett sätt för regeringen att gå vidare i frågan är att ta ställning till myndigheternas förslag.

1.1.4 Livsmedelsverket behöver tydligare kommunicera hur myndighetens olika uppgifter hänger ihop

Statskontoret föreslår att:

- Livsmedelsverket förbättrar både sin interna och externa kommunikation om hur myndigheten tolkar och arbetar med uppgiften att underlätta och skapa goda förutsättningar för företagande i livsmedelssektorn för att skapa en konkurrenskraftig livsmedelskedja.

Vi kan konstatera att Livsmedelsverket behöver hantera flera olika perspektiv och mål i sin verksamhet. Förutom myndighetens fokus på säkra livsmedel i konsumenternas intresse så har uppdraget på senare år

vidgats till att inkludera uppgifter som rör civilt försvar, konkurrenskraft i livsmedelskedjan och hållbar livsmedelskonsumtion. Till detta kommer även livsmedelsstrategins mål om en ökad svensk livsmedelsproduktion.

Vår analys visar att sammansättningen av uppgifter som Livsmedelsverket har inte påverkar myndighetens möjligheter att nå resultat inom sina olika verksamheter på något märkbart sätt. Myndigheten ser själv tydliga synergier mellan olika uppgifter, och har goda argument till varför det går att förena höga krav på livsmedelssäkerhet med ett arbete med att underlätta för företagande, liksom varför det inte behöver finnas någon målkonflikt mellan en hållbar livsmedelskonsumtion och en ökad livsmedelsproduktion.

Däremot visar vår analys att myndigheten i vissa fall behöver ge mer konkret stöd till medarbetarna om hur de ska förstå olika uppgifter. Det kan exempelvis handla om vad det betyder i praktiken att underlätta för företagande för de personer som arbetar med operativ kontroll.

Vi anser också att myndigheten kan bli tydligare i sin externa kommunikation med hur de tolkar sina uppgifter för att skapa rätt förväntningar på myndighetens arbete. Det gäller inte minst i dialogen med livsmedelsföretagen när det gäller hur Livsmedelsverkets uppgift att arbeta för säkra livsmedel förhåller sig till uppgiften att underlätta för företagande och livsmedelsstrategins mål om ökad produktion.

1.1.5 Livsmedelsverkets målgrupper uppskattar dialogen, men myndigheten behöver återkoppla bättre

Livsmedelsverket har många forum och kontaktytor av olika slag med sina olika målgrupper, och dessa uppfattar generellt myndigheten som tillgänglig och tillmötesgående. Myndigheten pekas av flera målgrupper ut som ett föredöme i detta avseende, jämfört med andra statliga myndigheter.

Samtidigt visar vår analys att det finns en viss frustration bland både företag och kontrollmyndigheter över att Livsmedelsverket inte i tillräcklig utsträckning förstår deras verksamhet och förutsättningar. De uppfattar att de bjuds in till dialog för att lämna synpunkter, men ser inte att dialogen får avtryck i hur Livsmedelsverket faktiskt hanterar olika frågor.

Vi bedömer att en anledning till detta missnöje är att Livsmedelsverket inte i tillräcklig utsträckning återkopplar till sina målgrupper om hur deras synpunkter har tagits om hand. Vi anser att detta är en aspekt av dialogen med målgrupperna som Livsmedelsverket bör förbättra.

1.2 Den interna styrningen behöver bli mer sammanhållen

Vår analys visar att Livsmedelsverkets interna styrning och uppföljning i huvudsak är ändamålsenlig, men att det finns områden där den behöver bli bättre. Det gäller särskilt det avstånd som finns mellan teamen på avdelningen för livsmedelskontroll och centralt placerade stödfunktioner. Vi bedömer även att det finns ett behov av få till en mer sammanhållen styrning när det gäller verksamhetsplanering, prioriteringar och verksamhetsuppföljning.

1.2.1 Den interna styrningen har blivit bättre och det finns en stor samsyn om uppdraget

Livsmedelsverkets interna styrning har under senare år utvecklats mot att bli mer långsiktig och strategisk. Vi bedömer att den utvecklingen har gjort att myndigheten har fått till en stor samsyn om vad det övergripande uppdraget är och vilka samhällsnyttor och mål som myndigheten ska bidra till.

Chefer och medarbetare menar att styrningen tidigare har varit otydlig. Det har till exempel gällt vad ledningen vill att medarbetarna ska förändra när det gäller hur de genomför verksamheten. Men styrningen har blivit tydligare under det senaste verksamhetsåret. Det gäller bland annat arbetet med att skapa goda förutsättningar för företagen inom livsmedelssektorn. Där bedömer vi att verksamheten har en bättre bild av vad ledningen vill åstadkomma nu än vad den haft tidigare, men det återstår ännu en del att göra för att de som arbetar i den operativa kontrollen ska uppfatta styrningen som tydlig i alla delar.

Vår analys visar också på områden där den interna styrningen behöver bli bättre. Vi anser att Livsmedelsverket bör se till att den centrala styrningen i större utsträckning bidrar till att förbättra förutsättningarna för prioriteringar och effektivt användande av myndighetens resurser.

Livsmedelsverket bör också genomföra åtgärder för att knyta ihop den operativa kontrollverksamheten med andra delar av myndigheten.

1.2.2 Myndighetsledningen bör förtydliga hur styrningen ska omsättas och följas upp ute i verksamheterna

Statskontoret föreslår att:

- Livsmedelsverket förbättrar den centrala styrningen av verksamhetsplaneringen och samordningen av löpande prioriteringar mellan olika verksamheter.

Generaldirektören styr Livsmedelsverket på en övergripande nivå genom beslut om organisation, beslutsmandat och en strategisk inriktning för verksamheten. De flesta av myndighetens mål är tydliga, och de har också blivit lättare att följa upp och mer styrande över tid. Men det är upp till underlydande chefer att tolka och omvandla utgångspunkter och övergripande mål till mål och aktiviteter på avdelnings- och enhetsnivå. Cheferna har även en stor frihet när det gäller att följa upp målen och verksamheten.

Vår analys visar att den decentraliserade styrmodellen leder till att avdelningar och enheter arbetar olika och till ett stort fokus på enskilda aktiviteter och att dessa genomförs enligt plan, snarare än på hur den samlade verksamheten hänger ihop och hur mål och aktiviteter på olika nivåer samspelar.

Livsmedelsverkets organisation och styrmodell ställer stora krav på att hela tiden samordna planeringen och genomförandet av verksamheten. Men vår analys visar att myndigheten saknar bra strukturer för denna samordning när det gäller verksamhet som inte är uppdragsstyrd. Det gäller också hur myndigheten ska prioritera resurser under ett verksamhetsår. Många prioriteringar görs därmed på enhetsnivå. Det innebär också att prioriteringar och omprioriteringar inte alltid sker utifrån hela myndighetens perspektiv.

Sammantaget bedömer vi att det finns brister i den strategiska styrningen av myndighetens verksamhet och resurser. Vi har inte kunnat se att det

hittills har fått några påtagliga konsekvenser för myndighetens verksamhet eller resultat. Men vi bedömer att det medför en risk för att myndighetens resurser används mindre effektivt. Risken ökar i takt med att myndigheten nu växer.

Vi anser därför att Livsmedelsverket bör förtydliga hur myndigheten ska arbeta med planering och uppföljning. Vi bedömer att det kan ske utan att det uppstår skadlig detaljstyrning. Vår analys visar snarare att en viss ökad central styrning skulle underlätta för chefer längre ned i organisationen, som nu behöver ägna tid åt att uppfinna hjulet var och en.

Vi bedömer också att myndigheten behöver utveckla rutinerna för den interna samordningen, inklusive hur resurser ska prioriteras under ett verksamhetsår. Statskontoret anser att det är viktigt att det är ledningsnivån som prioriterar och hanterar resurser, särskilt med tanke på att delar av verksamheten upplever att resurserna är knappa.

1.2.3 Livsmedelsverket behöver minska avståndet mellan olika delar av myndigheten

Statskontoret föreslår att:

- Livsmedelsverket genomför åtgärder för att minska avståndet och öka förståelsen mellan myndighetens centrala styr- och stödfunktioner och den operativa kontrollverksamheten, för att skapa förutsättningar för att den interna styrningen ska få genomslag och för att personalen i kontrollen ska få det stöd den behöver.

Livsmedelsverkets kontrollverksamhet fungerar delvis som en myndighet i myndigheten, med en regional respektive central organisation. Vår analys visar att det finns ett verksamhetsmässigt avstånd mellan kontrollverksamheten och centrala styr- och stödfunktioner. Relationen mellan de olika delarna av myndigheten präglas till viss del av bristande förståelse för varandras perspektiv, förutsättningar och behov. Det påverkar vilket genomslag som myndighetsledningens styrning får och hur pass bra och effektivt som myndigheten genomför vissa uppgifter.

Personal inom kontrollverksamheten upplever att de centrala styr- och stödfunktionerna har dålig kännedom om verksamheten och de företag som man kontrollerar och dålig förståelse för verksamheten och företagen. Det leder till att personalen inte får det stöd som de behöver.

Ett tydligt exempel på skillnader i synsätt mellan de olika delarna av myndigheten är synen på riskerna för otillåten påverkan och det stöd som kontrollverksamheten får för att hantera riskerna. Det kan handla om stora ekonomiska belopp som går förlorade för ett företag om en kontroll resulterar i ett negativt beslut. Dessutom sker kontrollerna ofta mitt i pågående verksamhet i en tuff miljö, vilket kräver en hög integritet hos Livsmedelsverkets personal och en bra stödorganisation för att hantera problem som kan uppstå. Vår analys visar att enheterna inom kontrollverksamheten är medvetna om riskerna och att enheterna och de underliggande kontrollteamen kontinuerligt behöver hantera olika praktiska situationer, men att de ofta får göra det på egen hand med inget eller begränsat stöd från de centrala funktionerna.

Ett annat exempel är samarbetet mellan kontrollorganisationen och de centrala funktionerna när det gäller att förenkla regler och arbetet med att underlätta för företagen. Även där visar vår analys att de som arbetar inom kontrollverksamheten upplever att de centrala funktionerna inte förstår verksamhetens förutsättningar och behov, och att det i sin tur leder till att reglerna och kontrollerna blir svårare att förstå och tillämpa. Vår hearing med branschorganisationer visar också att företagen inte tycker att myndighetens uttalade ambition när det gäller att underlätta för företag fått fullt genomslag ute i verksamheten än.

Problemen med likvärdigheten i Livsmedelsverkets egna kontroller visar också att den centrala styrningen kan ha svårt att få genomslag i myndighetens decentraliserade organisation. Om Livsmedelsverkets interna styrning och stöd till personalen i slakterikontrollen blir bättre så kan det leda till en mer likvärdig kontrollverksamhet.

Vi bedömer att myndighetsledningen har underskattat konsekvenserna av detta glapp i organisationen och nu behöver genomföra åtgärder för att minska avståndet och öka förståelsen mellan de olika delarna av myndigheten. Det kan både handla om åtgärder som förstärker den gemensamma kulturen i myndigheten, och åtgärder som på olika sätt stärker strukturen.

Statskontoret anser bland annat att personal från myndighetens centrala funktioner i större utsträckning bör besöka slakterierna och andra anläggningar som Livsmedelsverket kontrollerar. På så sätt kan de få större insikt om både företagens och kontrollpersonalens förutsättningar och behov. Dessutom skapar det förutsättningar för fysiska möten och dialog med kontrollpersonalen.

1.2.4 Livsmedelsverket behöver integrera uppgifterna om civilt försvar med den övriga verksamheten

Den snabba tillväxten inom området civilt försvar utgör en stor utmaning för Livsmedelsverket. Myndigheten behöver integrera de nya uppgifterna i organisationen på ett tydligt och effektivt sätt, och samtidigt hantera den förändrade balansen i myndighetens samlade uppdrag. Vår analys visar att myndigheten är medveten om dessa svårigheter, men att de inte är fullt hanterade än.

Livsmedelsverkets arbete med beredskap och civilt försvar är fördelat på flera avdelningar och enheter. Vår analys visar att det inte är helt klart för alla var gränserna går, eller varför ansvarsfördelningen ser ut som den gör. Det gäller exempelvis vad som ligger inom ramen för uppgiften att vara beredskapsmyndighet och vad som hör till rollen som sektorsansvarig myndighet för beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten. Det finns därmed vissa risker för ineffektivitet och dubbelarbete i verksamheten.

Den snabba tillväxten för myndigheten när det gäller området civilt försvar sker också samtidigt som andra delar av myndigheten behöver skära ned till följd av minskade resurser. Den skiftande balansen i det samlade uppdraget riskerar att leda till slitningar i myndigheten, där verksamheter drar åt olika håll.

För att motverka en utveckling med ett vi-och-dem i myndigheten och skapa förutsättningar för en effektiv hantering av myndighetens samtliga uppgifter anser vi att myndigheten på ett tydligare sätt, och i den faktiska verksamheten, behöver knyta ihop de olika uppgifterna inom området civilt försvar och beredskap med myndighetens traditionella uppgifter kring bland annat livsmedelssäkerhet. Myndigheten behöver arbeta med att skapa en gemensam bild av myndighetens samlade uppdrag, tydliggöra

hur myndighetens uppgifter ska samspela med varandra och hur ansvaret för olika uppgifter ska fördelas i organisationen.

1.2.5 Livsmedelsverket bör utveckla sin redovisning av resultat och kostnader

Statskontoret föreslår att:

- Livsmedelsverket utvecklar resultatredovisningen så att den ger regeringen ett bättre underlag för styrning genom längre tidsserier, tydligare kostnadsredovisning och utförligare analys av likvärdigheten i livsmedelskontrollen.

Vi anser att Livsmedelsverket bör utveckla hur de redovisar myndighetens resultat och kostnader i årsredovisningen. En bättre resultat- och kostnadsredovisning ger regeringen ett bättre underlag för styrning och uppföljning. Men redovisningen kan också stödja myndighetens eget arbete med prioriteringar. Vår analys har identifierat flera områden där vi ser att en förbättrad redovisning skulle vara önskvärd. Vi anser att Livsmedelsverket bör

- redovisa statistik med längre tidsserier, så att det finns en reell möjlighet att analysera orsakssamband och urskilja trender från tillfälliga variationer
- redovisa kostnaderna för verksamhetsområdet Säkra livsmedel på ett mer finfördelat sätt. Nuvarande redovisning säger för lite om hur resurserna används med tanke på att området står för 75 procent av myndighetens totala verksamhetskostnader. I takt med att myndigheten får mer resurser till arbetet med civilt försvar bör myndigheten också bättre redovisa resultat och kostnader på detta område, med hänsyn taget till de eventuella sekretessregler som gäller
- redovisa likvärdigheten i livsmedelskontrollen på ett bättre sätt. Det gäller både för myndighetens egen kontroll och för den som länsstyrelser och kommuner utför.

Ett sätt att åstadkomma dessa förändringar i årsredovisningen kan vara att regeringen skriver in återrapporteringskrav i regleringsbrevet.

1.3 Många gränssytor till andra myndigheter ställer stora krav på samordning

Livsmedelsverket är en del av flera större system där många myndigheter ingår. Både livsmedelsområdet och dricksvattenområdet beskrivs ofta som kedjor där olika myndigheter har ansvar för olika delar. Arbetet mot zoonoser, antibiotikaresistens och för att nå miljömålen är andra exempel på system som Livsmedelsverket ingår i. Genom dialog och samverkan kan Livsmedelsverket och andra myndigheter som är inblandade i dessa kedjor oftast lösa de frågor som uppstår. Men i gränslandet mellan myndigheter kan det ibland uppstå problem.

1.3.1 Få formella överlapp, men ibland glapp i praktiken

Vi har funnit få exempel på uppenbara överlapp i den formella ansvarsfördelningen mellan Livsmedelsverket och andra myndigheter. Men när det kommer nya uppgifter, exempelvis på grund av ny EU-reglering, så kan det kräva lite tid att reda ut vilken myndighet som ska ha ansvaret.

Livsmedelsverket och angränsande myndigheter är vana att samarbeta och löser de flesta oklarheter sinsemellan. Men ibland uppstår det problem i den praktiska hanteringen av olika frågor, särskilt i gränslandet när ansvaret övergår från en aktör till en annan. Ett sådant scenario är när en kontrollmyndighet identifierar brister på ett område, men inte själv har mandat att agera, utan är beroende av att nästa länk i kedjan tar vid. Livsmedelsverkets har till exempel inte befogenhet att ingripa om de misstänker brister i djurskyddet vid slakteritransporter, eftersom ansvaret för att kontrollera transporter ligger på länsstyrelsen. Ett motsvarande exempel är när kommunala kontrollmyndigheter ser saker som kräver att Livsmedelsverket agerar.

1.3.2 Otydliga gränser för arbetet med hållbar livsmedelskonsumtion

Statskontoret föreslår att:

- Landsbygds- och infrastrukturdepartementet och Socialdepartementet gör en gemensam översyn av Livsmedelsverkets och Folkhälsomyndighetens uppgifter när det gäller hållbar livsmedelskonsumtion och hälsosamma matvanor.

Ett område där det enligt vår bedömning finns ett visst överlapp mellan Livsmedelsverket och en annan myndighet är Livsmedelsverkets uppgift att arbeta för en hållbar livsmedelskonsumtion. Där har Folkhälsomyndigheten den snarlika uppgiften att skapa samhällseliga förutsättningar för hälsosamma matvanor i befolkningen. Båda myndigheterna har i uppgift att ta fram kunskap och informera allmänheten på området.

Vi kan inte se att överlappet än så länge har fått några påtagliga negativa konsekvenser. Myndigheterna samarbetar med varandra och det fungerar ofta bra. Det kan också finnas en poäng med att flera myndigheter arbetar mot ett och samma mål utifrån olika perspektiv.

Men våra intervjuer med myndigheterna visar samtidigt att gränserna är oklara. Båda myndigheterna beskriver sina uppgifter på ett likartat sätt. Vi bedömer därför att det finns en risk för dubbelarbete. Det finns också en risk för att det blir otydligt för målgrupperna vilken myndighet som egentligen har ansvaret för olika frågor och var man som medborgare i första hand ska söka kunskap och korrekt information.

Livsmedelsverket och Folkhälsomyndigheten tillhör olika departement. Våra intervjuer tyder på att departementen har delvis olika uppfattning om vad myndigheternas nuvarande uppgifter innebär, och därmed också olika uppfattning om hur stor risken är att ansvarsfördelningen mellan myndigheterna blir otydlig. För att gränserna mellan myndigheterna ska bli tydligare behöver departementen tillsammans bedöma om regeringen behöver ändra i myndigheternas instruktioner eller på styrningen i övrigt. Vi anser att ansvariga enheter i Regeringskansliet bör ta initiativ till en sådan översyn.

1.4 Regeringen bör förtydliga instruktionen och förändra den finansiella styrningen

Vi bedömer att regeringens styrning av Livsmedelsverket i huvudsak är ändamålsenlig. Styrningen ger oftast Livsmedelsverket ett tillräckligt stort utrymme att utföra verksamheten utifrån myndighetens samlade kunskaper och kompetens. Men vi anser att regeringen bör göra vissa justeringar i instruktionen samt i den finansiella styrningen av myndigheten, för att skapa bättre förutsättningar för att myndighetens verksamhet ska bli långsiktigt effektiv.

1.4.1 Portalparagrafen bör justeras för att avspegla myndighetens uppgifter inom det civila försvaret

Statskontoret föreslår att:

- regeringen justerar portalparagrafen i Livsmedelsverkets instruktion så att de växande uppgifterna inom det civila försvaret tydligt framgår av paragrafen.

Livsmedelsverkets växande uppgifter på beredskapsområdet regleras på olika sätt. Men de framgår inte av den inledande portalparagrafen i myndighetens instruktion. Det har inte hindrat myndighetens arbete med frågorna. Men det innebär att portalparagrafen inte fullt ut speglar myndighetens huvudsakliga uppgifter.

Vi föreslår att regeringen justerar portalparagrafen i Livsmedelsverkets instruktion så att den växande uppgiften inom området civilt försvar framgår. En sådan justering av portalparagrafen skulle göra det tydligare att beredskapsarbetet i dag är en av myndighetens huvudsakliga uppgifter. Vi bedömer även att en sådan ändring av portalparagrafen kan ge stöd för myndighetsledningens interna styrning och prioriteringar av resurser.

Statskontoret bedömer inte att det behövs en konsekvensutredning i enlighet med förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar för att justera portalparagrafen. Skälet till detta är att justeringen inte innebär någon förändring av myndighetens uppgifter, utan bara syftar till att på ett mer rättvisande och tydligare sätt beskriva vilket uppdrag myndigheten faktiskt har.

Vi noterar också att Livsmedelsverket redan har med beredskapsuppgifterna i sin egen beskrivning av myndighetens huvudsakliga uppgifter. Myndigheten summerar sitt uppdrag som att de arbetar för att maten som produceras, säljs och serveras i Sverige ska vara säker och ärlig, för ett samhälle där det är lätt för människor att äta på ett hälsosamt och hållbart sätt och för en trygg livsmedels- och dricksvattenförsörjning i vardag och kris.

1.4.2 Avgiftskonstruktionerna orsakar sällan problem för Livsmedelsverket men oklart om de är effektiva

Statskontoret föreslår att:

- regeringen ändrar Livsmedelsverkets finansieringsmodell för den avgiftsfinansierade kontrollen av slakterier och vilthanteringsanläggningar så att de avgifter som Livsmedelsverket tar ut förs till en inkomsttitel i statsbudgeten, och att kostnaderna för verksamheten i stället finansieras via anslag
- regeringen tar ställning till om Livsmedelsverket fortfarande bör disponera inkomster och besluta om avgifternas storlek för myndighetens övriga avgiftsområden.

Livsmedelsverket finansieras delvis genom avgifter. Vår analys visar att sättet avgifterna är konstruerade på idag inte orsakar några stora problem för Livsmedelsverket när det gäller hur myndigheten planerar och genomför verksamheten. Det beror i första hand på att den nya avgiftsmodellen för att kontrollera slakterier och vilthanteringsanläggningar (slakterikontrollen) gjort det enklare för såväl Livsmedelsverket som för de företag som myndigheten kontrollerar. Men vi bedömer att det är för tidigt att säga något om hur förändringen påverkar kostnaderna och effektiviteten.

Flera parallella modeller påverkar transparensen

Livsmedelsverkets övriga avgifter gäller flera olika mindre omfattande verksamheter som gränskontroller, kontroller av vissa livsmedelsanläggningar och nationella kontrollprogram. Livsmedelsverket hanterar därmed flera olika avgiftssystem. Det är inget som myndigheten uppfattar

som något stort bekymmer för den egna verksamheten. Men för företag som i sin verksamhet också möter andra myndigheter som tar ut avgifter för sina kontroller kan de många olika avgiftsmodellerna bli svåra att överblicka. Det problemet kan bara lösas på systemnivå. Men även när regeringen beslutar om förändringar i enskilda avgiftssystem är det viktigt att den väger in detta perspektiv.

Inga skäl för att Livsmedelsverket ska disponera slakteriavgifterna

Livsmedelsverket disponerar idag inkomsterna från alla sina avgiftsbelagda verksamheter och beslutar om hur stora avgifterna ska vara i samtliga fall utom för slakterikontrollen. Slakteriavgifterna är ett undantag sedan 2024, då avgiftsnivån i stället bestäms av EU:s fasta avgifter. Innan dess beslutade Livsmedelsverket om avgiftsnivån även för slakterikontrollen.

Att Livsmedelsverket disponerar inkomsterna från de avgiftsbelagda verksamheterna är ett avsteg från budgetlagens huvudprincip att inkomsterna ska gå direkt till statskassan medan verksamheten finansieras med anslag. Skälet till denna princip är att det finns risker för att en myndighets incitament att bedriva en effektiv verksamhet är mindre om den får behålla inkomsterna från sina avgifter. Det gäller särskilt om myndigheten dessutom får besluta om avgifternas storlek.

Riksdagen kan besluta om undantag från huvudprincipen enligt vissa riktlinjer. Men vi kan inte se att någon av riktlinjerna är tillämpliga när det gäller slakteriavgifterna. Vi föreslår därför att regeringen ändrar finansieringsmodellen för kontrollen av slakterier och vilthanteringsanläggningar så att de avgifter som myndigheten tar ut förs till en inkomsttitel i statsbudgeten, och att Livsmedelsverkets kostnader för verksamheten i stället finansieras via anslag.

Ändringen innebär att Livsmedelsverkets administration blir enklare än nuvarande modell, där verksamheten finansieras dels med EU:s fasta avgifter, dels med anslag. Om myndigheten enbart finansieras genom anslag blir det också enklare om framtida regeringar till exempel vill överge EU:s fasta avgifter. Då går det att göra den typen av förändringar utan att anslaget till myndigheten behöver ändras.

Regeringen bör ta ställning till om det finns skäl att inte följa budgetlagens huvudprinciper

När det gäller alla andra avgiftsområden så både disponerar Livsmedelsverket inkomsterna från avgifterna och beslutar om hur stora de ska vara. Våra analyser visar att det i flera fall är tveksamt om riksdagens riktlinjer för när en myndighet ska disponera avgiftsinkomsterna är tillämpliga.

Vi anser att regeringen bör ta ställning till om Livsmedelsverket även i fortsättningen bör disponera inkomster från avgifter och besluta om hur stora avgifterna ska vara i dessa fall. Både Statskontoret och Riksrevisionen har nyligen uppmanat regeringen att se över de offentligrättsliga avgifter där myndigheten både beslutar om avgifternas storlek och behåller intäkterna från dem.⁴

I de fall regeringen väljer att behålla nuvarande avgiftsmodell är det viktigt att den följer upp att den specifika verksamheten bedrivs effektivt för att avgifterna på så sätt kan hållas så låga som möjligt. En av riksdagens riktlinjer för när myndigheter ska kunna disponera avgiftsinkomster är att det finns en god styrning och kontroll av verksamheten. I Statskontorets rapport om avgifter finns exempel på att en verksamhet där en myndighet både disponerar avgiftsinkomster och beslutar om avgiftsnivån kan leda till avgifter som ökar snabbare än priserna i samhället i övrigt.⁵ Att förhindra alltför höga avgifter är också ett sätt att underlätta för företagen.

Det finns flera myndigheter inom området som också har avgiftssystem där de både disponerar inkomsterna och bestämmer avgifternas storlek, exempelvis Jordbruksverket. Det gör att det bästa sättet att angripa frågan bör vara en systemöversyn som inte bara omfattar Livsmedelsverkets avgifter.

1.4.3 Kortsiktig finansiering påverkar viss verksamhet

Vår analys visar att regeringen fokuserar på vissa delar av Livsmedelsverkets verksamhet i sin finansiella styrning. Olika delar av myndigheten har därför olika ekonomiska villkor och förutsättningar för att planera sin

⁴ Statskontoret (2024). *Vem är det som kör? Avgiftsbelagd verksamhet i staten*. Riksrevisionen (2025). *Avgiftsbelagda tjänster. Risk för ineffektivitet när myndigheter bestämmer och disponerar avgifterna*.

⁵ Statskontoret (2024). *Vem är det som kör? Avgiftsbelagd verksamhet i staten*.

verksamhet. Uppgifterna inom det civila försvaret har på kort tid fått kraftigt ökade resurser i form av villkorade medel på förvaltningsanslaget. Delar av verksamheten är samtidigt beroende av bidrag och andra typer av extern finansiering. Det gäller exempelvis vetenskapliga analyser som myndigheten gör med bidrag från andra myndigheter.

Livsmedelsverket har även regelbundet regeringsuppdrag som helt eller delvis finansieras av sakanslag kopplade till livsmedelssektorns konkurrenskraft. Det handlar om medel för tidsbegränsade regeringsuppdrag, men också för verksamhet av mer kontinuerlig karaktär som styrs genom uppdrag under lång tid. Exempelvis har arbetet med kompetenscentrum för offentliga måltider finansierats med sakanslag i 15 år. På senare år har anslagen fördelats inom ramen för livsmedelsstrategin, som styr mot företagande, regelförenkling och konkurrenskraft. Men från och med 2025 minskar de tilldelade medlen inom livsmedelsstrategin. För en del insatser upphör den särskilda finansieringen helt 2026. Det gäller exempelvis insatser för ökad likvärdighet i livsmedelskontrollen och utveckling av nyckelhålmärkningen.

Livsmedelsverket har byggt upp ett anslagssparande som gör det möjligt att bevara organisationen och kapaciteten under vad myndigheten tror ska vara en övergångsperiod. Men vår analys visar att det är svårt för Livsmedelsverket att arbeta strategiskt och långsiktigt när finansieringen av arbetet är tidsbegränsad. När verksamhet projektfinansieras med sakanslag under lång tid på detta sätt, blir det också otydligt hur regeringen ser på verksamhetens status. Minskade sakanslag skulle kunna tolkas som att regeringen anser att verksamheten i fråga är mindre viktig och kan skäras ned, men det är oklart om det är regeringens avsikt. Om regeringen vill att verksamheten ska fortgå på liknande sätt som tidigare, anser vi att en finansiering genom förvaltningsanslaget är att föredra. Regeringen bör också tydliggöra intentionen med den förändrade finansieringen.

1.4.4 Snabbt ökande resurser till det civila försvaret ökar risker för ineffektivitet och felaktiga utbetalningar

De kraftigt ökade medlen till det civila försvaret ställer stora krav på Livsmedelsverkets förmåga att omsätta medlen till effektiv verksamhet. Med snabbt växande resurser följer flera fallgropar. Den goda tillgången på resurser kan exempelvis leda till att det upplevda behovet av att välja

de mest effektiva insatserna minskar. Stressen att förbruka alla tilldelade medel kan även leda till mindre väl avvägda beslut. När medlen ökar mycket på kort tid blir det också svårare för både myndigheten och regeringen att upprätthålla tillräcklig kontroll, vilket ökar risken för felaktiga utbetalningar.

Livsmedelsverket har själv i sina budgetunderlag varnat för att det kan uppstå inlåsnings effekter när myndigheten inte hinner omsätta tilldelade medel i verksamhet. Vi håller med om att det finns en sådan risk. Det är särskilt olyckligt med tanke på att arbetet i beredskapssektorn ibland haltar på grund av att andra myndigheter i sektorn saknar resurser.

Vi anser därför att regeringen noga bör överväga både i vilken takt myndighetens anslag till det civila försvaret ska öka och hur anslagen ska utformas och villkoras, för att skapa förutsättningar för en effektiv användning av resurserna och minska risken för ineffektivt eller otillbörligt utnyttjande av medel. Regeringen bör också förstärka sektorsperspektivet i styrningen och fördelningen av resurser, för att underlätta för beredskapssektorns gemensamma arbete. Livsmedelsverket kan i sin tur underlätta för regeringen genom att tydligare redovisa hur myndigheten använder tilldelade resurser.

2 Livsmedelsverkets uppgifter och gränser mot andra myndigheter

I detta kapitel analyserar vi Livsmedelsverkets uppgifter och hur gränsdragningarna mot andra myndigheter med närliggande uppgifter ser ut och fungerar. Analysen visar bland annat Livsmedelsverket har en stark grund i frågor som rör livsmedelssäkerhet, men att myndighetens uppgifter på senare år har vidgats, inte minst på beredskapsområdet. De många gränsyterna mot andra myndigheter hanterar Livsmedelsverket genom en omfattande och ofta väl fungerande samverkan med dessa myndigheter.

2.1 Sammanfattande iakttagelser

- Livsmedelsverket ska verka för att Sverige har säkra och pålitliga livsmedel samt en hållbar livsmedelskonsumtion. Myndighetens vetenskapliga kompetens och arbetet med kontroller är två viktiga byggstenar för denna verksamhet. Men på senare år har frågor om hållbarhet, att underlätta för företag, och framför allt civilt försvar fått en mer framträdande plats bland myndighetens uppgifter.
- Livsmedelsverkets uppgifter gränsar till många andra myndigheter, bland annat inom livsmedelskedjan och det civila försvaret samt på dricksvattenområdet. Livsmedelsverkets ansvarsområden är i de flesta fall tydligt definierade och det finns få uppenbara överlapp med andra myndigheters verksamhet eller luckor i de formella ansvarsförhållandena. Men områdenas komplexitet kräver att de berörda myndigheterna har en kontinuerlig dialog och en god förmåga att samordna sig. Det fungerar i de flesta fall bra, men det finns områden där de rådande ansvarsförhållandena medför att frågor inte kan hanteras effektivt.

2.2 Livsmedelsverket har arbetat för säkra livsmedel sedan 1972

Statens livsmedelsverk bildades den 1 januari 1972 genom att en del av verksamheten från Veterinärstyrelsen, Statens institut för folkhälsan och Kommerskollegium fördes över till den nya myndigheten. Myndigheten lokaliserades till Uppsala.⁶

Under 2024 hade myndigheten 630 årsarbetskrafter, och verksamhetens kostnader uppgick till 843 miljoner kronor. De största intäkterna kommer från anslag. Men myndigheten har också en omfattande verksamhet som finansieras genom avgifter. Livsmedelsverket är sedan 2008 en enrådighetsmyndighet. Vid myndigheten finns ett insynsråd.

2.3 Många uppgifter inom ett tydligt avgränsat område

Livsmedelsverkets uppgifter handlar om vad vi äter och dricker. Men inom det området har myndigheten många olika uppgifter och förfogar också över flera olika verktyg. Portalparagrafen i myndighetens instruktion sammanfattar myndighetens huvuduppgifter och ger myndigheten en tydlig inriktning. Instruktionen ger också en bra övergripande bild av myndighetens uppgifter. Men specifika uppgifter är i flera fall reglerade i andra lagar och förordningar. Det gäller särskilt de uppgifter som rör säkra och pålitliga livsmedel, där det finns en omfattande och detaljerad EU-lagstiftning som styr Livsmedelsverkets verksamhet. Livsmedelsverket behöver i sin verksamhet ta hänsyn till flera mål som riksdagen fastställt, inte minst målet för livsmedelsstrategin. Allt detta medför att myndigheten behöver kunna balansera uppgifter, mål och regelverk som kommer från flera olika håll.

⁶ Prop.1971:62. *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående inrättande av livsmedelsverk m.m.*

2.3.1 Olika uppgifter och verktyg, med livsmedel som gemensam nämnare

Livsmedelsverkets instruktion pekar ut inriktningen för arbetet på olika områden, och vilka verktyg som myndigheten förfogar över. Livsmedelsverket arbetar med kunskap, kontroll, regler och råd, men har även i flera fall en samordnande roll på sina områden. Instruktionen innehåller förhållandevis många uppgifter och är i delar detaljerad. Men vi bedömer inte att det skapar några stora problem för myndigheten. Ett skäl till det är att även om uppgifterna sinsemellan är olika så har de ändå en tydlig gemensam nämnare i att de alla på något sätt rör livsmedel.

Portalparagrafen pekar ut myndighetens huvudsakliga uppgifter

Portalparagrafen (1 §) i myndighetens instruktion sammanfattar myndighetens huvudsakliga uppgifter och syfte. Den slår fast att Livsmedelsverket är förvaltningsmyndighet för livsmedelsfrågor med uppgift att i konsumenternas intresse arbeta för säkra livsmedel, redlighet i livsmedelshanteringen och en hållbar livsmedelskonsumtion.⁷ (I sin egen kommunikation brukar Livsmedelsverket inte använda begreppet redlighet, utan tala om ärlig mat och pålitlig information).

Arbete för säkra livsmedel och en pålitlig livsmedelshantering

Basen för Livsmedelsverkets arbete för att se till att vi har säkra livsmedel är myndighetens vetenskapliga kompetens att analysera livsmedel och värdera och hantera risker. En central del i arbetet är den livsmedelskontroll myndigheten genomför på vissa områden. Men myndigheten har även i uppgift att verka för en riskbaserad, likvärdig och effektiv kontroll i hela landet samt att leda, samordna och följa upp andra kontrollmyndigheter. Livsmedelsverket ansvarar även för att samordna det nationella systemet för revision enligt EU:s kontrollförfordning.

Bidra till hållbar livsmedelskonsumtion

Livsmedelsverket ska bidra till att skapa samhälleliga förutsättningar för att Sverige ska ha en hållbar livsmedelskonsumtion, med särskilt fokus på barn och unga. Myndigheten ska också verka för att vård, skola och omsorg har en hållbar livsmedelskonsumtion. I uppgiften ingår att ta fram,

⁷ 1 § förordning (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket.

analysera och förmedla kunskap om nutrition och matvanor på nationell nivå. Livsmedelsverket ska också informera olika målgrupper om hållbar livsmedelskonsumtion och ansvara för nationell samordning på området, inklusive ge stöd till myndigheter och andra aktörer.

Tryggad livsmedels- och dricksvattenförsörjning i kris och krig

Livsmedelsverket är beredskapsmyndighet och sektorsansvarig myndighet inom sektorn för livsmedels- och dricksvattenförsörjning. Dessa uppgifter regleras i en särskild förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Livsmedelsverket ansvarar även för den nationella samordningen av kris- och beredskapsplanering som gäller dricksvattenförsörjning samt livsmedelsförsörjning i leden efter primärproduktionen. Det är särskilt utpekad i Livsmedelsverkets instruktion att myndigheten ska leda en nationell vattenkatastrofgrupp. Livsmedelsverket har också i uppgift att leda en nationell samordningsgrupp som ska verka för att dricksvattenförsörjningen är trygg och säker. Det ansvaret regleras i livsmedelsförordningen (2006:813).

Informera och underlätta kontakter med målgrupper

Livsmedelsverket ska enligt sin instruktion arbeta på ett sådant sätt att det underlättar för myndighetens målgrupper – såväl konsumenter som företag och andra myndigheter. Livsmedelsverket ska informera målgrupperna om vilka regelverk som gäller och om andra viktiga förhållanden. Myndigheten ska också underlätta för konsumenterna, företagen och kontrollmyndigheterna att ta kontakt med myndigheten, och se till att föreskrifter och vägledande dokument är utformade på ett sådant sätt att de är kostnadseffektiva och enkla att följa och förstå.

2.3.2 Företagande, hållbarhet och beredskap har fått en mer framträdande roll

Livsmedelsverkets nuvarande instruktion har ändrats vid 14 tillfällen sedan den trädde i kraft den 1 januari 2010. Det har inte skett några mer omfattande förändringar av myndighetens uppgifter, men tonvikten har i vissa fall förskjutits. Ändringarna har ofta handlat om att anpassa instruktionen till förändringar i EU-lagstiftningen. Det handlar både om nya uppgifter och om att anpassa instruktionen till EU:s terminologi och principer, exempelvis i samband med den nya kontrollförordningen (EU) 2017/625. Andra ändringar har handlat om att nyansera uppgifterna i olika

delar, till exempel när myndighetens ansvarsområden eller uppgifter har utvidgats. Men myndighetens uppgifter har också förändrats på vissa områden utan att det helt framgår av instruktionen. Det gäller framför allt uppgifterna inom ramen för det civila försvaret.

Företagsperspektivet har en framträdande plats i instruktionen

Under de senaste tio åren har fler bestämmelser som rör relationen till livsmedelsföretagen förts in i Livsmedelsverkets instruktion. Därmed har företagsperspektivet fått en mer framträdande plats i regeringens styrning.

År 2014 införde regeringen en bestämmelse om att Livsmedelsverket ska underlätta företagande i livsmedelssektorn och skapa goda förutsättningar för sådant företagande. Bestämmelsen fick 2021 tillägget att arbetet ska skapa förutsättningar för en konkurrenskraftig livsmedelskedja.

Uppgiften knyter an till livsmedelsstrategin. Livsmedelsstrategins mål är att Sverige ska ha en konkurrenskraftig livsmedelskedja, där den totala livsmedelsproduktionen ökar samtidigt som Sverige når relevanta nationella miljömål, med målet att skapa tillväxt och sysselsättning och bidra till en hållbar utveckling i hela landet. I strategin säger regeringen att det är viktigt att myndigheter inom ramen för sitt huvudsakliga uppdrag, i sitt arbete och när de utformar regler tar hänsyn till effekterna på de svenska livsmedelsföretagens konkurrenskraft och väger dessa effekter mot effekterna för andra samhällsmål. Sådana analyser och avvägningar ska göras utan att äventyra övriga mål inom området, som exempelvis säkra livsmedel, djurskydd, redlighet eller relevanta miljömål.⁸

Från bra matvanor till hållbar livsmedelskonsumtion

En annan del av instruktionen som har ändrats sedan 2010 är uppgifterna som rör matvanor. Livsmedelsverket har sedan 1996 haft i uppgift att verka för att svenskarna har bra matvanor.⁹ Men sedan 2021 ska myndigheten även arbeta för att Sverige har en hållbar livsmedelskonsumtion.

⁸ Prop. 2016/17:104. *En livsmedelsstrategi för Sverige. Fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet*, s. 29.

⁹ 2 § förordning (1996:147) med instruktion för Statens livsmedelsverk.

Livsmedelsverket definierar en hållbar livsmedelskonsumtion som en konsumtion som tillgodoser hela befolkningens behov av näring och energi, i dag och i framtiden, på ett jämlikt sätt. Den ska gynna människors hälsa och livskvalitet, och ska ha en minimal miljöbelastning. Den ska även bidra till en socialt, miljömässig och ekonomiskt hållbar utveckling.¹⁰ Företrädare för Livsmedelsverket som vi intervjuat har sagt att den förändrade uppgiftsformuleringen innebär ett perspektivskifte, från den enskilde individens matvanor till befolkningens konsumtion av livsmedel utifrån en bredare samhällelig kontext.

Regeringen har knutit en hållbar livsmedelskonsumtion till genomförandet av Agenda 2030.¹¹ Det är enligt regeringen viktigt att arbeta för att livsmedelskonsumtionen ska vara hållbar utifrån ett hälsoperspektiv, men med ett integrerat och balanserat perspektiv i förhållande till andra mål för att bidra till stärkt samstämmighet i politiken.¹²

Fler och större beredskapsuppgifter syns inte helt i instruktionen

Formuleringarna som rör Livsmedelsverkets uppgifter på beredskapsområdet har varit i stort sett desamma sedan instruktionen trädde i kraft. Men omfattningen av arbetet har ökat mycket över tid och myndigheten har fått kraftigt ökade resurser för att arbeta med civilt försvar. Utvecklingen började redan innan den nya myndighetsstrukturen på beredskapsområdet började gälla, först genom uppdrag till Livsmedelsverket att precisera inriktningen för arbetet med det civila försvaret och därefter genom gemensamma uppdrag med Jordbruksverket och Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA) att börja arbeta med att bygga upp Sveriges livsmedelsberedskap.

Instruktionen innehåller en hänvisning till Livsmedelsverkets ansvar enligt förordningen om statliga myndigheters beredskap, men har inte ändrats i övrigt för att avspegla den förändrade balansen i myndighetens uppgifter. Beredskapsfrågorna nämns inte heller i myndighetens portalparagraf. Men

¹⁰ Livsmedelsverket (2024). *Livsmedelsverkets definition av hållbar livsmedelskonsumtion*, s. 6.

¹¹ Prop. 2019/20:188. *Sveriges genomförande av Agenda 2030*.

¹² Regeringsbeslut 2021-04-15. *Uppdrag om insatser för hållbar och hälsosam livsmedelskonsumtion*.

när myndigheten själv beskriver sitt uppdrag, både internt och på sin webbplats, så finns arbetet med en trygg livsmedelsförsörjning i vardag och kris med som en av tre huvudsakliga uppgifter, vid sidan av arbetet för säker och pålitlig mat och arbetet för hållbar livsmedelskonsumtion.

2.3.3 Livsmedelsverkets uppgifter regleras i både europeisk och nationell lagstiftning

Uppgifterna i Livsmedelsverkets instruktion är flera fall en konsekvens av annan lagstiftning och styrs även mer i detalj andra lagar och förordningar. Det gäller inte minst det omfattande arbetet med livsmedelssäkerhet och med kontroller.

Livsmedelsverket har uppgifter enligt ett tjugotal författningar

Livsmedelsverkets uppgifter regleras i ett tjugotal lagar och förordningar, varav tio ger Livsmedelsverket rätt att utfärda föreskrifter. Den mest grundläggande författningen är livsmedelslagen med tillhörande förordning som omfattar både mat och dricksvatten. Men det finns uppgifter som rör Livsmedelsverket även i lagstiftning som exempelvis rör foder och animaliska biprodukter, djurskydd och provtagning på djur, miljötillsyn och export.

EU:s regelverk för livsmedelssäkerhet är omfattande

Den svenska lagstiftningen och den svenska förvaltningens uppgifter påverkas mycket av EU:s regelverk för livsmedelssäkerhet och dricksvatten. Den omfattande EU-lagstiftningen begränsar Livsmedelsverkets utrymme att själv styra hur vissa uppgifter ska hanteras. Det gäller exempelvis slakterikontrollen. Myndigheten behöver också kunna balansera eventuella konflikter som kan uppstå mellan kraven från EU och nationella politiska prioriteringar.

De grundläggande bestämmelserna om livsmedel och foder finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002. Utöver dessa bestämmelser finns mer specifik lagstiftning för livsmedelskedjans olika delar. Livsmedelskontrollen regleras särskilt i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625 om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet (kontrollförordningen).

EU reglerar också frågor som rör dricksvatten. Ett nytt dricksvatten-direktiv (EU) 2020/2184) trädde i kraft i januari 2021. Sverige har infört reglerna i flera nationella förordningar. Livsmedelsverket deltar i arbetet med att genomföra direktivet, och har som en konsekvens av direktivet utfärdat nya dricksvattenföreskrifter.¹³

EU-lagstiftningen styr inte bara vad Livsmedelsverket ska göra, utan också hur Livsmedelsverket ska arbeta. Grunden för lagstiftningen är principen om riskanalys. Riskanalys består av tre sammanhängande delar: riskbedömning, riskhantering och riskkommunikation.¹⁴ Riskbedömning är ett vetenskapligt baserat förfarande som består av fyra steg: att identifiera vilka faror som finns, beskriva faror, bedöma exponeringen och beskriva risken. Riskbedömningen ska bygga på tillgängligt vetenskapligt underlag, och den ska göras på ett självständigt, objektivt och öppet sätt. Men vid beslut om hur risken ska hanteras kan den som är ansvarig också väga in andra relevanta faktorer, i samråd med berörda parter. Livsmedelsverket har ansvar för både riskvärdering och riskhantering på livsmedelsområdet, men uppgifterna är organisatoriskt åtskilda.

Livsmedelsverket berörs av flera riksdagsbundna mål

Livsmedelsverket ska följa flera mål som riksdagen satt upp. Det gäller målet för livsmedelsstrategin, men också målen för jämställdhet, folkhälsa, miljö, civilt försvar och Agenda 2030. Uppgiften i instruktionen att arbeta för hållbar livsmedelskonsumtion tangerar det folkhälsopolitiska målet om ett samhälle som främjar mer fysisk aktivitet och bra matvanor för alla.¹⁵ Även andra mål avspeglas i Livsmedelsverkets instruktion, till exempel så ska myndigheten

- verka för att Sverige når det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt
- integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet
- inom ramen för den egna verksamheten och i samarbete med andra aktörer, bidra till Sveriges politik för global utveckling.

¹³ Livsmedelsverkets föreskrifter om dricksvatten (LIVSFS 2022:12).

¹⁴ Art. 6 Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 178/2002.

¹⁵ Prop. 2017/18:249. *God och jämlik hälsa. En utvecklad folkhälsopolitik*, s. 30f.

2.3.4 Generaldirektören är ensam ansvarig för verksamheten

Livsmedelsverket är en enrådighetsmyndighet och har varit det sedan den tidigare ledningsformen styrelse med begränsat ansvar avskaffades 2008. Att det är en enrådighetsmyndighet innebär att myndighetens generaldirektör ensam ansvarar för myndighetens verksamhet. Det finns alltså ingen styrelse. Enrådighet är den klart vanligaste ledningsformen bland svenska förvaltningsmyndigheter. Den övervägande majoriteten av alla tillsynsmyndigheter är till exempel enrådighetsmyndigheter, liksom alla myndigheter i beredskapssektorn för livsmedelsförsörjning och dricksvatten, förutom Jordbruksverket.

Valet av myndighetens ledningsform utgår från verksamhetens art, politiska prioriteringar och regeringens behov av att styra myndigheten.¹⁶ Enligt Regeringskansliets vägledning används enrådighetsformen för myndigheter där verksamheten i hög grad är styrd av lag, i huvudsak sysslar med rutinärenden och service, ska främja andra verksamheter eller för myndigheter med ett litet finansiellt ansvar.¹⁷ Men Statskontorets tidigare studier visar att användningsområdet i praktiken är betydligt bredare än så, och att enrådighetsformen är den ledningsform som regeringen använder om det inte finns starka argument för att använda en annan ledningsform.¹⁸ Styrelseformen används enligt Regeringskansliet för myndigheter som har ett omfattande finansiellt ansvar när det gäller budget eller tillgångar, en stor påverkan på andra samhällssektorer, en tvärsektoriell och komplex verksamhet som rör flera samhällsområden, en forskningsintensiv och kunskapsproducerande verksamhet (högre utbildning), en affärsliknande verksamhet eller ett tydligt behov av att ha en bred uppsättning kompetenser för att leda verksamheten.¹⁹

Det händer att regeringen väljer att byta ledningsform för en myndighet, om myndighetens uppdrag eller regeringens behov av att styra förändras. Exempelvis har regeringen vid några tillfällen valt att tillsätta en styrelse

¹⁶ Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

¹⁷ Regeringskansliet (2016). *Vägledning för statliga myndighetsstyrelser*.

¹⁸ Statskontoret (2014). *Myndigheternas ledningsformer*, s. 60ff.

¹⁹ Regeringskansliet (2016). *Vägledning för statliga myndighetsstyrelser*.

för att ta ett starkare grepp om en myndighets ekonomi.²⁰ Jordbruksverket blev en styrelsemyndighet 2018, efter att under flera år ha haft utmaningar med att hantera de omfattande EU-stöden på jordbruksområdet på ett effektivt sätt.²¹

Livsmedelsverkets verksamhet är i hög grad lagstyrd, och möjligheten för myndigheten att själv göra större principiella vägval är därför små. Myndigheten har många olika uppgifter, men verksamheten är koncentrerad till livsmedelssektorn. Myndighetens finansiella ansvar är också begränsat, till skillnad från exempelvis Jordbruksverket. Det talar enligt Statskontoret för att enrådhetsformen är lämplig. Men eftersom kriterierna för att välja ledningsform är allmänt formulerade och inte ömsesidigt uteslutande går det att hitta argument för att även Livsmedelsverket borde ha en styrelse. Exempelvis så har tillväxten inom beredskapsområdet medfört att Livsmedelsverkets verksamhet kommit att knytas ihop mer med andra samhällssektorer. Men i grunden ser vi inte att myndighetens verksamhet kräver den typ av förstärkt ledning som en styrelse innebär. Vi har inte heller fått några indikationer på att den nuvarande ledningsformen orsakar sådana problem för verksamheten att det skulle motivera en förändring.

2.4 Myndigheten hanterar de många gränserna till andra myndigheter genom dialog

Frågor om livsmedel och dricksvatten berör många olika myndigheter, både statliga och kommunala. Livsmedelsverket har därför många gränssytor mot andra myndigheter, dels horisontellt mot andra nationella myndigheter, dels vertikalt gentemot länsstyrelser och kommuner. Vi har analyserat ett antal områden där Livsmedelsverket har betydande gränssytor mot andra statliga myndigheter. Det handlar om

- att genomföra den gemensamma lagstiftningen för den jordbruksbaserade livsmedelskedjan
- dricksvattenområdet

²⁰ Statskontoret (2014). *Myndigheternas ledningsformer*, s. 63, 68f.

²¹ Statskontoret (2022). *Hur ska Jordbruksverket nå en ekonomi och verksamhet i balans? En analys av förutsättningar och vägar framåt*, s. 33.

- hållbar livsmedelskonsumtion och hälsosamma matvanor
- civil beredskap.

I detta avsnitt summerar vi våra iakttagelser om hur gränsdragningarna ser ut och fungerar. I bilaga 3 beskriver vi de olika områdena mer i detalj.

2.4.1 De formella gränserna är i de flesta fall tydliga, men vissa luckor och överlapp förekommer

Livsmedelsverkets uppgifter är i flera fall delar av ett större system där många myndigheter ingår. Myndigheten uppfattar i regel det egna ansvaret inom respektive system som tydligt. Men vi har också hittat områden där det finns risk för överlapp och luckor mellan myndigheter.

Formellt tydliga ansvarsområden när det gäller livsmedelssäkerhet och dricksvattenkvalitet

Det finns en omfattande EU-lagstiftning på området livsmedelssäkerhet. Lagstiftningen täcker hela livsmedelskedjan. Detsamma gäller dricksvattenområdet, där EU:s direktiv omfattar hela kedjan från vattentäkt till kran.

I flera EU-länder är ansvaret för att genomföra lagstiftningen för livsmedelskedjan samlad till en central myndighet. Men i Sverige delar många myndigheter på ansvaret, både statliga och kommunala. Det är bland annat en konsekvens av hur den svenska förvaltningen är organiserad. När det gäller den offentliga kontrollen inom livsmedelskedjan finns det drygt 270 kontrollmyndigheter, varav cirka 250 är kommunala kontrollmyndigheter.²²

Livsmedelsverket anser att det i regel är tydligt vilket ansvar som de har när det gäller både livsmedelssäkerhet och dricksvattenfrågor. Personer vi intervjuat på andra myndigheter säger också att de tycker att ansvarsfördelningen i grunden är tydlig. Frågor kan uppstå när regleringen ändras eller nya uppgifter tillkommer. Då behöver regeringen fatta beslut om vilken myndighet som ska ha ansvaret för uppgiften i Sverige. Men det är en process som i regel löper på bra. Det kan också uppstå diskussioner om olika gråzoner och klassificeringar som påverkar var ansvaret ligger. Men den sortens frågor löser myndigheter sinsemellan.

²² SOU 2024:44. *Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan*, s. 207.

I praktiken uppstår det ibland luckor mellan myndigheterna i livsmedelskedjan

Trots att den formella ansvarsfördelningen är tydlig uppstår det ibland vissa problem i gränslandet mellan Livsmedelsverket och andra myndigheter. Det handlar bland annat om hur myndigheter kan och får agera när de ser saker som ligger inom en annan myndighets ansvarsområde och om hur de får dela information.

Ett känt problem är kontrollen av djurskydd i samband med slakt. Det är länsstyrelserna som sköter den offentliga kontrollen av djurskyddet, medan Livsmedelsverket ansvarar för den offentliga kontrollen av djur före och efter slakt. Livsmedelsverkets officiella veterinärer och officiella assistenter har även i uppgift att kontrollera djurskyddet på slakterierna. De officiella veterinärerna och de officiella assistenterna utför kontroll av djurskyddet i samband med sin offentliga livsmedelskontroll och kontrollerar att slakterierna följer bestämmelserna för djurskydd under tiden då djuren är på slakteriet.

Livsmedelsverkets officiella veterinärer kan fatta beslut av akut karaktär direkt på plats, men utöver att de informerar länsstyrelserna om de upptäcker brister i djurskyddet så har de ingen befogenhet att kräva att ett slakteri som de konstaterat har brister genomför åtgärder för att korrigera detta. Det är i stället länsstyrelserna som kan genomföra åtgärder i form av bland annat ge slakterier förelägganden. I de fall Livsmedelsverket ser saker som gör att de misstänker att djur farit illa innan de kom till slakteriet så faller det också på länsstyrelsernas ansvar. Livsmedelsverket rapporterar då till länsstyrelserna, men har inte befogenhet att utreda frågan själva. Livsmedelsverket har inte heller befogenhet att kontrollera transporter av djur till slakteriet.

Våra intervjuer med företrädare för Livsmedelsverket visar att de ibland blir frustrerade när de uppfattar att länsstyrelserna inte agerar tillräckligt snabbt på olika rapporter. Även länsstyrelserna anser att det faktum att Livsmedelsverket saknar befogenheter riskerar att leda till att kontrollen inte blir effektiv. Företrädare för livsmedelsföretagens branschorganisationer har å sin sida pekat på att lantbrukarna inte får tillräcklig återkoppling om eventuella brister från Livsmedelsverket. Livsmedelsverket kan vid slakterikontrollen besluta att kött ska kasseras, vilket lantbrukaren får besked om. Men i övrigt är det länsstyrelsen som hanterar dialogen med

lantbrukaren, eftersom länsstyrelsen har kontrollansvar för primärproduktionen. Branschrepresentanter vi varit i kontakt med menar att det vore mer ändamålsenligt om Livsmedelsverket, som kontrollerar vartenda djur vid slakt, tog direkta kontakter med gården i de fall de misstänker brister i djurhållningen. På så sätt skulle lantbrukaren få direkt återkoppling om vad det rör sig om för brister och hur hen kan rätta till dem.

Regeringen uppmärksammade dessa problem i direktiven till den utredning som haft i uppdrag att se över kontrollorganisationen och finansieringen av kontroller i livsmedelskedjan.²³ Utredningen föreslår bland annat att länsstyrelserna och Livsmedelsverket ska kunna komma överens om att Livsmedelsverket ska utföra vissa uppgifter som rör kontroller av transporter. Utredningen föreslår också att lagstiftningen ska ändras så att det framgår att Livsmedelsverket ska vara behörig kontrollmyndighet för att utöva offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i slakterier inom djurskyddsområdet. Livsmedelsverket skulle i och med det få ökade befogenheter.²⁴

Kommuner och Livsmedelsverket göra ibland olika bedömningar

Liknande glapp kan också uppstå på andra håll i livsmedelskedjan. Till exempel har kommunala kontrollmyndigheter i vår hearing pekat på att Livsmedelsverket inte alltid reagerar på saker som kommunerna ser som rör verksamheter som Livsmedelsverket har kontrollansvar för. Det kan exempelvis handla om att en kommun i sin kontroll av en livsmedelsbutik (som kontrolleras av kommunen) upptäcker att ett äggpackeri (som kontrolleras av Livsmedelsverket) inte märker sina ägg på ett korrekt sätt, meddelar Livsmedelsverket detta men att myndigheten inte gör något åt detta.

Ett annat exempel på när det kan uppstå problem i praktiken, trots att ansvaret formellt är tydligt, är när livsmedelsanläggningar som ligger under kommunens kontroll utvecklas på ett sådant sätt att andra regelverk blir tillämpliga och det krävs nya godkännanden från Livsmedelsverket. Livsmedelsverkets riktlinje till kommunerna är att de ska göra sina egna

²³ Dir. 2023:170. *En översyn av kontrollorganisationen och finansieringen av kontroll livsmedelskedjan för att förenkla för företag.*

²⁴ SOU 2025:64. *En ny kontrollorganisation i livsmedelskedjan*, s. 565ff.

bedömningar av anläggningarna. Men om kommunen gör bedömningen att anläggningen bör falla under Livsmedelsverkets kontroll och att anläggningen därmed behöver ett nytt godkännande från Livsmedelsverket, så innebär det också i praktiken att kommunen bedömer att anläggningen saknar giltigt tillstånd för sin verksamhet. Det betyder att kommunen då bör förbjuda anläggningen att bedriva verksamheten och hänvisa dem till att ansöka om ett nytt godkännande från Livsmedelsverket. Men enligt de kommunala kontrollmyndigheterna i vår hearing är det inte rimligt för företagen att en anläggning klassas som olaglig från en dag till en annan på sådana grunder.

Det pågår ett arbete med att förtydliga rollerna i det civila försvaret

Inom det civila försvaret finns det inte samma detaljstyrda ansvarsfördelning som det gör inom exempelvis livsmedelskontrollen. Den förordning som reglerar beredskapssektorerna och myndigheternas olika roller är förhållandevis ny, och det finns inte så mycket för myndigheterna att hålla sig i. Myndigheterna har därför själva behövt fylla de olika rollerna med innehåll. Det gäller exempelvis Livsmedelsverkets roll som sektorsansvarig myndighet. De vi intervjuat på myndigheterna i beredskapssektorn för livsmedelsförsörjning och dricksvatten menar att det till en början inte var helt tydligt för de övriga myndigheterna i sektorn vilken roll Livsmedelsverket spelade i olika sammanhang. Denna otydlighet i ansvarsfördelningen har Livsmedelsverket hanterat genom att numera vara noga med att ha särskilt utsedda sektorsrepresentanter vid möten och liknande.

Både Livsmedelsverket och Folkhälsomyndigheten har i uppgift att påverka folkets matvanor

Det område där vi ser den otydligaste gränsen mot en annan myndighet är området hållbar livsmedelskonsumtion, där Folkhälsomyndigheten har liknande uppgifter som Livsmedelsverket. Livsmedelsverket ska på olika sätt arbeta för en hållbar livsmedelskonsumtion medan Folkhälso-myndigheten ska följa upp och analysera utvecklingen av hälsosamma matvanor från ett brett samhällsligt perspektiv, samt förmedla kunskap för att skapa samhällsliga förutsättningar för hälsosamma matvanor i befolkningen. Både Livsmedelsverket och Folkhälsomyndigheten har alltså i uppgift att genom bland annat information till allmänheten försöka påverka så att människor äter mer hälsosamt och hållbart. För Folkhälsomyndigheten är uppgiften att sprida kunskap till allmänheten ny sedan 2024.

Livsmedelsverket och Folkhälsomyndigheten har i våra intervjuer beskrivit sina respektive uppgifter på ett likartat sätt. Därmed finns det en risk för överlapp och dubbelarbete. Men vår bild är att detta hittills inte har utgjort något problem i det praktiska arbetet, som ofta sker inom ramen för gemensamma regeringsuppdrag.²⁵ I arbetet med uppdragen har Livsmedelsverket bidragit med det vetenskapliga grundarbetet om kost och näring, och Folkhälsomyndigheten har sedan kopplat på det folkhälso-politiska perspektivet.

2.4.2 Samordning är nödvändig men inte alltid tillräcklig

Livsmedelsverkets många gränser mot andra myndigheter kräver en omfattande samverkan och samordning. Samordningen är delvis reglerad. Det gäller exempelvis samordningen av livsmedelskontrollen och dricksvattensamordningen, som båda regleras i livsmedelsförordningen. Därutöver bedriver Livsmedelsverket även en omfattande samverkan inom ramen för andra frågor och system, exempelvis när det gäller arbetet mot livsmedelsburen smitta och zoonoser, när det gäller miljöövervakning och annat miljömålsarbete, och när det gäller arbetet mot antibiotikaresistens.

Den bild som myndigheterna ger i våra intervjuer är att samordningen inom olika system är nödvändig och över lag fungerar bra. Myndigheterna håller varandra uppdaterade och strävar efter att lösa gemensamma frågor tillsammans.

Att de statliga myndigheterna samordnar sig är viktigt för Livsmedelsverkets målgrupper. Det gäller exempelvis på dricksvattenområdet, där Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Svenskt vatten pekat på att den nationella dricksvattensamordningen är viktig för dem och fungerar bra. Enligt SKR har arbetet med dricksvatten intensifierats sedan 2020, efter det att Livsmedelsverket fick ett utökat ansvar att samordna dricksvatten-frågorna.

²⁵ Regeringsbeslut 2021-04-15. *Uppdrag om insatser för hållbar och hälsosam livsmedelskonsumtion*. Regeringsbeslut 2022-06-16. *Uppdrag om att förbättra barns och ungas livsmedelskonsumtion med särskilt fokus på socioekonomiska skillnader*.

Men när det finns så många inblandade myndigheter är det inte möjligt för dem att alltid vara samordnade. Inom ramen för livsmedelskontrollen finns det exempelvis områden där de nationella myndigheterna ibland agerar på olika sätt, vilket kan skapa oförutsägbarhet för övriga kontrollmyndigheter och de kontrollobjekt som har kontakter med flera av myndigheterna.

Det finns också områden där Livsmedelsverkets målgrupper upplever att det finns brister i den statliga samordningen. Det gäller exempelvis arbetet med offentliga måltider. Där uppfattar inte målgrupperna att samverkan fungerar mellan Livsmedelsverket och de statliga myndigheter som arbetar med reglering och tillsyn inom berörda samhällssektorer, exempelvis Skolverket och Skolinspektionen när det gäller skolmåltider.

Effektivisering av system kräver ofta ett bredare grepp

I ett system med många myndigheter och aktörer finns många ömsesidiga beroenden, och därför finns det också hela tiden en risk för att det uppstår effektivitetsförluster. Livsmedelsverket och övriga myndigheter i systemen behöver därför känna till hur dessa beroenden ser ut, så att inte systemet tappar effektivitet i onödan. Regeringen behöver också vara beredd att fördela och justera ansvaret om det behövs, exempelvis när det kommer nya krav från EU eller när omvärldsläget förändras. Men för att effektivisera systemet är det sällan tillräckligt att analysera och justera enskilda myndigheters uppgifter och ansvar. I stället behöver en översyn se till hela systemet. Den statliga utredning som har haft i uppdrag att se över livsmedelskontrollen kan ses som en sådan systemöversyn på livsmedelskontrollområdet.²⁶

²⁶ Dir. 2023:170. *En översyn av kontrollorganisationen och finansieringen av kontroll i livsmedelskedjan för att förenkla för företag*. SOU 2025:64. *En ny kontrollorganisation i livsmedelskedjan. För ökad effektivitet, likvärdighet och konkurrenskraft*.

3 Regeringens styrning av Livsmedelsverket

I detta kapitel analyserar vi regeringens löpande styrning av Livsmedelsverket, med fokus på myndighetens uppdrag och resurser. I kapitlet redogör vi även för vår analys av hur avgiftskonstruktionerna påverkar hur myndigheten planerar och genomför verksamheten. Analysen visar bland annat att regeringens löpande styrning fungerar bra i flera avseenden, men att den finansiella styrningen för med sig vissa utmaningar.

3.1 Sammanfattande iakttagelser

- Regeringen är förhållandevis återhållsam med styrsignaler till Livsmedelsverket. På senare år har den löpande styrningen fokuserat på frågor om civilt försvar och livsmedelsstrategin. Dialogen mellan Livsmedelsverket och Regeringskansliet fungerar bra. Men det finns exempel på styrning som är svårare att hantera.
- Livsmedelsverket finansieras till största delen genom anslag, men myndigheten har också en stor avgiftsfinansierad verksamhet. På senare år har anslagen till civilt försvar ökat kraftigt. Det innebär att myndigheten nu har en ekonomisk slagsida mot dessa frågor.
- Kontroll vid slakt är det område där Livsmedelsverket tar in mest avgifter. Avgifterna har en ny konstruktion som innebär att företagen betalar en fast avgift per djur i stället för en avgift som bygger på hur mycket tid som kontrollen tar. Det nya systemet gör det enklare både för Livsmedelsverket och företagen. Men det blir dyrare för skattebetalarna eftersom en större del av kostnaderna behöver finansieras med anslag. Det är oklart hur de nya avgifterna påverkar effektiviteten i kontrollerna.

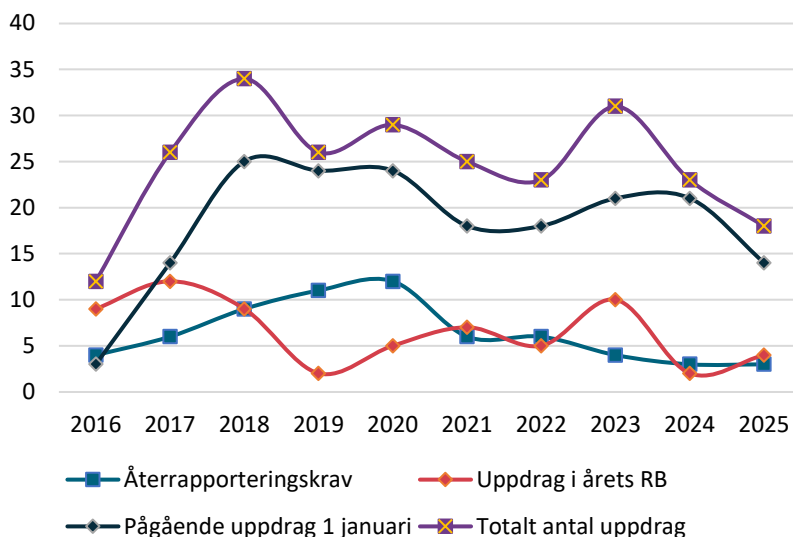
3.2 Regeringen fokuserar på vissa delar av verksamheten i sin styrning.

Regeringen är förhållandevis återhållsam i sin styrning av Livsmedelsverket. Styrningen med uppdrag gäller avgränsade delar av verksamheten och avspeglar det varierande politiska intresset för Livsmedelsverkets olika uppgifter. Myndigheten anser att styrningen över lag ligger på lagom nivå. Men i vissa fall har styrningen varit detaljerad.

3.2.1 God dialog och förhållandevis få regeringsuppdrag

Företrädare för både Livsmedelsverket och för Landsbygds- och infrastrukturdepartementet beskriver att de har en bra dialog. Regeringen ger inte så många uppdrag eller andra typer av löpande styrsignaler till Livsmedelsverket, vilket myndigheten uppskattar. Antalet uppdrag i regleringsbrevet har under perioden 2016–2025 varierat mellan 4 och 12 (Figur 1).

Figur 1. Uppdrag och återrapporteringskrav i Livsmedelsverkets regleringsbrev 2016–2025.



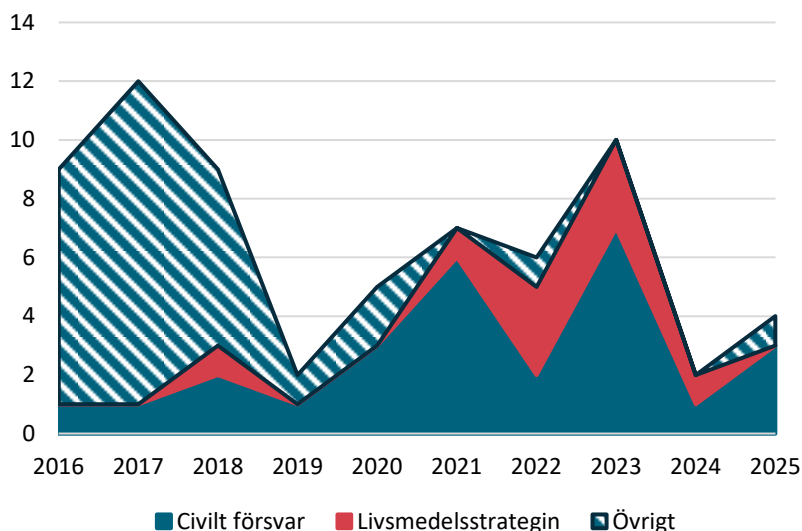
Källa: Livsmedelsverkets regleringsbrev för åren 2016–2025. Omfattar även ändringsuppdrag. Nya uppdrag beslutade under 2025 är inte medräknade.

Det totala antalet pågående och nya uppdrag den 1 januari varje år har varierat mellan 12 uppdrag 2016 och 34 uppdrag 2018. Sedan toppen 2018 har trenden varit att antalet uppdrag minskar. Regleringsbrevet innehåller också få återrapporteringskrav.

Uppdragen fokuserar på vissa delar av verksamheten

Inriktningen på uppdragen i regleringsbrevet har varierat över tid. Men de senaste fem åren har den absoluta merparten av uppdragen handlat om att bygga upp det civila försvaret och i något mindre grad om att genomföra livsmedelsstrategin (Figur 2). Den starka tonvikten på dessa områden avspeglar de politiska prioriteringarna och vilka områden inom myndigheten som också har fått mer resurser.

Figur 2. Nya och ändrade uppdrag till Livsmedelsverket i regleringsbrevet för 2016–2025 fördelat på ämnesområde.



Källa: Livsmedelsverkets regleringsbrev för åren 2016–2025. Omfattar även ändringsuppdrag. Nya uppdrag beslutade under 2025 är inte medräknade.

De delvis detaljerade regeringsuppdragen inom området civilt försvar har styrt arbetet inom detta område förhållandevis hårt. Regeringen har i regleringsbrevet specificerat vilka åtgärder som myndigheten ska genomföra inom ramen för det bredare uppdraget att påbörja att bygga upp livsmedelsberedskapen. Men under 2024 och 2025 har uppdragen som rör

civilt försvar blivit något färre, samtidigt som regeringen har fortsatt att öka resurserna till området. Livsmedelsverket har därmed fått större frihet att själva bestämma hur de ska utföra sina uppgifter på området.

Det finns delar av Livsmedelsverkets verksamhet som uppdrag och andra styrsignaler sällan berör. Det gäller exempelvis det vetenskapliga grundarbetet i form av analyser av livsmedel, risk- och nyttovärdering, matvaneundersökningar samt myndighetens vetenskapliga arbete inom mikrobiologi, toxikologi, kemi och nutrition. Det är verksamhet som inte tilldrar sig politiskt intresse, men som är en grundförutsättning för mycket av myndighetens övriga arbete.

I våra intervjuer uttrycker myndigheten vissa farhågor för att det politiska ointresset för myndighetens vetenskapliga arbete kan medföra att dessa delar av verksamheten inte får tillräckligt med resurser. Samtidigt ställer EU:s regelverk och samarbeten allt högre krav på att Sverige sköter olika provtagningar och analyser av livsmedel. En risk som Livsmedelsverket lyfter fram både i våra intervjuer och i sitt budgetunderlag är att Livsmedelsverket, och därmed Sverige, inte har kapacitet att svara upp mot EU:s krav på övervakning av tillsatser i livsmedel.²⁷

Vissa uppdrag har varit återkommande under lång tid

Livsmedelsverket har sedan 2017 fått flera uppdrag som handlar om att göra insatser inom ramen för livsmedelsstrategin.²⁸ För perioden 2020–2025 har regeringen samlat flera olika åtgärder inom livsmedelsstrategin i ett samlat uppdrag som sträcker sig över hela perioden. Åtgärderna spänner över nästan alla Livsmedelsverkets verksamhetsområden. Det handlar om att myndigheten ska

- minska matsvinn
- åstadkomma likvärdig kontroll
- främja export

²⁷ Livsmedelsverket (2025). *Livsmedelsverkets budgetunderlag för 2026–2028*, s. 29f.

²⁸ Prop. 2016/17:104. *En livsmedelsstrategi för Sverige. Fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet*.

- utveckla nyckelhålsmärkningen
- utveckla offentliga måltider
- motverka livsmedelsfusk.²⁹

Livsmedelsverket har arbetat med flera av de frågor som uppdraget rör under lång tid, i vissa fall långt innan riksdagen beslutade om livsmedelsstrategin 2017. Exempelvis fick Livsmedelsverket i uppdrag att inrätta ett kompetenscentrum för offentliga måltider redan i regleringsbrevet för 2011. Uppdraget att arbeta mot matsvinn kom första gången i regleringsbrevet för 2013, medan uppdraget om nyckelhålet har funnits i över 30 år. Även uppdragen om att utveckla kontrollen och att främja exporten har varit återkommande under de senaste tio åren. Regeringen har oftast finansierat dessa uppdrag med särskilda medel från anslag 1:15 En konkurrenskraftig livsmedelssektor.

I mars 2025 presenterade regeringen Livsmedelsstrategin 2.0 och ett nytt tillhörande uppdrag för Livsmedelsverket. Enligt det nya uppdraget ska Livsmedelsverket under 2026–2030 fortsätta arbetet med offentliga måltider, minskat matsvinn, exportgodkännanden och livsmedelsfusk. Livsmedelsverket ska också fortsätta att betala ut ersättning för viss provtagning av vildsvinskött. Däremot innehåller det nya uppdraget inga fortsatta satsningar på nyckelhålsmärkningen eller likvärdig kontroll.³⁰

Livsmedelsverket får uppdrag från flera olika departement

Livsmedelsverket får de flesta uppdragen från Landsbygds- och infrastrukturdepartementet. Med undantag för uppdragen inom livsmedelsstrategin kommer de sällan med några särskilda medel. Men inom området hållbar livsmedelskonsumtion får myndigheten också uppdrag från Socialdepartementet. Det handlar då ofta om uppdrag där Livsmedelsverket

²⁹ Regeringsbeslut 2019-12-19. *Uppdrag att genomföra åtgärder under 2020–2025 inom ramen för livsmedelsstrategin.*

³⁰ Regeringsbeslut 2025-03-20. *Uppdrag till Livsmedelsverket att genomföra åtgärder under perioden 2025–2030 inom ramen för Livsmedelsstrategin 2.0 och om ändring av uppdraget om att öka likvärdigheten i livsmedelskontrollen i hela landet.*

samverkar med Folkhälsomyndigheten eller Socialstyrelsen. Regeringen finansierar oftast dessa uppdrag med medel från olika anslag inom utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg.

3.2.2 Styrningen ger myndigheten handlingsutrymme, men har ibland blivit detaljerad

Livsmedelsverket uppfattar över lag att regeringens styrning ligger på en lagom nivå och ger myndigheten utrymme att själv välja hur den ska genomföra uppgifter och uppdrag. Styrningen ger därmed myndigheten goda förutsättningar att arbeta effektivt utifrån sin kompetens och sina tillgängliga resurser.

Men det finns också exempel på mer detaljerad styrning. Då har regeringen inte bara har styrt vad Livsmedelsverket ska göra, utan också hur den ska utföra sina uppgifter. Vi konstaterar att det står regeringen fritt att styra myndigheter som den vill. Ibland kan det finnas skäl för en mer detaljerad styrning av en myndighet. Men alltför detaljerad styrning kan samtidigt försämra myndighetens möjligheter att bedriva verksamheten effektivt.

Styrningen har varit förhållandevis detaljerad inom området civilt försvar. Regeringen har genom uppdrag styrt vilka kunskapsunderlag som myndigheten ska ta fram och vilka verktyg för försörjningsberedskap som myndigheten ska prioritera. Men styrningen har blivit mindre detaljerad över tid inom området, vilket Livsmedelsverket uppfattar som positivt.

Ett annat område där styrningen har varit detaljerad är Livsmedelsverkets arbete med att ta fram uppdaterade kostråd utifrån de nordiska näringsrekommendationerna (NNR 2023). Livsmedelsverket har sedan lång tid tillbaka tagit fram kostråd utan något särskilt uppdrag från regeringen. Men inför uppdateringen av de allmänna kostråden 2023 gav regeringen Livsmedelsverket i uppdrag att i arbetet ta hänsyn till Sveriges försörjningsförmåga vid kris och krig samt till det politiska målet om att öka livsmedelsproduktionen.³¹

³¹ Regeringsbeslut 2023-06-15. *Uppdrag att utifrån de nordiska näringsrekommendationerna 2023 analysera hur de miljömässiga hållbarhetsaspekterna kan påverka den svenska livsmedelsproduktionen samt uppdatera de svenska kostråden.*

Livsmedelsverket tog fram förslag till nya kostråd som gick på remiss under 2024. Men innan myndigheten hann publicera kostråden, meddelade regeringen att kostrådets effekter på den svenska livsmedelsproduktionen var oklara. Myndigheten fick därför ett nytt uppdrag att göra en fördjupad konsekvensanalys av hur det föreslagna rådet att äta mindre rött kött kan påverka folkhälsan, livsmedelsproduktionen, klimatet, den biologiska mångfalden och livsmedelsberedskapen. Livsmedelsverket fick enligt uppdraget inte publicera de uppdaterade kostråden innan myndigheten hade redovisat den fördjupade analysen till regeringen.³² Det försenade arbetet med ett halvår. Kostråden publicerades slutligen i april 2025.³³

3.3 Olika finansieringslösningar ger olika förutsättningar för att planera

Livsmedelsverkets verksamhet finansieras på flera olika sätt. På senare år har myndighetens finansiering förändrats i grunden eftersom regeringen har förändrat principerna för avgifterna för slakterikontrollen. Samtidigt har anslagen till civilt försvar ökat kraftigt, medan anslagen inom ramen för livsmedelsstrategin har minskat. Myndigheten behöver därmed anpassa sig till förändringar i både finansieringens volym och villkor.

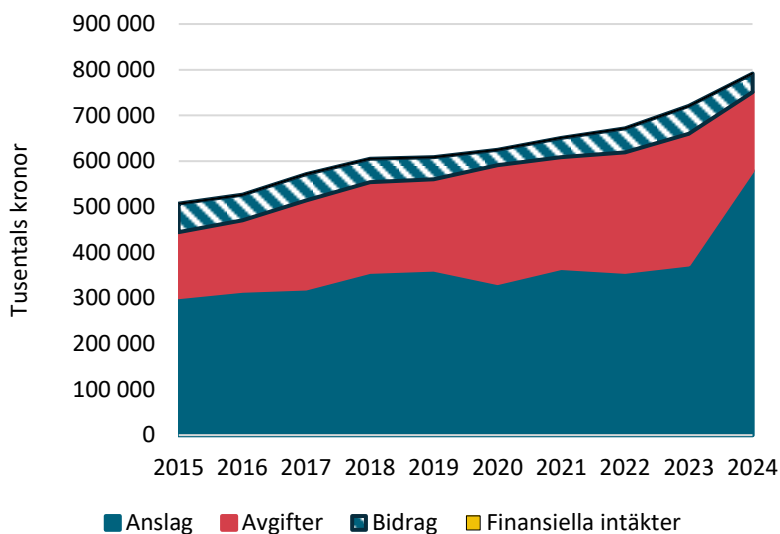
3.3.1 Många olika finansieringskällor med olika villkor

Livsmedelsverkets verksamhet finansieras genom anslag, avgifter och bidrag. Anslagen utgör den största delen av intäkterna (Figur 3).

³² Regeringsbeslut 2024-12-19. *Ändring av uppdraget till Livsmedelsverket att utifrån de nordiska näringsrekommendationerna 2023 analysera hur de miljömässiga hållbarhetsaspekterna kan påverka den svenska livsmedelsproduktionen samt uppdatera de svenska kostråden.*

³³ Livsmedelsverket (2025). *Livsmedelsverkets generella kostråd för den vuxna befolkningen.*

Figur 3. Sammansättning av Livsmedelsverkets verksamhetsintäkter 2015–2024, löpande priser, tusentals kronor.



Källa. Livsmedelsverkets årsredovisningar för åren 2015–2024.

Relationen mellan olika intäktsslag har varit ganska stabil över tid. Anslagen har stått för 50–60 procent av intäkterna och avgifterna för 30–40 procent. Men 2024 ökade anlagens andel till mer än 70 procent av intäkterna och avgifterna minskade till drygt 20 procent. Bidragen svarade för omkring 5 procent av intäkterna 2024.

Högre anslag till slakterikontroll och satsningar på civilt försvar

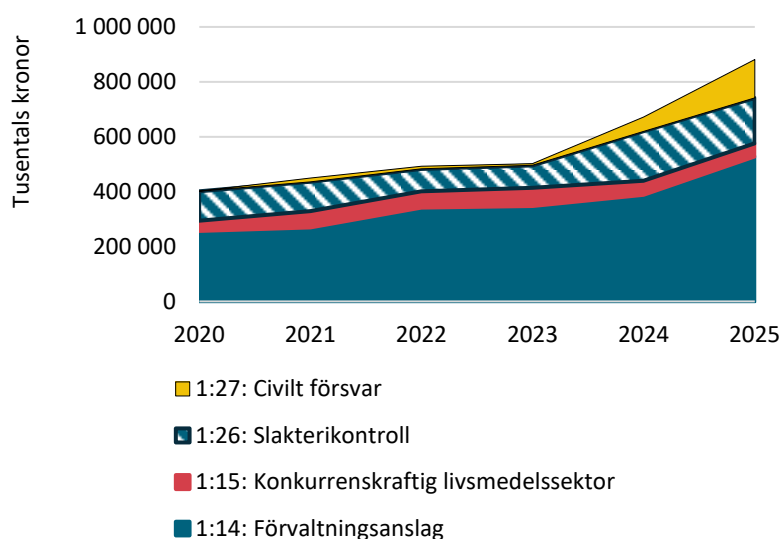
Livsmedelsverkets anslagsintäkter kommer från följande anslag.

- Anslag 1:14 Livsmedelsverkets förvaltningsanslag
- Anslag 1:26 Slakterikontroll
- Anslag 1:27 Åtgärder för beredskap inom livsmedels- och dricksvattenområdet (ap. 1)
- Anslag 1:15 Konkurrenskraftig livsmedelssektor (ap. 2).

Den kraftiga ökningen av anlagens andel av verksamhetens intäkter beror delvis på att regeringen har gjort om avgiftsmodellen för slakterikontrollen och att en större andel av kontrollverksamheten numera bekostas med

anslag 1:26 Slakterikontroll i stället för med avgifter. Men Livsmedelsverkets anslag har också ökat på grund av regeringens satsningar på det civila försvaret. Regering har för detta syfte ökat anslag 1:27 Åtgärder för beredskap inom livsmedels- och dricksvattenområdet, men framför allt har Livsmedelsverkets förvaltningsanslag ökat kraftigt. Sammantaget innebär det att Livsmedelsverkets tilldelade anslag har ökat med över 120 procent mellan 2020 och 2025, från omkring 400 miljoner kronor 2020, till drygt 880 miljoner kronor 2025 (Figur 4).

Figur 4. Livsmedelsverkets tilldelade anslag i regleringsbrev 2020–2025, löpande priser, tusentals kronor.

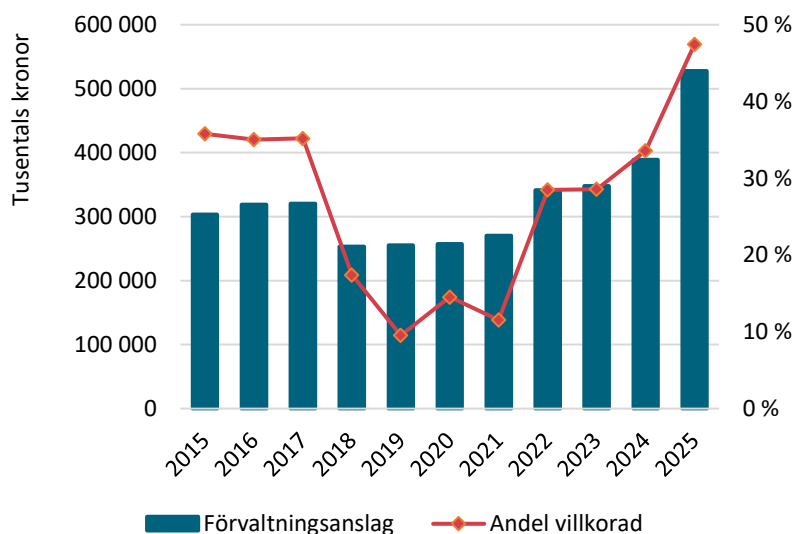


Källa: Livsmedelsverkets regleringsbrev (anslag 1:14, 1:26 och 1:27) och Jordbruksverkets regleringsbrev (anslag 1:15) för åren 2020–2025. Omfattar ändringar till och med 2025-03-20.

Ökningen av förvaltningsanslaget är villkorad

Förvaltningsanslaget har rört sig både upp och ner de senaste tio åren. Ökningar har i regel följts av villkor som anger hur myndigheten får använda medlen. De senaste årens höjningar är exempelvis i stort sett helt in-tecknade av uppgifter som har att göra med det civila försvaret (Figur 5). Andelen villkorade medel var särskilt hög under perioden 2015–2017, i jämförelse med åren närmast efter. Det beror på att medlen för att sätta ned slakteriavgifter under dessa år låg på förvaltningsanslaget.

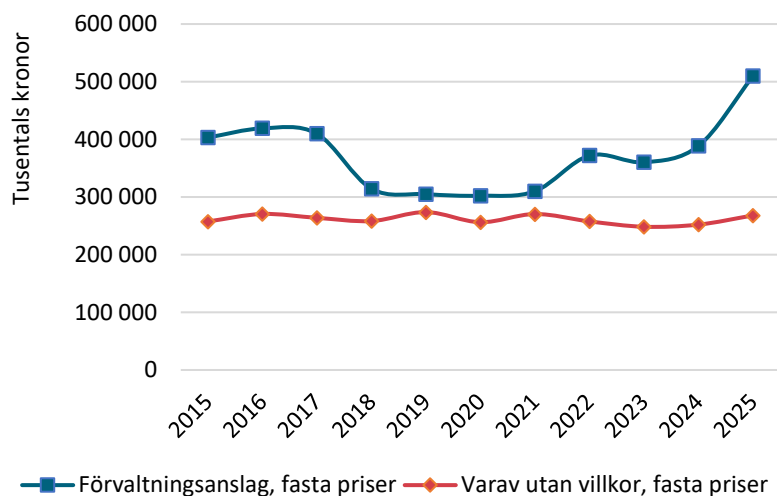
Figur 5. Tilldelat förvaltningsanslag i tusentals kronor samt andel i procent av anslaget som är förenad med villkor åren 2015–2025, löpande priser.



Källa. Livsmedelsverkets regleringsbrev för åren 2015–2025. Omfattar ändringar till och med 2025-03-20.

Nivån på finansieringen av de uppgifter som inte har omfattats av anslagsvillkor har i stort sett legat still under hela perioden. Räknat i 2024 års penningvärde har Livsmedelsverket ungefär lika stora fria förvaltningsmedel 2025 som myndigheten hade 2015 (Figur 6).

Figur 6. Totalt tilldelat anslag respektive anslagsmedel utan villkor, 2024 års priser, tusentals kronor.



Källa: Livsmedelsverkets regleringsbrev för åren 2015–2025. Fastprisberäknat med implicitprisindex för statlig konsumtion, se bilaga 2.

3.3.2 Flera uppgifter saknar långsiktig finansiering

Livsmedelsverket har flera uppgifter som myndigheten har arbetat med under lång tid och som därför kan räknas som stadigvarande verksamhet, men som inte finansieras genom förvaltningsanslaget. I stället finansieras de genom sakanslag, eller genom bidrag från andra myndigheter. Myndigheten kan därför inte vara säker på varken uppgifternas status eller framtid.

Oklar framtid för uppgifter som finansieras av livsmedelsstrategin

Arbetet med kompetenscentrum för offentliga måltider är ett exempel på en verksamhet som Livsmedelsverket har bedrivit under lång tid – i det här fallet sedan 2011. Men verksamheten har alltid finansierats med sakanslag. Sedan 2015 har Livsmedelsverket enligt instruktionen i uppgift att verka för att utveckla måltider i vård, skola och omsorg, numera formulerat som att myndigheten ska verka för utveckling av en hållbar livsmedelskonsumtion inom vård, skola och omsorg. Men kompetenscentrumet för offentliga måltider är fortfarande uppdragsstyrkt och finansieras med medel från anslag 1:15 Konkurrenskraftig livsmedelssektor.

Sedan 2017 har regeringen hanterat uppdraget att utveckla kompetenscentrumet inom ramen för livsmedelsstrategin. Under perioden 2020–2025 har Livsmedelsverket fått 4 miljoner kronor per år för sitt arbete. I den uppdaterade strategin, Livsmedelsstrategin 2.0, har regeringen halverat anslaget och avsatt 2 miljoner per år för arbetet under perioden 2026–2030.³⁴

Insatser mot matsvinn, utveckling av nyckelhålsmärkningen och insatser för att öka likvärdigheten inom livsmedelskontrollen är andra verksamheter som har finansierats med medel från Anslag 1:15 Konkurrenskraftig livsmedelssektor och där regeringen nu aviserat att medlen kommer att minska inför 2026. För arbetet med att utveckla nyckelhålsmärkningen ser finansieringen ut att helt upphöra efter 2025. Detsamma gäller arbetet med likvärdigheten inom kontrollen, där regeringen har halverat anslaget redan under 2025, från 11 miljoner till 6 miljoner kronor. Livsmedelsverket kommer därför att behöva skära ned verksamheten eller hitta andra sätt att finansiera den, exempelvis genom att fördela om myndighetens förvaltningsanslag.

Delar av verksamheten är beroende av bidrag

Bidrag står för en liten del av Livsmedelsverkets totala intäkter. Myndigheten tog 2024 emot bidrag på drygt 40 miljoner kronor från 15 andra statliga myndigheter samt ett mindre antal EU-organ och andra organisationer. Den största bidragsposten har på senare år kommit från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) som finansierar olika projekt genom sitt anslag 2:4 Krisberedskap. I takt med att Livsmedelsverkets egna anslag för civilt försvar har ökat har myndigheten beslutat att inte söka 2:4-medel för egen verksamhet, utan endast för projekt som även involverar andra aktörer.

³⁴ Regeringsbeslut 2025-03-20. *Uppdrag till Livsmedelsverket att genomföra åtgärder under perioden 2025–2030 inom ramen för Livsmedelsstrategin 2.0 och om ändring av uppdraget om att öka likvärdigheten i livsmedelskontrollen i hela landet.* Regeringsbeslut 2019-12-19. *Uppdrag att genomföra åtgärder under 2020–2025 inom ramen för livsmedelsstrategin.*

I övrigt är det framför allt delar av Livsmedelsverkets vetenskapliga arbete i form av laborativa undersökningar och risk- och nyttovärdering som finansieras med bidrag. Bidragen kommer då i flera fall från utgiftsområde 20 Klimat, miljö och natur. Livsmedelsverket får exempelvis bidrag enligt en överenskommelse med Kemikalieinspektionen (Kemi) för att göra vissa växtskyddsanalyser. Bidragen finansieras med medel från Kemis förvaltningsanslag enligt villkor i myndighetens regleringsbrev.

Ett annat exempel är Livsmedelsverkets arbete med hälsorelaterad miljöövervakning som finansieras av Naturvårdsverkets Anslag 1:2 Miljöövervakning. Livsmedelsverket genomför bland annat undersökningar av miljögifter i bröstmjölk som ligger till grund för långa tidsserier och utgör viktiga data för Sveriges hälso- och miljöövervakning. I våra intervjuer med Livsmedelsverket framkommer att detta är en verksamhet som myndigheten antagligen inte skulle fortsätta med om finansieringen skulle upphöra. Livsmedelsverket har i budgetunderlaget för 2026–2028 äskat om att få höjt förvaltningsanslag för att finansiera myndighetens insamling och analys av humanprover, i stället för genom bidrag från Naturvårdsverket. Syftet är att verksamheten ska bli mindre sårbar för förändringar i Naturvårdsverkets ekonomiska förutsättningar och prioriteringar.³⁵

3.3.3 Kraftigt ökade resurser till civilt försvar innebär särskilda utmaningar

Ökningen av anslagen till civilt försvar har gått mycket fort. Villkoren för förvaltningsanslaget för år 2021 angav att 28 miljoner kronor skulle gå till arbetet med civilt försvar. År 2025 ska 250 miljoner kronor gå till samma ändamål. Samtidigt har anslag 1:27 Åtgärder för beredskap inom livsmedels- och dricksvattenområdet ökat från 14 miljoner till 140 miljoner kronor. Den snabba tillväxten har i sig varit svår för myndigheten att hantera. Många av de som vi har intervjuat säger att myndigheten har växtvärk, eftersom myndigheten behöver rekrytera och bemanna upp organisationen, samtidigt som verksamheten ska vara effektiv.

³⁵ Livsmedelsverket (2025). *Livsmedelsverkets budgetunderlag för 2026–2028*, s. 27f.

Risk för inlåsnings av medel

En konkret konsekvens av den snabba tillväxten på området är att Livsmedelsverket har haft svårt att hinna förbruka alla tilldelade medel under respektive år. Därför sjösatte myndigheten under 2024 ett pilotprojekt som en del i att förbereda inför de investeringsprogram för livsmedel, dricksvatten och avlopp som myndigheten har i uppdrag att utreda. Inom ramen för pilotprojektet kunde kommuner och regioner söka bidrag för åtgärder som minskar vissa sårbarheter i kommunal och regional samhällsviktig verksamhet, nämligen de som har att göra med offentliga måltider och dricksvattenförsörjning. Piloten blev möjlig genom att regeringen ändrade villkoren i regleringsbrevet för anslag 1:27 så att Livsmedelsverket fick använda anslaget för att betala ut bidrag.

Livsmedelsverket anser själva att nuvarande sätt att fördela medel till civilt försvar gör att resurser riskerar att bli inlåsta och inte kan användas effektivt. Livsmedelsverket har i budgetunderlaget för 2026–2028 fört fram att myndigheterna i beredskapssektorn för livsmedel och dricksvatten anser att anslagen behöver kunna fördelas på ett flexiblere sätt. Det gäller framför allt under höjd beredskap, för att till exempel göra det möjligt att omfördela outnyttjade medel från en myndighet för att finansiera insatser som förstärker andra verksamheter inom sektorns ansvarsområde.³⁶

Sektorn går delvis i ekonomisk otakt

De olika beredskapsmyndigheterna inom beredskapssektorn har i dagsläget olika förutsättningar och finansiering. Livsmedelsverket som sektorsansvarig myndighet behöver därför planera och genomföra möten och övningar med minsta möjliga resursgång utan att försämra resultatet. Våra intervjuer med andra myndigheter inom beredskapssektorn visar att de har haft svårt att hänga med i Livsmedelsverkets snabba uppväxling inom civilt försvar.

I våra intervjuer säger Livsmedelsverket att det går att underlätta sektorsarbetet och motverka inlåsnings av resurser genom att samla anslag under utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap på det sätt som Försvarsberedningen föreslagit. Då skulle regeringen tydligare kunna visa

³⁶ Livsmedelsverket (2025). *Livsmedelsverkets budgetunderlag för 2026–2028*, s. 18.

vad pengarna får gå till och det skulle också bli lättare att följa upp vad pengarna används till. Livsmedelsverket har även lyft frågan i sitt budgetunderlag.³⁷

3.3.4 Utmaning att samtidigt gasa och bromsa

Livsmedelsverkets finansiella situation kan sammanfattas med att myndigheten behöver gasa och bromsa samtidigt. Beredskapssidan växer kraftigt, samtidigt som andra delar av myndigheten behöver dra ned.

I våra intervjuer säger Livsmedelsverket att myndighetens traditionella basverksamhet som finansieras med förvaltningsanslaget har svårt att få resurserna att räcka till. Det handlar exempelvis om vetenskapliga analyser av livsmedel, risk- och nyttovärderingar och arbete med vägledning och föreskrifter kopplade till lagstiftning.

Myndigheten har genomfört vissa åtgärder för att parera svängningar i finansieringen. Ett exempel är att genomföra piloten till investeringsprogrammen tidigare än planerat. Myndigheten strävar också efter att maximera sitt anslagssparande för att dämpa effekterna av den snabbt minskade finansieringen inom livsmedelsstrategin. Myndigheten ser inte att de går mot övertalighet under 2025 men på längre sikt blir det utmaningar att behålla all personal som arbetar med verksamhet som får minskad finansiering. Samtidigt rekryterar myndigheten för fullt på beredskapssidan. Vi ser att detta kan skapa grogrund för slitningar inom organisationen.

3.4 De nya slakteriavgifterna har gjort att avgifter inte längre är ett stort problem

Ungefär en femtedel av Livsmedelsverkets verksamhet finansieras med offentligrättsliga avgifter. Den största posten omfattar kontroll av slakterier och vilthanteringsanläggningar (slakterikontroll). Men även kontroller av vissa andra livsmedelsanläggningar, gränskontroller och nationella kontrollprogram är verksamheter som avgiftsfinansieras med betydande belopp.

³⁷ Livsmedelsverket (2025). *Livsmedelsverkets budgetunderlag för 2026–2028*, s. 18.

Det är obligatoriskt att ta ut avgifter för alla dessa kontroller, utom kontrollprogrammen, enligt EU:s kontrollförfordning. Kontrollförfordningen säger att medlemsländerna kan välja mellan några olika principer för hur avgifterna ska tas ut. Men kontrollförfordningen styr inte vem som ska disponera inkomsterna från avgifterna.

Nuvarande avgiftskonstruktioner medför inga stora problem för Livsmedelsverket när det gäller att planera och genomföra verksamheten. Detta har främst att göra med att regeringen beslutade att förändra avgiftsmodellen för slakterikontrollen från 2024. Den nya modellen har gjort det enklare för både Livsmedelsverket och för de berörda företagen. Men vi bedömer ändå att avgifternas konstruktion kan behöva ses över, eftersom Livsmedelsverkets avgifter sammantaget är ett komplext område.

3.4.1 De nya avgifterna för slakterikontrollen förenklar för företagen men gör det dyrare för staten

Avgiftssystemet för slakterikontrollen har förändrats flera gånger under senare år. Avgifterna har varit en infekterad fråga mellan myndigheten och slakteriföretagen. Från och med den 1 januari 2024 gäller en modell med fasta avgifter per slaktat djur, bestämda av EU. Det är ett av de alternativ som EU tillåter.

Tidigare användes olika system som byggde på full kostnadstäckning, som är det andra alternativ som EU tillåter. I de tidigare systemen kunde myndigheten sätta ned avgifterna, vilket Livsmedelsverket gjorde för små slakterier. De stora slakteriföretagen kritiserade dessa system hårt och överklagade många avgiftsbeslut till förvaltningsrätten. En del rättsliga processer pågick fortfarande under våren 2025.

Systemet med fasta avgifter gör administrationen enklare för Livsmedelsverket jämfört med det tidigare systemet som byggde på en timtaxa. Det gör det också enklare, mer överskådligt och billigare för företagen. Men det har blivit dyrare för staten, eftersom anslag på statsbudgeten behöver finansiera en större del av kontrollen än tidigare.

För 2024 fick Livsmedelsverket 180 miljoner kronor i anslaget 1:26 Slakterikontroll som får användas för de utgifter för offentlig kontroll av slakterier och vilthanteringsanläggningar som inte täcks av de fasta avgifter som

myndigheten tar ut i enlighet med EU-reglerna.³⁸ För 2023, då systemet byggde på full kostnadstäckning, fick Livsmedelsverket 82 miljoner kronor i anslaget 1:26 Nedsättning av slakteriavgifter för att sätta ned avgifter som myndigheten tar ut i enlighet med EU-reglerna. Jämförelsen är inte perfekt, men i grova drag står staten för 100 miljoner kronor mer av kostnaden för slakterikontrollerna i det nya systemet än i det gamla.

3.4.2 Oklart hur det nya avgiftssystemet påverkar effektiviteten i verksamheten

Det nya avgiftssystemet bygger alltså på fasta avgifter per slaktat djur. Exempelvis tar Livsmedelsverket 59 kronor och 22 öre för att kontrollera ett vuxet nötkreatur. Små grisar under 25 kilo kostar 5 kronor och 92 öre. Avgifterna har Livsmedelsverket räknat om till kronor från EU:s avgiftstabeller som anges i euro.³⁹

Livsmedelsverket befärar att de nya avgifterna kan leda till ökade kostnader

Enligt Livsmedelsverket riskerar fasta avgifter att höja myndighetens verksamhetskostnader för slakterikontrollen. Skälet är att den tidigare timtaxan gav slakterierna ett incitament att på olika sätt underlätta kontrollerna för att de skulle gå så snabbt som möjligt.

Med fasta avgifter blir det incitamentet inte lika starkt, även om det naturligtvis fortfarande är så att slakterierna vill att kontrollerna ska gå smidigt till väga. Men Livsmedelsverket måste vara på plats när slakt sker och det finns inget som hindrar slakterierna att slakta på tider som är dåliga för myndigheten ur ett effektivitetsperspektiv. Det kan exempelvis handla om att små slakterier sprider ut slakten över flera dagar vilket leder till fler resor för Livsmedelsverkets personal. Det kan också handla om slakt på helger vilket gör att myndigheten måste betala övertidsersättning för personalen. Tidigare tog myndigheten ut en högre timtaxa för slakt under obekväm arbetstid.

³⁸ Artikel 79.1 b i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625.

³⁹ Livsmedelsverket. *Avgifter för slakterier och vilthanteringsanläggningar*. Webbttext. Tillgänglig på www.livsmedelsverket.se, hämtad 21 januari 2025.

I årsredovisningen för 2024 bedömer Livsmedelsverket att det har gått för kort tid för att dra några slutsatser om den nya modellen har lett till ökade kostnader eller inte. Detta bekräftar de flesta av de som vi har intervjuat och som arbetar inom slakterikontrollen. En farhåga från de som vi har intervjuat är att kostnadsökningarna kanske uppstår först på något längre sikt, när slakterierna har hunnit anpassa sig till den nya avgiftsmodellen.

Även det tidigare systemet hade nackdelar ur ett effektivitetsperspektiv

Även i det tidigare avgiftssystemet fanns det delar som kunde motverka en effektiv verksamhet. Både i det tidigare systemet och i det nya disponerar Livsmedelsverket inkomsterna från avgifterna. Men en viktig skillnad är att i det gamla systemet bestämde Livsmedelsverket själva hur höga avgifterna skulle vara. Avgiftsnivån i det nuvarande systemet bestäms alltså av EU:s fasta avgifter.

Att myndigheter disponerar avgiftsinkomsterna är ett avsteg från budgetlagens huvudprincip, som säger att myndighetens verksamhet ska finansieras med anslag medan avgiftsinkomsterna ska redovisas mot en inkomsttitel.⁴⁰ En inkomsttitel är en post på inkomstsidan i statens budget där myndigheten redovisar sådana statliga inkomster som den inte själv får disponera.

När det gäller offentligrättsliga avgifter kan riksdagen besluta om undantag från huvudprincipen och låta myndigheten disponera avgiftsintäkterna.⁴¹ Det har riksdagen gjort när det gäller Livsmedelsverkets slakteriavgifter. Myndigheten har sedan många år tillbaka både fått disponera avgiftsintäkterna och besluta om avgifternas storlek. Det har myndigheten fått göra trots att regeringen anser att det finns en risk att myndigheter som disponerar offentligrättsliga avgiftsinkomster får svagare incitament att effektivisera verksamheten och minska sina kostnader. Den risken är särskilt stor om myndigheten dessutom får besluta om hur stor avgiften ska vara.⁴²

⁴⁰ 3 kap. 4 § budgetlagen (2011:203).

⁴¹ 3 kap. 6 § budgetlagen (2011:203).

⁴² Prop. 2010/11:40. *En reformerad budgetlag*, s. 42.

Det är svårt att bedöma i vilken mån de tidigare avgiftsmodellerna påverkade effektiviteten negativt. Men företrädare för slakteribranschen anser att det är uppenbart att modellerna inte satte något effektiviseringsstryck på myndigheten. Det var också en stor avgiftshöjning 2017 som var den utlösande faktorn till att slakteribranschen började att överklaga avgifterna. Å andra sidan visar våra analyser att produktiviteten ökade i slakterikontrollen under perioden 2017–2023 trots att Livsmedelsverket både disponerade avgiftsinkomsterna och beslutade om hur höga avgifterna skulle vara.

3.4.3 Att helt anslagsfinansiera slakterikontrollen skulle förenkla för Livsmedelsverket

Budgetlagens huvudprincip är alltså att en myndighet inte ska disponera avgiftsinkomsterna. Men i vissa fall kan det finnas skäl att frånga denna princip. Riksdagen har beslutat om riktlinjer för när en myndighet ska kunna disponera en offentligrättslig avgift. En av dessa säger att möjligheterna till en hög effektivitet och service i verksamheten ska främjas, en annan att det ska handla om en verksamhet vars omfattning styrs av efterfrågan.⁴³

Det finns inget i våra analyser som talar för att effektiviteten och servicen i slakterikontrollen främjas av att Livsmedelsverket disponerar avgifterna. Riktlinjen om varierande efterfrågan gäller knappast heller. Antalet slaktade djur är relativt stabilt. Därmed skulle det inte innebära några problem för myndigheten att ersätta inkomsterna från avgifterna med medel från ett anslag, enligt de som vi har intervjuat från Livsmedelsverket.

Vi anser därför att det kan finnas skäl att följa budgetlagens huvudprincip och ta bort Livsmedelsverkets rätt att disponera inkomsterna från slakterikontrollen. Vi bedömer att myndighetens ekonomiadministration skulle bli enklare om hela slakterikontrollen skulle finansieras med anslag. Som det är nu blir finansieringen onödigt krånglig eftersom en del kommer från EU:s fasta avgifter, där valutakursförändringar utgör en osäker faktor, och en annan del från ett anslag som ska täcka resten av de faktiska kostnaderna.

⁴³ Prop. 2010/11:40. *En reformerad budgetlag*, s. 38.

3.4.4 Detaljerade krav från EU gör det svårt att effektivisera slakterikontrollen

Livsmedelsverket befarar som sagt att den nya avgiftskonstruktionen riskerar att göra slakterikontrollen mindre effektiv. Myndigheten bedömer också att det är svårt att effektivisera kontrollen med andra åtgärder. En anledning till det är att EU:s föreskrifter om hur kontrollerna ska gå till är så detaljerade att de begränsar myndighetens manöverutrymme.

Med målet att utveckla EU-lagstiftningen har Livsmedelsverket prövat att genomföra kontroller på distans genom streaming av ljud och rörliga bilder. Enligt Livsmedelsverket kan distanskontrollerna genomföras med samma säkerhet och samma möjlighet till att upptäcka avvikelser som vid kontroll på plats. Distanskontrollerna skulle minska Livsmedelsverkets kostnader samtidigt som kontrollerna också skulle bli smidigare för livsmedelsföretagarna.⁴⁴

Men detta är åtgärder som kräver att EU ändrar sina föreskrifter. Innan dess menar Livsmedelsverket att deras möjligheter att effektivisera kontrollen är begränsade. Detta gör att myndigheten känner en oro kring om anslaget för verksamheten kommer att räcka till. De är visserligen nöjda med att anslaget för slakterikontrollen är ett så kallat PLO-anslag som innehåller en automatisk uppräknings av löner och priser, vilket ett sakanslag inte gör. Men samtidigt innehåller ett PLO-anslag även ett avdrag för en förväntad ökad produktivitet, vilket myndigheten befarar kan bli svårt att klara. De anser att det är svårt till följd av den detaljerade styrningen av hur kontrollerna ska gå till och risken för att den nya avgiftsmodellen minskar företagets incitament att bidra till en kontroll som håller ned myndighetens kostnader.

⁴⁴ Livsmedelsverket (2025). *Kontroll på distans i slakt och vilthantering. Ekonomisk analys.*

3.4.5 Avgiftssystem som motverkar ineffektivitet och höga avgifter är ett sätt att underlätta för företagen

Förutom slakterikontrollen har Livsmedelsverket tre andra avgiftsområden av betydande storlek. Det handlar om gränskontroller, kontroller av vissa stora livsmedelsanläggningar och nationella kontrollprogram. Avgiftsintäkterna från dessa tre områden var 84 miljoner kronor år 2024.⁴⁵

För alla tre områdena gäller att Livsmedelsverket både disponerar avgiftsinkomsterna och beslutar om avgifternas storlek. I samtliga fall gäller också full kostnadstäckning. Riksdag och regering fattade dessutom besluten om avgiftsprinciperna långt tillbaka i tiden, innan den nuvarande budgetlagen började gälla. Ingen av dem som vi har intervjuat på Livsmedelsverket eller på Regeringskansliet känner till motiven till varför dessa områden utgör avsteg från budgetlagens huvudprincip att myndigheterna inte ska disponera avgiftsinkomsterna. Det är värt att notera att både Statskontoret och Riksrevisionen har uppmanat regeringen att se över de offentligrättsliga avgifter där myndigheter både beslutar om avgifternas storlek och behåller intäkterna.⁴⁶

Vår analys visar att de tre avgiftsområdena är sinsemellan olika och därför kan det vara mest effektivt för de olika verksamheterna att få använda olika utformningar av avgiftssystemet. Detta ska ställas mot att många olika sorters lösningar kan leda till en mer komplicerad administration för både Livsmedelsverket och Regeringskansliet. Det finns också ett värde i att företagen inte möter alltför många olika avgiftsmodeller.

Inga starka skäl för att Livsmedelsverket ska besluta om avgifternas storlek

Vi ser inte i något av fallen några starka skäl för att Livsmedelsverket ska besluta om avgifternas storlek. Verksamheterna kräver inga snabba beslut om avgiftsförändringar för att påverka efterfrågan i någon viss riktning. Ett alternativ vore att regeringen beslutar om avgifternas storlek utifrån underlag som myndigheten lämnar. Det skulle öka transparensen i

⁴⁵ Livsmedelsverket (2025). *Årsredovisningen 2024*, s. 56.

⁴⁶ Statskontoret (2024). *Vem är det som kör? Avgiftsbelagd verksamhet i staten*. Riksrevisionen (2025). *Avgiftsbelagda tjänster. Risk för ineffektivitet när myndigheter bestämmer och disponerar avgifterna*.

avgiftssättningen, vilket i sin tur kan bidra till att avgifterna inte ökar på ett omotiverat sätt. Att förhindra alltför höga avgifter är också ett sätt att underlätta för företagen.

Men även i de fall där det finns motiv för att myndigheten beslutar om avgifternas storlek behöver regeringen följa upp verksamheten för att säkerställa att verksamheten bedrivs effektivt så att inte avgifterna blir omotiverat höga. En av riksdagens riktlinjer för när myndigheter ska kunna disponera avgiftsinkomster är att det går att säkerställa en god styrning och kontroll av verksamheten.⁴⁷

Det finns motiv för att Livsmedelsverket ska disponera avgifterna för gränskontrollen

I de flesta fallen ser vi inte heller något motiv för att myndigheten ska disponera avgiftsinkomsterna. Vi kan till exempel inte se att efterfrågan på kontroller varierar så kraftigt att det skulle motivera att Livsmedelsverket disponerar inkomsterna.

Men vi anser att det finns argument för att Livsmedelsverket ska disponera avgiftsinkomsterna för gränskontrollen. Där kan efterfrågan på kontroller förändras snabbt på grund av hur den internationella handeln utvecklas. Livsmedelsverket kan inte heller avstå från att genomföra kontrollerna utan måste svara upp direkt på förändringar i efterfrågan. Ett exempel där efterfrågan förändrades snabbt var när Storbritannien gick ur EU. Det gick då inte heller att med någon precision beräkna hur behovet av kontroller skulle förändras. Den nuvarande osäkerheten i hur den internationella handeln ska utvecklas är ytterligare ett argument för att det mest effektiva för gränskontrollen sannolikt är att de får använda avgiftsinkomsterna direkt i verksamheten i stället för att få ett anslag som kanske inte alls motsvarar kostnaderna för verksamheten.

För kontrollprogrammen kan skattefinansiering vara ett alternativ

Frågan om avgifter är ännu mer komplex när det gäller de sex nationella kontrollprogrammen. Det handlar då inte bara om vem som ska disponera avgiftsinkomsterna och bestämma avgifternas storlek. En första fråga är i stället om verksamheten överhuvudtaget ska vara avgiftsbelagd, eller om den ska vara skattefinansierad.

⁴⁷ Prop. 2010/11:40. *En reformerad budgetlag*, s. 38.

För att kunna finansiera en verksamhet med avgifter krävs att det ska finnas en tydlig motprestation. När det handlar om tjänster som inte efterfrågas frivilligt ska det också gå att identifiera ett lämpligt avgiftskollektiv.⁴⁸ Det finns frågetecken kring båda dessa krav när det gäller kontrollprogrammen. Detta har gjort att inget program finansieras fullt ut med avgifter idag. Vissa program finansieras delvis med avgifter, andra inte alls. Det hela kompliceras av att kontrollprogrammen sinsemellan är väldigt olika.

För samtliga kontrollprogram är det tveksamt om det finns en tydlig motprestation. För övrig livsmedelskontroll är motprestationen tydligare, eftersom dessa kontroller syftar till att upprätthålla ett regelverk som alla företag ska följa. Att alla följer reglerna gynnar företagen som kollektiv, eftersom det förhindrar osund konkurrens.

Men kontrollprogrammets syfte är inte i första hand att företagen ska följa ett visst regelverk. Syftet är i stället att övervaka det nationella läget avseende vissa skadliga ämnen. Om skadliga ämnen upptäcks behöver det inte ha någon koppling till hur det provtagna företaget har agerat. Fokus ligger på Sveriges status som livsmedelsproducerande land, inte på om det enskilda företags följer de regler som gäller eller inte.

När det gäller frågan om avgiftskollektiv finns olika problem beroende på vilket kontrollprogram det gäller. Idealt bör ett avgiftskollektiv innehålla alla företag som kan komma i fråga för en kontroll och inga andra företag. För att ta programmet för kontaminanter som ett exempel så tar Livsmedelsverket ut avgifter för provtagningar i slakterier, mjölkkanläggningar och äggpackerier. Detta är avgiftskollektiv som finns i Livsmedelsverkets register och är väl avgränsade. Men inom programmet genomför Livsmedelsverket också provtagningar på fisk- och fiskeriprodukter, vegetabilier och importerade livsmedel. I dessa fall tar Livsmedelsverket inte ut avgifter, bland annat för att myndigheten inte har tillgång till några register som avgränsar dessa delkollektiv på ett bra sätt. Dessa delar av programmet finansieras därför med anslag. Att bara ta ut avgifter från vissa av de företag som omfattas av ett program kan uppfattas som orättvist och ifrågasättas utifrån likabehandlingsprincipen.

⁴⁸ Se exempelvis Ekonomistyrningsverket (2004). *Finansiering av tillsyn. Rapport till Tillsynsutredningen*.

Mot bakgrund av problemen med att identifiera lämpliga avgiftskollektiv och tydliga motprestationer för avgifterna har Livsmedelsverket föreslagit att samtliga kontrollprogram borde skattefinansieras.⁴⁹

Statskontoret håller med om att skattefinansiering kan vara rimligt på grund av de utmaningar som finns både när det gäller att skapa väl avgränsade avgiftskollektiv och att det ska finnas en tydlig motprestation. Även om det för något kontrollprogram kan gå att skapa ett relativt väl avgränsat avgiftskollektiv och hävda att det handlar om en tydlig motprestation kvarstår ändå frågan om det är lämpligt att programmen finansieras på olika sätt. Men det går också att argumentera för att de berörda livsmedelsföretagen bör stå för kontrollkostnaderna i de fall där det är möjligt i stället för att alla skattebetalare ska vara med och betala. Sammantaget är frågan om när det är lämpligt att avgiftsfinansiera en verksamhet mycket komplex och det finns inte någon tydlig praxis.⁵⁰

3.4.6 Många olika avgifter med olika avgiftsprinciper gör helheten svåröverskådlig för företagen

Samtantaget har Livsmedelsverket flera olika avgiftssystem. Men vi kan konstatera att de inte tycks innebära något stort bekymmer för myndighetens förmåga att bedriva en effektiv verksamhet.

Däremot visar våra intervjuer och hearingar att avgifterna är ett bekymmer för företag i livsmedelskedjan. De möter inte bara Livsmedelsverket i sin verksamhet utan även andra statliga myndigheter, länsstyrelser och kommunala myndigheter som också tar ut avgifter för sina kontroller, utom för vissa kontroller som är gratis.

Exempelvis säger representanter för företag med verksamhet i olika delar av landet att det är svårt att förstå att avgiften för samma typ av kontroll skiljer sig åt mellan olika kommuner. Detsamma gäller företag som träffas av kontroller från olika statliga myndigheter där vissa kontroller är avgiftsbelagda och andra är gratis utan att företagen förstår varför.

⁴⁹ Livsmedelsverket (2023). *Livsmedelsverkets budgetunderlag för 2024–2026*.

⁵⁰ Se exempelvis Ekonomistyrningsverket (2004). *Finansiering av tillsyn. Rapport till Tillsynsutredningen*.

Företagen lägger inte så stor vikt vid vilken myndighet som genomför kontrollen, och bland annat därför blir avgiftssystemet som helhet svåröverskådligt och svårt att förstå för dem. Vi bedömer att det är ett problem som bara kan lösas på systemnivå. Det talar för att regeringen behöver genomföra en översyn som inte bara omfattar Livsmedelverkets avgifter utan även andra myndigheter som tar ut avgifter från livsmedelsföretagen. Och i de fall regeringen överväger förändringar i ett enskilt avgiftssystem är det viktigt att väga in hur helheten påverkas.

4 Livsmedelsverkets organisation, styrning och uppföljning

I detta kapitel redogör vi för vår analys av Livsmedelsverkets interna organisering, styrning och uppföljning. Vår analys visar bland annat att inriktningen för verksamheten har blivit tydligare på senare år och att enhetscheferna uppfattar organisationen som platt med korta beslutsvägar. Men vår analys visar också på utmaningar med organisatoriska glapp och brister i den interna samordningen.

4.1 Sammanfattande iakttagelser

- Det finns en stor enighet inom Livsmedelsverket om vad verksamheten syftar till och vilka samhällsnyttor som Livsmedelsverket ska leverera. Myndigheten har formulerat en tydlig verksamhetsidé vilket underlättar den interna styrningen.
- Samspelet mellan myndighetens centrala nivå och avdelningen för livsmedelskontrollns regionala nivå fungerar inte på bästa möjliga sätt. Den regionala nivån upplever att den inte får det stöd från central nivå som den behöver för att den regionala livsmedelskontrollen ska fungera bra i alla delar. De upplever även att den centrala nivån har en svag förståelse för såväl kontrollen, de företag som berörs av den som vad företagen behöver för att leva upp till regelverken.
- Livsmedelsverket har förbättrat sin interna styrning och uppföljning, bland annat genom att använda sig av ettåriga mål som går att följa upp bättre än de tidigare treåriga målen. Generaldirektören styr verksamheten på en övergripande nivå. Avdelnings- och enhetschefer har därmed ett stort ansvar för att styra verksamheten och göra prioriteringar inom den ekonomiska ramen. Men styrningen är otydlig när det gäller hur avdelningar och enheter ska samordna sina prioriteringar, sin planering och sitt genomförande av verksamheten.

4.2 Stor enighet om vad Livsmedelsverket finns till för och vad myndigheten ska leverera

Livsmedelsverkets portalparagraf summerar myndighetens övergripande syfte. De växande uppgifterna som rör civilt försvar och företagande framgår inte av portalparagrafen, men myndighetens inriktningsdokument lyfter fram dem.

4.2.1 Samlad bild och tydligare inriktning

Portalparagrafen i Livsmedelsverkets instruktion fångar på ett bra sätt syftet med myndighetens verksamhet. Generaldirektören har använt sig av denna tydlighet för att formulera den långsiktiga inriktning av verksamheten som ligger till grund för den interna styrningen och uppföljningen. Vi bedömer att det finns en tydlig gemensam bild inom myndigheten av varför myndigheten finns till och vad den ska leverera i form av samhällsnytta.

Uppgifterna inom civilt försvar och uppgiften att underlätta för och skapa goda förutsättningar för företagande i livsmedelssektorn framgår inte av portalparagrafen i instruktionen. Men Livsmedelsverket har ändå hittat sätt att hantera det i sin interna styrning. När Livsmedelsverket själva beskriver sitt uppdrag, inkluderar de arbetet för en trygg livsmedels- och dricksvattenförsörjning som en av tre huvuduppgifter, vid sidan av säker och pålitlig mat och hållbar livsmedelskonsumtion. I den strategiska inriktningen för 2025 pekar myndigheten också ut både arbetet för att stärka Sveriges förmåga till livsmedels- och dricksvattenförsörjning och arbetet med att skapa bättre förutsättningar för livsmedelsföretag som förflyttningsområden där man vill satsa särskilt för att bli ännu bättre.⁵¹ I tidigare inriktningar hade beredskap- och företagsfrågor inte en lika framträdande plats. Våra intervjuer med chefer och medarbetare i myndigheten visar också att de nu upplever att styrningen av de två uppgifterna har blivit mycket tydligare. Det är därför lättare för chefer och medarbetare att se hur de kan bidra till att utföra uppgifterna och vad de förväntas åstadkomma inom ramen för sina olika ansvarsområden.

⁵¹ Livsmedelsverket (2024). *Tillsammans gör vi skillnad. Livsmedelsverkets Inriktning 2025*, s. 10.

4.2.2 Tyngdpunkten i verksamheten har förskjutits

Livsmedelsverket delar in sin verksamhet i fyra verksamhetsområden (Tabell 1). Under 2023 ändrades verksamhetsområdena för att bättre stämma överens med uppgifterna i instruktionen och myndighetens mål. Det går därför inte att gå tillbaka längre än till 2021 för att analysera kostnaderna för de nuvarande verksamhetsområdena.

Tabell 1. Kostnader i tusentals kronor för Livsmedelsverkets verksamhetsområden 2021–2024 och andel i procent av totala kostnader 2024, löpande priser.

	2021	2022	2023	2024	Andel (%) av totala kostnader 2024
Säkra livsmedel	566 047	557 989	552 110	615 203	75
Redlig livsmedelshantering	5 910	7 630	8 080	4 677	0,5
Hållbar livsmedelskonsumtion	61 200	65 538	65 206	38 374	5
Civilt försvar	80 857	95 022	129 393	169 275	20
Totalt	648 188	696 996	754 789	842 594	100

Källa: Livsmedelsverkets årsredovisningar för åren 2021–2025.

Om vi ser till hur verksamhetskostnaderna fördelar sig så har myndigheten två dominerande verksamhetsområden, Säkra livsmedel och Civilt försvar. Säkra livsmedel stod 2024 för 75 procent av de totala kostnaderna. Kostnaderna för arbetet med säkra livsmedel låg ungefär på samma nivå under perioden 2021–2023 men ökade 2024.

Under perioden har Livsmedelsverket fått fler uppgifter som gäller civilt försvar, vilket också avspeglar sig i verksamhetskostnaderna. Mellan 2021 och 2024 har kostnaderna för Civilt försvar ökat med 109 procent. Under samma period minskade kostnaderna för områdena Redlig livsmedelshantering och Hållbar livsmedelskonsumtion med 21 respektive 37 procent.

4.3 Organiseringen skapar ömsesidiga beroenden och behov av samordning

Förändrade uppgifter och en växande verksamhet har lett till att Livsmedelsverket har organiserat om verksamheten flera gånger under senare år. De som vi har intervjuat från Livsmedelsverket beskriver myndigheten som en förhållandevis liten myndighet som kännetecknas av god personkännedom, hjälpsamhet och korta beslutsvägar. Men det finns också områden där ansvarsfördelningen är otydlig. De intervjuade beskriver att det finns tendenser till både organisatoriska stuprör och glapp mellan olika delar av verksamheten.

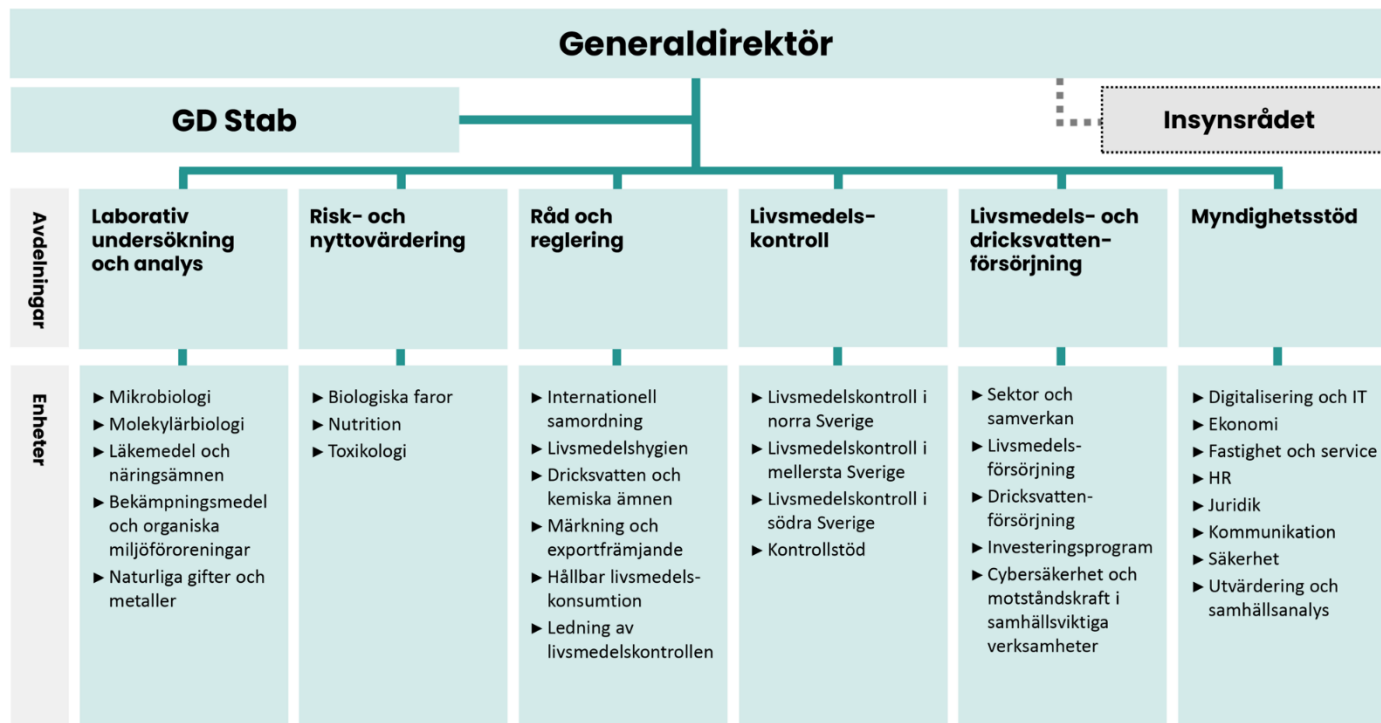
4.3.1 Flera omorganisationer under senare år

Livsmedelsverket har omorganiserat verksamheten ett par gånger under de senaste åren. Förändringarna har både berott på att myndigheten har fått nya uppgifter och att befintliga uppgifter har fått ökad tyngd i organisationen samt att antalet anställda har ökat.

Från och med 1 januari 2025 är Livsmedelsverket organiserad i 1 stab, 6 avdelningar och 30 enheter.⁵² Alla avdelningar förutom avdelningen för livsmedelskontroll är koncentrerade till Uppsala (Figur 7).

⁵² Livsmedelsverket (2024). *Arbets- och beslutsordning*.

Figur 7. Livsmedelsverkets organisation.



Källa: Livsmedelsverket.

Staben och avdelningen för myndighetsstöd delar på ansvaret för den interna styrningen

Livsmedelsverkets ledningsgrupp består av generaldirektören, den ställföreträdande generaldirektören, avdelningscheferna, chefen för generaldirektörens stab och kommunikationschefen. Gruppen ger råd till generaldirektören och avdelningscheferna samt hanterar övergripande prioriteringar av verksamheten och strategiska ekonomiska och tvärsektoriella frågor.⁵³

Till stöd för att leda myndigheten har generaldirektören en stab på cirka fem årsarbetskrafter. Staben ansvarar för verksamhetsstyrningen och för olika strategiska förändrings- och utvecklingsarbeten, som exempelvis arbetet med att underlätta för företag att göra rätt.⁵⁴ Men ansvaret för ekonomistyrningen och den ekonomiska uppföljningen och redovisningen ligger på avdelningen för myndighetsstöd.

Organisationen skiljer på riskvärdering och riskhantering

Livsmedelsverkets organisering följer inte myndighetens verksamhetsområden, utan utgår från riskanalysens principer där man skiljer på värdering och hantering av risker och nytta. Vissa av Livsmedelsverkets avdelningar arbetar inom flera olika verksamhetsområden. Det gäller avdelningen för risk- och nyttovärdering och avdelningen för råd och reglering. Andra avdelningar arbetar koncentrerat inom ett verksamhetsområde, exempelvis avdelningen för livsmedelskontroll och avdelningen för livsmedels- och dricksvattenförsörjning. Vid avdelningen för myndighetsstöd finns också verksamheter som övriga avdelningar är beroende av eller får stöd från. Det här gör att det finns flera ömsesidiga beroenden och behov av samordning mellan olika delar av organisationen.

Livsmedelsverket har i sin arbetsordning reglerat att det inte är generaldirektören som beslutar om frågor som rör värdering av risker och nytta. Det är i stället chefen för avdelningen för risk- och nyttovärdering som fattar beslut om hur risker ska värderas och om avdelningens rapporter. Generaldirektören kan inte ompröva avdelningschefens beslut i sådana

⁵³ Livsmedelsverket (2024). *Arbets- och beslutsordning*, s. 24.

⁵⁴ Ibid, s. 6.

ärenden.⁵⁵ Regleringen bygger på att värderingen av risker enligt internationella principer bör ske utifrån ett strikt vetenskapligt perspektiv och oberoende av besluten om hur riskerna ska hanteras. Hur risker och nyttor ska hanteras är i stället ett ansvar för avdelningen för råd och reglering. I det arbetet ingår att väga risker mot andra viktiga perspektiv och bedöma proportionaliteten i olika hanteringsåtgärder.

4.3.2 En platt organisation med korta beslutsvägar

Livsmedelsverket har en platt organisation med få nivåer och korta beslutsvägar. Detta blev följden av en omorganisation 2023 som syftade till att åstadkomma just en plattare organisation.

Myndigheten har också en förhållandevis liten administrativ överbyggnad. Jämfört med andra statliga myndigheter har Livsmedelsverket en mindre andel lednings- och stödkompetens. Genomsnittet i staten är att lednings- och stödkompetensen motsvarar cirka 35 procent av de anställda, medan Livsmedelsverket har legat på cirka 25 procent under senare år.⁵⁶ Staben är liten och våra intervjuer visar att avdelningen för myndighetsstöd under perioder har haft svårt att tillgodose allt behov av stöd inom myndigheten.

De som arbetar på Livsmedelsverket har uppfattat myndigheten som en relativt liten organisation där arbetet delvis bygger på att man har god personkännedom om vem som kan och ansvarar för vad i verksamheten. Flera av de som vi har intervjuat anser att det har gjort Livsmedelsverket till en myndighet som snabbt kan hantera frågor och fatta beslut. Några av de intervjuade pekar på att de nu ser en risk för att denna styrka försvinner när myndigheten växer. De befärar att administrationen och styrningen kommer att behöva öka och att det kan göra verksamheten mindre effektiv.

Men det finns också de som upplever att myndigheten tidigare i alltför hög grad har förlitat sig på enskilda personers kompetens. De säger också att myndigheten har litat för mycket på personalens villighet att rycka in och hjälpa varandra, i stället för att bygga upp fungerande rutiner och strukturer för stöd och samordning.

⁵⁵ Livsmedelsverket (2024). *Arbets- och beslutsordning*, s. 55.

⁵⁶ Jämförelsen baseras på uppgifter som Arbetsgivarverket samlar in årligen från sina medlemmar på uppdrag av regeringen.

4.3.3 Det finns organisatoriska glapp i myndigheten

Avdelningen för livsmedelskontroll är en mycket stor del av Livsmedelsverket, sett till såväl årsarbetskrafter som verksamhetskostnader.

Livsmedelskontrollen är också organisatoriskt, geografiskt och verksamhetsmässigt skild från den övriga verksamheten. Dessa förhållanden skapar speciella förutsättningar för kontrollverksamheten och dess relation till den övriga myndigheten.

Våra intervjuer med centrala funktioner och med kontrollorganisationen visar att många upplever att det finns ett visst glapp mellan de centrala styr- och stödfunktionerna och enheterna inom livsmedelskontrollen. Glappet märks bland annat i att de centrala funktionerna upplever att styrningen har fått svagt genomslag och att det är svårt att få hela myndigheten att tillämpa regelverk likvärdigt. Men det märks också genom att de som arbetar i livsmedelskontrollen upplever att huvudkontoret inte förstår de förutsättningar och behov som verksamheten och de företag som de arbetar gentemot har. De anser också att de inte får det stöd som de behöver från de centrala funktionerna.

Ett konkret exempel är att den operativa kontrollen upplever att den har fått för lite stöd från de centrala funktionerna när det gäller att förklara olika regelverk och vilken information som ska framgå av fakturorna till företagen. Men det handlar även om att de som arbetar med kontrollerna inte alltid känner igen sig i hur myndighetsledningen och de centrala funktionerna beskriver problemen och hur myndighetens dialog med företagen behöver utvecklas.

Anställda inom kontrollen har i våra intervjuer framfört att medarbetare från myndighetens centrala styr- och stödfunktioner sällan besöker de anläggningar som Livsmedelsverket kontrollerar. Det förstärker det upplevda avståndet mellan myndighetens olika delar.

Skilnader i synen på risken för otillbörlig påverkan

Ett annat exempel där glappet märks är i synen på risker för otillbörlig påverkan och vilket stöd som kontrollen behöver och får för att hantera dessa risker. Livsmedelsverket har många nära kontakter med företag. I slakterikontrollen arbetar myndigheten till exempel i små team nära företagen och de har ofta sin arbetsplats i företagets lokaler. Samtidigt kan

enskilda medarbetare i teamen behöva fatta beslut som kan få ekonomiska konsekvenser för de berörda företagen. Även inom gränskontrollen och kontrollen av livsmedelsanläggningar behöver myndighetens medarbetare fatta sådana beslut. Där kan det röra sig om stora summor, vilket innebär större risker.

Våra intervjuer visar att den centrala nivån och den regionala nivån på myndigheten har olika syn på risker för otillåten påverkan, vilket leder till att den regionala nivån anser att de inte får tillräckligt stöd. Myndighetens ledning pekar i våra intervjuer på att myndigheten har riktlinjer och att otillåtna gåvor och dylikt hör till en svunnen tid. Men på den regionala nivån finns en tydlig bild av vilka risker som finns och hur dessa bör hanteras. Våra intervjuer visar bland annat att den psykosociala arbetsmiljön i framför allt slakterikontrollen leder till att det kan uppstå situationer som är svåra för medarbetarna att hantera. Enhets- och teamcheferna arbetar kontinuerligt med att stärka medarbetarnas förhållnings- och arbetssätt samt med att hantera olika situationer som uppstår i kontrollen. Men av våra intervjuer framgår det att de önskar mer stöd från de centrala funktionerna på myndigheten som är ansvariga för bland annat frågor om arbetsmiljö och juridik. Juridiska enheten ansvarar för myndighetens arbete mot korruption, men de har på grund av resursbrist inte kunnat utveckla arbetet sedan enheten fick uppgiften. Under 2025 har myndigheten dock börjat se över hur den hanterar och bemöter olika typer av risker för otillåten påverkan som kan uppstå i verksamheten.

4.4 Den interna styrningen ger cheferna i linjen både stort ansvar och handlingsutrymme

Livsmedelsverkets styrfilosofi bygger på att generaldirektören inte ska styra verksamheten i detalj utan på en strategisk nivå. Avdelningarna och enheterna ska sedan precisera styrningen i sin verksamhetsplanering. Vår analys av myndighetens styrmodell visar att det är svårt att få en bra bild av den samlade verksamhetsplaneringen, hur mål och aktiviteter hänger ihop och hur prioriteringar mellan olika mål och områden ser ut. Vi kan inte se att det fått några påtagliga negativa konsekvenser för hur myndigheten genomför verksamheten eller för de resultat som myndigheten levererar. Men vi bedömer att det försvårar för myndigheten att genomföra uppgifter och använda myndighetens samlade resurser på ett effektivt sätt.

Det påverkar även generaldirektörens möjligheter att vid behov vidta åtgärder och förändra den övergripande styrningen eller styra mer i detalj när det behövs.

4.4.1 Generaldirektören styr genom beslut om ansvar och långsiktig inriktning

Generaldirektören styr verksamheten genom beslut om hur ansvar och beslutsmandat ska vara fördelade i organisationen och genom myndighetens strategiska inriktning.

Livsmedelsverkets arbets- och delegationsordning uppdateras normalt sett två gånger om året och är heltäckande och tydlig när det gäller uppgifterna i myndighetens instruktion. Det är tydligt vem som har befogenhet att fatta olika beslut samt om och hur långt ned i organisationen som befogenheter får delegeras.

Den strategiska inriktningen är myndighetens gemensamma underlag för planering och huvudsakliga styrverktyg. Inriktningen för 2025 innehåller tre övergripande mål, åtta utgångspunkter och tre förflyttningsområden.

- **Utgångspunkterna** bygger på instruktionen och är egentligen bara en beskrivning av myndighetens huvudsakliga uppgifter och vilka förmågor Livsmedelsverket vill ha eller strävar efter att ha inom olika områden.
- **Förflyttningsområdena** är särskilda områden där myndighetsledningen utifrån en omvärldsanalys bedömer att Livsmedelsverket behöver bli bättre. Det är genom att peka ut dessa områden som generaldirektören främst uttrycker sina prioriteringar. För varje område beskriver myndigheten ett nuläge och ett önskat läge samt delmål för kommande år. Avdelningarnas och enheternas planering och uppföljning av verksamheten ska sedan utgå från dessa delmål.⁵⁷

⁵⁷ Livsmedelsverket (2024). *Tillsammans gör vi skillnad. Livsmedelsverkets Inriktning 2025*.

Den strategiska inriktningen har blivit tydligare

Livsmedelsverket har under det senaste året gått från att använda sig av övergripande treåriga mål till mer konkreta ettåriga mål som går att följa upp bättre än de treåriga målen. Tidigare har medarbetarna uppfattat den strategiska inriktningen som delvis otydlig, särskilt när det gäller målen för det interna utvecklingsarbetet och för arbetet med att underlätta för företagande. Men medarbetarna uppfattar att styrningen har blivit tydligare i och med den nya riktningen. Det har också blivit mer konkret vad som ska åstadkommas, vilken förändring som ledningen önskar sig och hur olika verksamheter förväntas kunna bidra till att nå målen.

Livsmedelsverket följer upp utgångspunkterna och förflyttningsområdena tre gånger om året. Det första uppföljningstillfället fokuserar på att identifiera avvikelser från planeringen. Det andra tillfället fokuserar på de avvikelser som myndigheten behöver prioritera att hantera under året. Vid det tredje uppföljningstillfället tittar myndigheten på hela året och vilka resultat som verksamheten har genererat. I samband med årsredovisningen följer myndigheten upp utgångspunkterna en fjärde gång. Livsmedelsverket har som ambition att förbättra samordningen mellan det tredje uppföljningstillfället och arbetet med årsredovisningen. Verksamheten följs även upp löpande i en dialog mellan generaldirektören och avdelningscheferna samt vid ledningsgruppens möten. Den ekonomiska uppföljningen sker månadsvis.

4.4.2 Styrningen av planeringen och uppföljningen av verksamheten är svag

Livsmedelsverkets styrning av den interna planeringen och uppföljningen av verksamheten har varit svag. Det har gjort att avdelningar och enheter har planerat och följt upp på olika sätt och även använt sig av myndighetens system för verksamhetsstyrning på olika sätt.

Den strategiska inriktningen ligger till grund för avdelningarnas och enheternas planering. Livsmedelsverket har därför inte någon gemensam verksamhetsplan utan ett stort antal planer på lägre nivåer. Livsmedelsverket har under senare år provat olika sätt att arbeta med sin interna planering och uppföljning. Vissa av dem som vi har intervjuat beskriver att arbetet bedrivs ad hoc-mässigt, vilket innebär att det blir olika från år till år. De beskriver också att avdelningar och enheter ”uppfinner hjulet” gång på gång.

Myndigheten använder ett etablerat verksamhetsstyrningssystem i sin interna styrning och uppföljning. Men det finns inte någon central styrning för hur systemet ska användas och hur chefer ska rapportera i systemet.

Våra intervjuer och vår genomgång av planeringen för 2024 och 2025 visar att det är svårt att förstå hur den samlade planeringen och styrningen hänger ihop. Sättet som myndigheten använder systemet på ger en mycket fragmenterad bild. Det är uppenbart att avdelningar och enheter arbetar på olika sätt när det gäller att formulera delmål och ta fram aktiviteter för att bidra till att nå de övergripande målen och delmålen i myndighetens inriktning.

Inom myndigheten finns en stor spännvidd i synen på systemet och i vilken grad det underlättar styrning, planering och uppföljning. Flera som vi har intervjuat anser att systemet fungerar bra för planeringen och som stöd för att genomföra regeringsuppdrag, men att det fungerar sämre för de andra verksamheterna. Vissa pekar också på att systemet visserligen fungerar, men att det tillför litet mervärde och genererar extra administration. Det beror på att det ändå behövs en planering vid sidan om systemet, enligt intervjuerna. Våra intervjuer visar också att åtminstone en av avdelningarna använder ett parallellt system för att hålla koll på och följa upp avdelningens delmål och aktiviteter.

Vi bedömer att Livsmedelsverkets sätt att använda verksamhetsstyrningssystemet i dag uppenbart riskerar att förstärka de interna stuprören och kan leda till att myndighetens olika avdelningar och enheter i alltför hög grad fokuserar på enskilda aktiviteter och i vilken mån dessa utförs enligt plan eller inte. Det kan få till följd att frågor av mer strategisk karaktär hamnar i bakgrunden. Det kan också göra det svårare att identifiera och samlas kring prioriteringar som omfattar flera enheter eller avdelningar.

4.4.3 Verksamhetsstyrning och ekonomistyrning sker i separata spår

Livsmedelsverkets interna styrning är uppdelad i två separata spår, där staben ansvarar för verksamhetsstyrningen och avdelningen för myndighetsstöd för den ekonomiska styrningen. Generaldirektörens övergripande prioriteringar framgår främst av verksamhetsstyrningen. Men dessa prioriteringar syns inte lika tydligt i fördelningen av ekonomiska medel

mellan olika verksamheter. När verksamhetsstyrning och ekonomisk styrning inte går i takt blir konsekvensen att styrningen blir mindre tydlig.

Ett exempel på när de olika spåren för styrning kan hamna i otakt är när regeringen av något skäl förändrar tilldelningen av resurser till myndigheten, exempelvis genom att minska de sakanslag som står för den huvudsakliga finansieringen av viss verksamhet inom Livsmedelsverket. Då stämmer inte alltid de verksamhetsmässiga prioriteringarna och de ekonomiska förutsättningarna överens.

Styrningens två spår gör det också svårt att praktiskt samordna och planera verksamheten. Internbudgeten blir inte något starkt styrverktyg för prioriteringar och för att få verksamhet genomförd. Det leder till att planeringen inom vissa delar av verksamheten blir kortsiktig och att de berörda enheterna löpande behöver planera och prioritera om. Så kan exempelvis bli fallet om tidigare verksamhetsplanering inte matchar de resurser som enheten har tilldelats. Problemen uppstår främst på avdelningar som ansvarar för tvärgående frågor och kompetenser.

4.4.4 Livsmedelsverket arbetar för att förbättra sin styrmodell och etablera en resultatkultur

Under den tid som vi har gjort vår analys har Livsmedelsverket förstärkt den interna styrningen. Eftersom förändringarna har införts under tiden som vi gjort vår analys har vi inte kunnat följa eller se vilket genomslag de har fått.

Under 2025 har generaldirektören gett staben i uppdrag att etablera den styrmodell som ges av den strategiska inriktningen. Parallellt med det ska staben även etablera en starkare resultatkultur och förstärka den centrala styrningen av verksamhetsplaneringsprocessen. Det finns nu anvisningar för hur verksamhetsplaneringen och rapporteringen ska gå till. Myndighetsledningen vill att enheterna ska göra mer lika och även att de ska använda det gemensamma systemet för att styrning och uppföljning mer likartat. Målet med arbetet att förstärka den centrala styrningen av verksamhetsplaneringen är att få till en bättre samlad uppföljning av myndighetens verksamhet.

Staben och avdelningen för myndighetsstöd har under 2024 också försökt att få ihop verksamhetsstyrningen och ekonomistyrningen på ett bättre sätt.

De har sett över årshjulet och ändrat så att tidpunkterna i de två spåren bättre matchar varandra. Livsmedelsverket räknar med att arbetet med att få ihop verksamhetsstyrningen och ekonomistyrningen fortsätter under hela 2025.

4.4.5 Den långtgående delegeringen kräver samordning, men styrningen av samordningen är otydlig

Mycket av den verksamhet som Livsmedelsverket ansvarar för har tydligt med andra verksamheter inom myndigheten att göra. Det gör att det finns många beroenden mellan olika enheters uppgifter och verksamheter. En konsekvens av detta är att avdelningar och enheter behöver samordna sina prioriteringar, sin planering och styrning med andra avdelningar och enheter.

Både våra intervjuer med chefer och de styrdokument som vi har tagit del av visar att styrningen av hur samordningen inom myndigheten ska gå till är otydlig och att samordningen därför är personberoende. Den otydliga styrningen av och processen för samordning leder ibland till att viktiga funktioner eller kompetenser i myndigheten inte involveras eller får kännedom om olika arbeten alltför sent i en process. Ibland kan det leda till att arbeten har gjorts i onödan, att delar av arbetet behöver göras om eller att förslag till åtgärder inte når hela vägen till beslut. Så kan det exempelvis bli om resultatet av arbetet eller ett förslag till åtgärd inte stämmer överens med eller ens är lämpligt utifrån olika regelverk.

Tydligare styrning av samordning vid regeringsuppdrag

Arbetet med regeringsuppdrag utgör ett undantag från den annars otydliga styrningen av samordningen. För regeringsuppdrag finns det en rutin för samordning och gemensamma prioriteringar av resurser. Syftet med rutinen är att alla berörda enheter ska involveras i arbetet så att myndigheten inte missar viktiga aspekter eller kompetenser för uppdraget. När ett uppdrag kommer in ordnar myndigheten därför ett analysmöte för alla berörda inom myndigheten som kan bidra till att genomföra uppdraget. Vid sådana möten diskuterar deltagarna vad uppdraget innebär och hur det ska tolkas samt vilka som ska göra det, hur arbetet ska gå till och hur det ska följas upp. Det är generaldirektörens stab som samordnar myndighetens arbete med regeringsuppdrag och därför ansvarar staben för rutinen. Staben arbetar också med att förbättra processen för regeringsuppdragen för att förbättra den interna samordningen.

4.4.6 Många styrdokument med oklar status

Enligt Livsmedelsverkets arbets- och delegationsordning ska styrdokument finnas i myndighetens dokumenthanteringssystem. Avdelningar och enheter ska regelbundet se över så att dokumenten är aktuella och uppdaterade. Men i våra intervjuer har det framkommit att det i praktiken varierar var styrningen finns inom myndigheten. Ibland finns de styrande dokumenten i dokumenthanteringssystemet, ibland på intranätet och ibland är det oklart var det faktiska beslutet finns som ligger till grund för styrningen. Avdelningen för livsmedelskontroll har därutöver ett undantag från regeln att styrdokument ska finnas i dokumenthanteringssystemet, och hanterar sina styrdokument på egen hand.

Livsmedelsverket har väldigt många interna styrdokument. Enligt vår kartläggning fanns det i december 2024 nästan tusen dokument i myndighetens interna dokumenthanteringssystem. En mycket stor del av styrdokumenterna (cirka sjuhundra) rör den verksamhet som avdelningen för laborativ undersökning och analys ansvarar för. Många av dessa dokument har att göra med villkoren för laborativ verksamhetens olika ackrediteringar.

Vår kartläggning visar att många av de interna styrdokumenterna inte är uppdaterade. I flera fall ser det ut som att dokumenten inte längre är giltiga. Detta rör i huvudsak generella eller avdelningsspecifika styrdokument och inte de dokument som styr den laborativa verksamheten. En konsekvens av den stora mängden styrdokument och att flera av dessa inte längre gäller eller inte är uppdaterade är att det blir svårt för chefer på olika nivåer att använda sig av och hänvisa till dokumenten i sin styrning av medarbetare och verksamhet.

Våra intervjuer visar att myndigheten är medveten om att många styrdokument inte längre gäller och att de behöver gå igenom och se över dem så att de är uppdaterade och giltiga. De intervjuade säger att detta inte har gjorts för att det inte har funnits tillräckligt med resurser. Under 2025 har enheten för juridik förstärkts vilket skulle kunna skapa förutsättningar för att se över styrdokumenterna.

5 Livsmedelsverkets verksamhet, kostnader och resultat

I detta kapitel redogör vi för vår analys och bedömning av hur Livsmedelsverket fullgör sina uppgifter och uppdrag. Vi analyserar även hur Livsmedelsverkets verksamhetskostnader, prestationer och resultat har förändrats över tid. Vi fördjupar oss särskilt i Livsmedelsverkets största verksamhetsområde, Säkra livsmedel. Vår analys visar att Livsmedelsverket till stora delar fullgör sina uppgifter och uppdrag, även om det finns områden där myndigheten kan och behöver förbättra sina resultat.

5.1 Sammanfattande iakttagelser

- På en övergripande nivå är förtroendet för Livsmedelsverket högt. Det gäller både hos allmänheten i stort och bland Livsmedelsverkets målgrupper och samarbetspartners.
- Livsmedelsverket bidrar till att Sverige har säkra livsmedel genom att analysera, värdera och hantera risker. Det mesta av livsmedelskontrollen i Sverige utförs av kommuner och länsstyrelser och Livsmedelsverket kan bara delvis påverka den. Det leder bland annat till en bristande likvärdighet i kontrollerna. Livsmedelsverkets egna kontroller av slakterier har blivit effektivare, men även här finns det problem med likvärdigheten.
- Det är svårt att se några tydliga resultat av Livsmedelsverkets arbete med redlig livsmedelshantering. Men området utgör en mycket liten del av verksamheten och det har dessutom fått minskande anslag.
- Det finns inget som visar att livsmedelskonsumtionen i Sverige har blivit mer hållbar över tid. Livsmedelsverket arbetar i första hand med kunskap och information för att påverka konsumtionen, och det är svårt att nå de grupper som äter minst hälsosamt. Men kostarbetare i offentlig sektor ger ett mycket bra betyg till den information och det stöd de får från Livsmedelsverket.

- Livsmedelsverkets uppgifter och uppdrag som gäller det civila försvaret har ökat kraftigt de senaste åren och myndigheten gör mycket på området. Det är en utmaning för myndigheten att växa snabbt och samtidigt se till att myndigheten använder sina medel effektivt, både inom myndighetens egen verksamhet och i det bredare arbetet tillsammans med andra myndigheter inom sektorn.
- Livsmedelsverkets årsredovisning ger inte en tillräckligt bra bild av verksamhetens resultat och kostnader för att i alla delar vara ett bra underlag för regeringens styrning. Exempelvis är tidsserierna i årsredovisningen för korta för att det ska gå att analysera orsaks-samband. Livsmedelsverket bör även redovisa kostnader inom verksamhetsområdena Säkra livsmedel och Civilt försvar mer utförligt, eftersom de står för en så pass stor del av de totala kostnaderna.

5.2 Förtroendet för Livsmedelsverket är högt

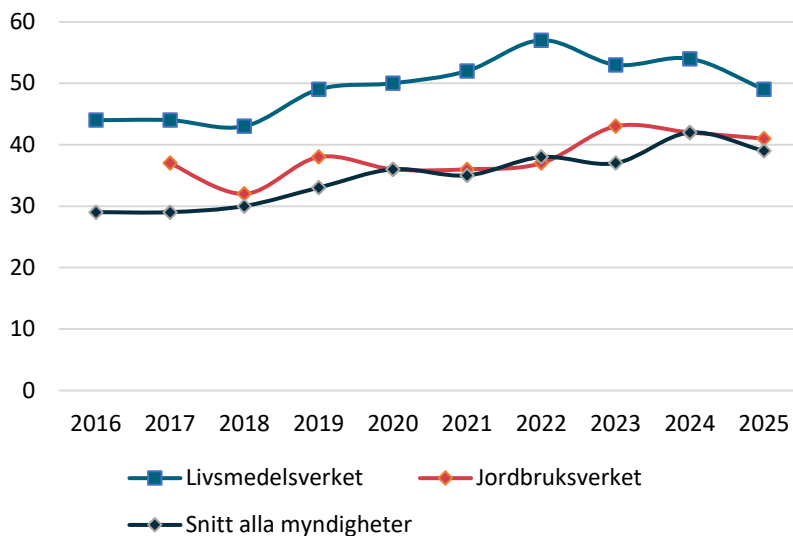
På en övergripande nivå är förtroendet för Livsmedelsverket högt. Det gäller både för allmänheten i stort och för Livsmedelsverkets olika målgrupper. Livsmedelsverket är också en uppskattad samarbetspartner för andra statliga myndigheter.

5.2.1 Allmänheten har tilltro till Livsmedelsverket

Det finns en attitydundersökning som varje år mäter allmänhetens inställning till svenska myndigheter.⁵⁸ Den visar att allmänheten har en högre tilltro till Livsmedelsverket än för genomsnittet av de cirka femtio myndigheter som undersökningen gäller. Under hela den redovisade perioden har Livsmedelsverket legat högt över genomsnittet, och högre än Jordbruksverket, som delvis bedriver en liknande verksamhet. Myndighetens anseende ökade stadigt under perioden 2018–2022, men har efter det sjunkit en del (Figur 8).

⁵⁸ Verian (2025). *Anseendeindex för myndigheter*. Undersökningarna finns tillgängliga på www.veriangroup.com, hämtade 2025-08-01.

Figur 8. Anseendeindex för Livsmedelsverket jämfört med Jordbruksverket och ett genomsnitt av ett femtiotal myndigheter.



Källa: Verian. Anseendeindex för myndigheter 2025 och motsvarande mätningar tidigare år.

5.2.2 Företag, kontrollmyndigheter och kostarbetare har ett högt förtroende för Livsmedelsverket

Livsmedelsverket genomför förtroendemätningar för några av de viktigaste målgrupperna. Det gäller livsmedelsföretag⁵⁹, kontrollmyndigheter⁶⁰, slakteriföretag⁶¹, och kostarbetare⁶². I kostarbetare ingår bland annat dietister, måltidschefer, kostchefer, sjuksköterskor på barnavårdscentraler och barnmorskor på mödravårdscentraler. Vi kommer att hänvisa till dessa mätningar fortsättningsvis i detta kapitel. Mer information om mätningarna finns i bilaga 2.

⁵⁹ Livsmedelsverket (2021). *Förtroendemätning Livsmedelsföretag*. Livsmedelsverket (2024). *Livsmedelsverkets förtroendemätning bland livsmedelsföretagare 2024*.

⁶⁰ Livsmedelsverket (2022). *Förtroendemätning kontrollmyndigheter*.

⁶¹ Livsmedelsverket (2023). *Förtroendemätning slakteriföretag och vilthanteringsanläggningar 2023*.

⁶² Livsmedelsverket (2023). *Förtroendemätning kostarbetare*.

Mätningarna visar att målgrupperna har ett högt och i de flesta fall ökande förtroende för myndigheten. Kvaliteten i undersökningarna kan diskuteras (se bilagan), men eftersom resultaten ligger i linje med vårt övriga analysmaterial så bedömer vi att de på det hela taget ger en tillförlitlig bild av målgruppernas syn på myndigheten.

I de flesta fall bekräftar våra hearingar och intervjuer med representanter för målgrupperna och andra statliga myndigheter att förtroendet för Livsmedelsverket är högt. Ett undantag är vår hearing med branschorganisationer på livsmedelsområdet, där några representanter för köttbranschen riktade skarp kritik mot myndigheten. Kritiken kan delvis härledas till höjningarna av avgifterna i slakterikontrollen 2017 och de rättsprocesser som följde på det. Men kritiken handlar även om att de inte upplever att kontrollen är effektiv och likvärdig.

5.2.3 Livsmedelsverket uppfattas som en kompetent samverkanspartner

Livsmedelsverket har kontakter med många myndigheter inom ramen för sina olika uppgifter. Våra intervjuer visar att Livsmedelsverket i allmänhet uppfattas som en kunnig och kompetent myndighet som hanterar sina uppgifter på ett bra sätt och som i de allra flesta fall är lätt att samarbeta med.

Den kritik som finns handlar om att Livsmedelsverket ibland är alltför regelstyrd och tolkar sina uppgifter och sin roll väl snävt, i stället för att se till de samlade behoven och effekterna på systemnivå. Kritiken handlar inte om att Livsmedelsverket gör något fel, utan om att Livsmedelsverket borde göra mer. Den kritiken går bland annat ut på att Livsmedelsverket bör ge mer vägledning, stöd och utbildning till kontrollmyndigheter och andra målgrupper och ta fler prover och öka labbkapaciteten för att hjälpa andra myndigheter att spåra smitta och andra farliga ämnen i djur och livsmedel.

5.3 Livsmedelsverket bidrar till att Sverige har säkra livsmedel

Säkra livsmedel är Livsmedelsverkets klart största verksamhetsområde. Området står för ungefär tre fjärdedelar av myndighetens verksamhetskostnader. Myndighetens egna kontroller står för drygt hälften av kostnaderna inom området. När det gäller den egna kontrollverksamheten

står kontrollen av slakterier för huvuddelen av kostnaderna. Den andra hälften av verksamhetsområdet rymmer uppgifter av olika karaktär, som omvärldsbevakning, regelutveckling, råd, stöd, provtagningar, analyser samt att leda, följa upp och stödja länsstyrelsernas och kommunernas kontrollverksamhet. Allt detta ska sammantaget bidra till att Sverige har säkra livsmedel.

5.3.1 Sverige har av allt döma säkra livsmedel

Livsmedelsverket bedömer att Sverige i ett internationellt perspektiv har både säker mat och säkert dricksvatten. Myndigheten hänvisar bland annat till ett gynnsamt antibiotikaresistensläge och goda resultat från analyser av i vilken utsträckning livsmedel innehåller oönskade ämnen.⁶³

Enligt Folkhälsomyndigheten är det i Sverige färre än en procent av alla livsmedelsproducerande djur och livsmedel som är smittade av salmonella, till skillnad från de flesta andra länder i Europa, där andelen är högre.⁶⁴ Livsmedelsverket har också konstaterat att det är mindre vanligt att listeria förekommer i Sverige än i andra länder.⁶⁵

Detta är bara några exempel på sjukdomar som kan spridas via livsmedel. Något övergripande och heltäckande mått på hur hög livsmedels säkerheten är finns inte. Men i en rapport till EU-kommissionen bedömer Livsmedelsverket, Jordbruksverket och Kemikalieinspektionen gemensamt att de allra flesta verksamhetsutövarna i livsmedelskedjan följer de regler som finns och att de livsmedel som produceras generellt är säkra.⁶⁶

⁶³ Livsmedelsverket (2025). *Årsredovisningen 2024*, s. 10.

⁶⁴ Folkhälsomyndigheten. *Sjukdomsinformation om salmonellainfektion*. Webbttext. Tillgänglig på www.folkhalsomyndigheten.se, hämtad 2025-08-05.

⁶⁵ Livsmedelsverket (2019). *Listeria monocytogenes i livsmedel. Riskhanteringsrapport*.

⁶⁶ Livsmedelsverket, Jordbruksverket och Kemikalieinspektionen (2024). *Kontrollen i livsmedelskedjan 2023*.

Förtroendemätningar pekar på att Livsmedelsverket bidrar till att vi har säkra livsmedel och att de blir allt bättre på det

Det är svårt att objektivt mäta Livsmedelsverkets bidrag till livsmedels-säkerheten. Livsmedelsverkets befogenheter att rent praktiskt ingripa i olika delar av livsmedelskedjan varierar och är i vissa fall små. Exempelvis vägleder och stöttar Livsmedelsverket länsstyrelserna och kommunerna i deras kontrollverksamhet, men kan inte direkt påverka deras kontroller. Men enligt Livsmedelsverkets förtroendemätningar anser målgrupperna att myndigheten bidrar till att vi har säkra livsmedel.

- År 2024 ansåg 78 procent av livsmedelsföretagen att livsmedelskontrollen i Sverige bidrar till att man inte blir sjuk av mat och dryck. Av livsmedelsföretagen hade 5 procent en mer negativ inställning. Detta är ett något bättre resultat än mätningen från 2021.
- År 2023 höll 73 procent av slakteriföretagen med om påståendet att Livsmedelsverkets egna kontroller bidrar till säkra livsmedel och att ingen blir lurad, medan 19 procent av företagen hade en mer negativ inställning. Det är ett bättre resultat än i den mätning som gjordes 2019.
- År 2023 svarade 84 procent av kostarbetarna att livsmedelskontrollen i Sverige bidrar till att invånarna inte blir sjuka av mat och dryck. Bara 1 procent höll inte med om det påståendet. Resultaten var ungefär desamma 2017.

Enkäten till kontrollmyndigheterna innehöll inte någon riktigt motsvarande fråga. Men 2022 uppfattade 67 procent av de svarande i den gruppen att Livsmedelsverket är drivande i frågor som rör nyttig och säker mat. Det är ett bättre resultat än mätningen från 2016.

5.3.2 Livsmedelsverket bedömer och hanterar risker

Livsmedelsverkets arbete för säkra livsmedel utgår från principerna om riskanalys. Risker och nytta för människors liv och hälsa värderas då på vetenskapliga grunder. Vid valet av åtgärder för att hantera risken vägs sedan ofta ytterligare information in i beslutsunderlaget. Regler, råd, kontroll och kommunikation är hanteringsåtgärder som Livsmedelsverket har i sin verktygslåda.

Det vetenskapliga arbetet är grunden men det uppfattas som sårbart

Grunden för Livsmedelsverkets arbete med både livsmedelssäkerhet och nutrition är myndighetens vetenskapliga kompetens att analysera livsmedel och värdera risker och nytta. I det ingår bland annat att

- analysera livsmedelsprover och värdera mikrobiologiska och toxikologiska kemiska risker
- bedöma hur mycket hälsoskadliga ämnen och näringsämnen befolkningen får i sig via kosten och om det finns hälsoskadliga ämnen i maten
- utreda utbrott av livsmedelsburen smitta och övervaka om djur och livsmedel innehåller rester av veterinärmedicinska läkemedel
- bedöma den sammanvägda bilden av nyttan och risken med livsmedel.

Såväl Livsmedelsverket själva som samverkanspartners och andra målgrupper menar att myndighetens vetenskapliga arbete är centralt och grundläggande för både Livsmedelsverkets och andras arbete. Samtidigt säger både medarbetare på Livsmedelsverket, andra myndigheter och vissa målgrupper att de är oroliga för att det vetenskapliga grundarbetet inte alltid prioriteras tillräckligt högt av vare sig myndigheten eller regeringen.

I våra intervjuer med de myndigheter som samarbetar med Livsmedelsverket i frågor kopplade till analyser av farliga ämnen i livsmedel får Livsmedelsverket mestadels beröm. Samarbetena fungerar oftast bra, exempelvis när flera myndigheter är inblandade i EU-frågor. Men ett par myndigheter skulle vilja att Livsmedelsverket utökade både sin laborativa förmåga och sin kapacitet. Kritiken handlar bland annat om att laboratoriet har en alltför låg bemanning under sommaren, när det är som vanligast med utbrott av smitta i livsmedel. Men det finns också önskemål om att Livsmedelsverket ska öka sin förmåga att identifiera smittämnen i livsmedel.

Företrädare för Livsmedelsverket har pekat på att det är svårt för myndigheten att hitta finansiering och upprätthålla kompetensen för det vetenskapliga arbetet med analyser av livsmedel och värdering av nytta och risker. Bristen på resurser leder bland annat till att myndigheten, och

därmed Sverige, har svårt att leva upp till ökade krav på provtagning och göra sin del i det EU-gemensamma arbetet med riskvärdering och med att ta fram gränsvärden för olika ämnen.

Arbete pågår för att öka likvärdigheten i hanteringen av risker

Vid hanteringen av risker och nyttor kan Livsmedelsverket ta hänsyn till mer än det strikta hälsoperspektivet. Det kan exempelvis handla om ekonomiska, miljömässiga och sociala konsekvenser. Ett livsmedel kan innehålla spår av ett skadligt ämne, men det kanske inte är motiverat att återkalla det, om livsmedlet utgör en väldigt liten del av den totala exponeringen för ämnet, eller om kostnaderna för svinn kan antas bli stora i förhållande till risken för hälsan.

Livsmedelsverket har i våra intervjuer påpekat att det finns ett visst mått av subjektivitet när myndigheten ska välja en åtgärd för att hantera en risk. Myndigheten har därför börjat arbeta med att ta fram ett mer enhetligt arbetssätt för att öka transparensen och bedöma lika fall lika. Det handlar bland annat om vilken säkerhetsmarginal som behöver finnas i hanteringen för att något ska antas vara säkert.

Bland de myndigheter som gränsar till Livsmedelsverket finns det lite olika syn på hur tillräcklig livsmedelssäkerhet kan uppnås. De myndigheter i livsmedelskedjan som står nära primärproduktionen har i våra intervjuer sagt att de uppfattar att Livsmedelsverket tenderar att vilja ha stora säkerhetsmarginaler, vilket i vissa fall leder till onödigt svinn, exempelvis när hela djurbesättningar avlivas och kasseras för att förhindra smittspridning. Samtidigt beskriver företrädare för Folkhälsomyndigheten att smittskyddsläkare ibland skulle vilja driva en ännu hårdare linje än Livsmedelsverket, för att förhindra att smitta sprids.

Önskemål om bättre kontakter med branschen i regelarbetet

Ett sätt att hantera risker är genom att utforma regler. Livsmedelsverket tar fram olika regelverk inom livsmedelsområdet. Det handlar både om nationella regler och EU-regler. Livsmedelsverket stödjer Regeringskansliet i EU-förhandlingar och är också Sveriges kontaktpunkt för den europeiska myndigheten för Livsmedelssäkerhet (Efsa).

Branschorganisationerna i vår hearing är genomgående kritiska när det gäller hur Livsmedelsverket arbetar med att ta fram nya regler, både nationellt och i det gemensamma arbetet på EU-nivå. De menar att myndigheten inte riktigt förstår branschens villkor och att myndigheten ibland alltför lättvindigt hänvisar till EU-regler som inte går att påverka.

Det är svårt att ändra EU-regler i efterhand. Därför är det enligt organisationerna viktigt att branschen i högre utsträckning får en roll redan när arbetet med reglerna börjar, och att arbetet med att förenkla regler får prioritet redan under förhandlingarna om nya regler. Det är inte bara Livsmedelsverket som får kritik som går ut på att de inte förstår branschens villkor, utan det får även andra myndigheter som verkar inom samma område, och regeringen.

Livsmedelsverket är medvetna om kritiken och har själva framfört att de behöver arbeta mer proaktivt och verka för att Sverige påverkar innehållet i lagstiftningen redan innan ett förslag har lagts fram. I årsredovisningen lyfter de exempel på hur de arbetar med frågan.⁶⁷ De flesta organisationerna i vår hearing upplever också att Livsmedelsverket blivit bättre på att till sig branschens synpunkter under senare år.

De kommunala kontrollmyndigheterna i vår hearing riktar även de kritik mot Livsmedelsverkets bristande förståelse i regelarbetet. Kontrollmyndigheterna skulle önska att Livsmedelsverket i större utsträckning tog hänsyn till hur verksamheten i kommunerna faktiskt ser ut. Ett exempel som nämns i vår hearing är att de riktvärden för hur lång tid en kontroll ska ta som Livsmedelsverket anger i den nya riskklassningsmodellen stämmer dåligt överens med verkligheten. Annan kritik som lyfts handlar om att Livsmedelsverket bättre behöver anpassa stöd och riktlinjer när myndigheten inför nya regler, men också om att myndigheten behöver följa upp hur kommunerna faktiskt använder reglerna.

⁶⁷ Livsmedelsverket (2025). *Årsredovisningen 2024*, s. 27f.

5.3.3 Att det finns många kontrollmyndigheter gör det svårt att få kontrollerna likvärdiga

Kontroller är den hanteringsåtgärd som Livsmedelsverket lägger mest resurser på. Livsmedelsverket ska verka för en riskbaserad, effektiv och likvärdig livsmedelskontroll. Kontrollverksamheten kan delas in i två delar. I detta avsnitt analyserar vi i första hand uppgiften att leda, samordna och följa upp den kontroll som kommunala kontrollmyndigheter och länsstyrelser gör. Den kontroll som Livsmedelsverket själv gör analyserar vi i avsnitt 5.3.4.

Ansvaret för att genomföra livsmedelskontrollen i Sverige är delat mellan Livsmedelsverket, länsstyrelserna och kommunerna. Grovt räknat står kommunerna för ungefär 70 procent av kontrollerna, Livsmedelsverket för 27 procent och länsstyrelserna för 2 procent.⁶⁸ Det är uppenbart att likvärdigheten brister i kommunernas och länsstyrelsernas livsmedelskontroll. Men det är också tydligt att Livsmedelsverket inte har tillräckligt starka verktyg för att påverka kontrollmyndigheternas verksamhet i den utsträckning som skulle behövas.

Stora variationer mellan kontrollmyndigheterna

Livsmedelsverket är tydliga med att det finns brister i den kontroll som kommuner och länsstyrelser utför. Det handlar bland annat om att det finns stora variationer mellan kontrollmyndigheterna, både när det gäller mängden kontroll som utförs, och på vilket sätt kontrollen utförs.

Hur många kontroller som ska genomföras anges i den nationella kontrollplanen som tas fram gemensamt av och är styrande för alla myndigheter i livsmedelskedjan. I årsredovisningen för 2023 redovisade Livsmedelsverket att fyra länsstyrelser genomförde mindre än 40 procent av det antal kontroller i primärproduktionen som de skulle utföra enligt kontrollplanen. Elva länsstyrelser genomförde samtliga sina kontroller.⁶⁹

⁶⁸ Beräkning gjord utifrån uppgifter om antalet årsarbetskrafter i Livsmedelsverket (2024). *Sveriges livsmedelskontroll 2023. Livsmedelskontrollen från primärproduktion till konsument*.

⁶⁹ Livsmedelsverket (2024) *Årsredovisningen 2023*, s. 21.

Skillnaderna är stora även mellan de kommunala kontrollmyndigheterna, som ansvarar för stora delar av kontrollen i leden efter primärproduktionen. Exempelvis hade 11 myndigheter kontrollerat mindre än 10 procent av anläggningarna för spårbarhet under en femårsperiod, medan 14 myndigheter hade kontrollerat minst 90 procent av anläggningarna.⁷⁰

Det finns även stora variationer mellan de kommunala kontrollmyndigheterna i hur ofta de noterar avvikelser vid kontrollerna vilket också tyder på att det finns brister i likvärdigheten.⁷¹ Livsmedelsverket konstaterar också att det finns skillnader i hur länsstyrelserna agerar vid sina kontroller efter att de har noterat en avvikelse, vilket innebär att företag i olika delar av landet behandlas på olika sätt.⁷²

Myndighetsstrukturen bidrar till problemen med likvärdigheten

Med den stora variationen mellan kontrollmyndigheterna går det inte att säga att kontrollen är likvärdig. Livsmedelsverket betonar att Sveriges myndighetsstruktur med cirka 270 kontrollmyndigheter av varierande storlek medför att det inte går att uppnå en likvärdig livsmedelskontroll. Livsmedelsverket konstaterar att deras insatser, inklusive uppföljningen, inte är tillräckliga för att åstadkomma en likvärdig kontroll i hela landet.⁷³

De kontakter vi har haft med Livsmedelsverket, andra myndigheter och företrädare för livsmedelsbranschen bekräftar att myndighetsstrukturen gör det svårt att åstadkomma en likvärdig livsmedelskontroll.

Livsmedelsverket menar att flera av orsakerna till den bristande likvärdigheten är svåra för myndigheten att påverka. En vanlig förklaring till att de kommunala kontrollmyndigheterna har utfört för få kontroller är exempelvis att de inte har tillräcklig bemanning. Det är ett exempel på en nyckelfaktor där Livsmedelsverket saknar möjligheter att påverka kommunerna.

⁷⁰ Livsmedelsverket (2024) *Årsredovisningen 2023*, s. 22.

⁷¹ Livsmedelsverket (2024) *Sveriges livsmedelskontroll 2023. Livsmedelskontrollen från primärproduktion till konsument*, s. 6.

⁷² Livsmedelsverket 2024: *Läget i livsmedelskontrollen. Utveckling, brister och förbättringsförslag 2024*, s. 17.

⁷³ Livsmedelsverket 2024: *Läget i livsmedelskontrollen. Utveckling, brister och förbättringsförslag 2024*, s. 28.

En annan försvårande omständighet är att länsstyrelserna, som tidigare genomförde revisioner av de kommunala kontrollmyndigheterna, inte gjort någon sådan sedan 2021. Då beslutade länsstyrelserna att inte fortsätta att genomföra revisioner förrän de fick finansiering och mandat för detta.⁷⁴

Kontrollmyndigheterna är relativt nöjda med Livsmedelsverkets insatser

Livsmedelsverket genomför flera åtgärder för att ändå förbättra situationen. Det handlar bland annat om annat att erbjuda kostnadsfria utbildningar, att kontinuerligt stötta nya inspektörer i yrket och att fortsätta utveckla rådgivning och bemötandet i samband med kontrollerna.

Kontrollmyndigheterna är relativt nöjda med Livsmedelsverkets insatser. I Livsmedelsverkets förtroendemätning ansåg 74 procent av kontrollmyndigheterna år 2022 att Livsmedelsverket skötte sin uppgift att leda, samordna och följa upp livsmedelskontrollen bra. År 2016 ansåg 73 procent samma sak.

Över tid har det skett en tydlig förbättring i hur kontrollmyndigheterna bedömer att Livsmedelsverket sköter sin uppgift att leda och samordna livsmedelskontrollen mot gemensamma mål. I det fallet ökade andelen som svarade positivt från 50 procent till 61 procent mellan 2016 och 2022. För båda frågorna gäller att det inte är några stora skillnader mellan kommunernas och länsstyrelsernas svar.

Samtidigt framgår det av vår hearing med de kommunala kontrollmyndigheterna att de upplever att olika delar av Livsmedelsverket inte alltid är samordnade i sin kommunikation. Det kan handla om att en del av verksamheten inte känner till arbeten som pågår i andra delar av myndigheten. Enligt kontrollmyndigheterna kan det leda till att de känner sig osäkra om vad de ska prioritera i sin kontrollverksamhet.

Kontrollmyndigheterna menar också att Livsmedelsverkets arbete med att underlätta för företagande delvis skett på bekostnad av stödet till kommunerna. Från kommunalt håll finns en farhåga att detta kan leda till

⁷⁴ Livsmedelsverket (2025). *Årsredovisningen 2024*, s. 23.

att de gör andra tolkningar av reglerna än de som Livsmedelsverket kommunicerat till företagen.

Ny riskklassningsmodell ska göra kontrollen mer likvärdig

År 2024 införde Livsmedelsverket en ny riskklassningsmodell för att bestämma hur ofta de ska göra regelbundna riskbaserade offentliga kontroller. Modellen omfattar även den kontroll som Livsmedelsverket själv utför. Målet med riskklassningsmodellen är att åstadkomma en mer enhetlig bedömning av behovet av kontroller i verksamheter som är liknande, som är oberoende av var i landet som verksamheterna finns. Genom modellen ska bland annat företag som följer reglerna kontrolleras mindre ofta. Detsamma gäller företag som är certifierade enligt en standard som Livsmedelsverket godkänt.

Branschorganisationerna är genomgående mycket kritiska till processen för hur modellen togs fram. Kritiken handlar i första hand om att Livsmedelsverket inte lyssnat till branschorganisationerna och inte tagit till sig av viktiga synpunkter som dessa fört fram under processen, och inte heller gett återkoppling på synpunkterna.

De kommunala kontrollmyndigheterna lyfter å sin sida att Livsmedelsverket behöver arbeta mer med uppföljning och revision kopplat till både riskklassningsmodellen och andra verktyg, eftersom det varierar i vilken utsträckning kommunerna faktiskt följer riktlinjerna.

Vi har svårt att bedöma modellen med tanke på att den nyligen införts och att det kan ta en tid innan den fungerar som det är tänkt. Modellen ska utvärderas under 2026.

5.3.4 Positiv utveckling i Livsmedelsverkets kontroller men likvärdigheten är ett problemområde

De kontroller Livsmedelsverket själva utför i den nationella kontrollplanen kan i grova drag delas in i tre delar.

- kontroller av slakterier och vilthanteringsanläggningar (slakterikontrollen)
- kontroller av livsmedelsanläggningar
- gränskontroller.

År 2024 var verksamhetskostnaderna för myndighetens kontroller 333 miljoner kronor. De utgjorde därmed 40 procent av myndighetens totala kostnader.

Slakterikontrollen är det största kontrollområdet. Den kostade 261 miljoner kronor under 2024. Kontrollerna av livsmedelsanläggningar kostade 48 miljoner kronor och gränskontrollerna kostade 25 miljoner kronor.⁷⁵ Här koncentrerar vi vår analys till slakterikontrollen, eftersom den utgör huvuddelen av kontrollverksamheten. Dessutom är slakterikontrollen den del som spontant tas upp i våra intervjuer och hearingar.

Slakterikontrollen är också prioriterad av Livsmedelsverket. Av våra intervjuer framgår det att kraven på att Livsmedelsverket alltid måste finnas på plats där slakt sker innebär att slakterikontrollen tenderar att gå före andra former av kontroll om det råder brist på resurser. Livsmedelsverket tar själva upp att deras kontrollorganisationen inte kunde utföra all planerad kontroll enligt kontrollplanen under 2023.⁷⁶ Enligt intervjuerna finns det sådana avvikelser även 2024, men i lägre grad. Livsmedelsverket har ingen statistik som visar graden av avvikelser och hur detta har utvecklats över tid.

Ökad produktivitet i slakterikontrollen utan att kvaliteten försämrats

Livsmedelsverkets officiella veterinärer och officiella assistenter genomför kontroller på slakterier och vilthanteringsanläggningar. Kontrollerna består av att kontrollanten besiktar levande djur före slakt, genomför kontroller under slakt och besiktar köttet efter slakt. Samtliga djur besiktigas individuellt utom fjäderfä i flock.

Innan djuret slaktas kontrolleras bland annat att djuren är friska, rena och i djurskyddsmässigt acceptabelt skick. Efter slakt besiktigas slaktkroppar och biprodukter för att undersöka om köttet är brukligt som livsmedel och om kraven för djurhälsa och djurskydd är uppfyllda. Dessutom kontrollerar

⁷⁵ Livsmedelsverket (2025). *Årsredovisningen 2024*, s. 19–21.

⁷⁶ Livsmedelsverket 2024: *Läget i livsmedelskontrollen. Utveckling, brister och förbättringsförslag 2024*, s. 14.

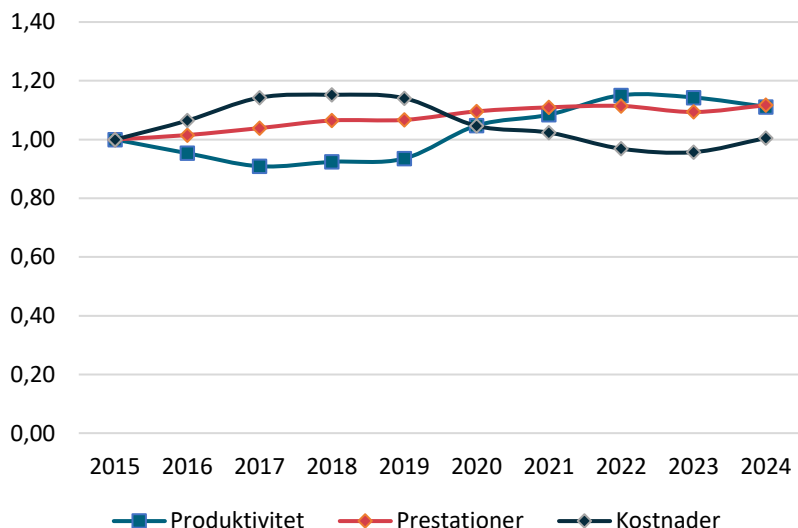
veterinärerna att företagen följer bestämmelserna om djurskydd under den tid då djuren befinner sig på slakteriet. Det kan exempelvis handla om att veterinären kontrollerar att djuren bedövas och avlivas enligt kraven i djurskyddslagstiftningen.⁷⁷

Vår analys visar att produktiviteten i slakterikontrollen har ökat jämfört med för tio år sedan. Samtidigt verkar även kontrollernas kvalitet ha förbättrats ur flera viktiga aspekter, som exempelvis kontrollanternas förmåga att göra korrekta bedömningar, vilket bidrar till att nå målet om säkra livsmedel. Men däremot finns det fortfarande brister när det gäller likvärdigheten.

Produktiviteten i slakterikontrollen har ökat under den senare delen av tioårsperioden (Figur 9). Eftersom prestationsvolymen här utgörs av antalet ton slaktat kött innebär en produktivitetsökning att Livsmedelsverkets kostnader, i fasta priser, för att kontrollera ett ton slaktat kött har minskat. Produktiviteten ökar kraftigt från 2019 till 2022. De senaste två åren har ökningen avstannat, och har 2024 minskat en aning.

⁷⁷ Livsmedelsverket (2025). *Årsredovisningen 2024*, s. 18.

Figur 9. Produktivitet, prestationsvolym och fastprisberäknade kostnader i slakterikontrollen. Index 2015 = 1,00.



Källa: Excelunderlag från Livsmedelsverket mejl 2025-03-14. Underlag per öre kg. Bearbetning av Statskontoret. Produktiviteten är kvoten av antalet ton slaktat kött (prestationsvolym) och kostnaderna för slakteriverksamheten i fasta priser. Index för fastprisberäkning se bilaga 2.

Enligt Livsmedelsverket finns det flera olika förklaringar till den positiva utvecklingen. Tidsmässigt sammanfaller den med att myndigheten inför 2018 fick ett regeringsuppdrag att effektivisera och modernisera den offentliga kontrollen på slakterier och vilthanteringsanläggningar.⁷⁸

Några åtgärder som myndigheten lyfter fram som viktiga för utvecklingen är en bättre ekonomistyrning, mer systematisk verksamhetsplanering samt att myndigheten infört digitala stödverktyg och mallar för beslut och informationsutbyte. Även att Livsmedelsverket förändrat tolkningen av EU:s regelverk har bidragit till att effektivisera kontrollen. Ett exempel är Livsmedelsverkets beslut att inte längre genomföra det så kallade dytnsnittet på nötkreatur. Detta togs bort efter att myndigheten visat att

⁷⁸ Regeringsbeslut 2018-12-20. Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Livsmedelsverket inom utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel.

kontrollmomentet inte gav tillräcklig nytta. Syftet med dytnsnittet var att upptäcka bandmask, men risken för bandmask bedömdes vara så låg att momentet inte tillförde tillräcklig nytta för att vara motiverat.

En produktivitetshöjande åtgärd som Livsmedelsverket hänvisar till när det gäller produktivitetsökningen 2022 är att avgiftssystemet då ändrades till att vara en timtaxa, vilket innebar att de företag som anpassade sin verksamhet så att kontrolltiden minskade fick en lägre avgift. Däremot ser myndigheten ännu inte några kostnadsökningar som en följd av att timtaxan 2024 ersattes av det nya avgiftssystemet med fasta avgifter.

Att produktiviteten har minskat under 2024 beror enligt Livsmedelsverket i stället på ökade kostnader för bland annat att utbilda kontrollanter och för ett nytt systemstöd för kontrollen. Båda dessa poster är ett slags investeringar som ska ge nytta i framtiden. Åtminstone systemstödet är tänkt att åstadkomma en effektivare verksamhet under kommande år.⁷⁹

Även Livsmedelsverkets förtroendemätning ger stöd för att kontrollen har blivit effektivare jämfört med 2019. Det är en betydligt högre andel slakteriföretag som anser att Livsmedelsverket arbetar effektivt 2023 än det var 2019. Ökningen är kraftig från 2019 till 2021, därefter minskar andelen företag som anser att myndigheten arbetar effektivt något.

Fler korrekta bedömningar enligt företagen

När det gäller hur kvaliteten i slakterikontrollerna har utvecklats finns det flera aspekter att följa upp. Den viktigaste har att göra med själva syftet med verksamheten, nämligen att se till att det kött som kommer ut på marknaden är tjänligt och inte gör människor sjuka.

Det finns inga bra mått som visar i hur hög utsträckning slakterikontrollen bidrar till att konsumenterna får säkra livsmedel. I de fall som människor blir sjuka av kött i Sverige kan det bero på en mängd andra faktorer än att Livsmedelsverket missat något i sin kontroll.

Livsmedelsverkets förtroendemätning till slakteriföretagen är ett sätt att följa upp i vilken mån slakterikontrollen bidrar till att vi har säkra livsmedel. I enkäten svarar företagen bland annat på frågor om Livsmedelsverket gör

⁷⁹ Livsmedelsverket (2025). *Årsredovisningen 2024*, s. 19.

korrekta bedömningar, har rätt kompetens och använder relevanta metoder i sin kontroll (Tabell 2).

Tabell 2. Slakteriföretagens syn på i vilken mån Livsmedelsverket bidrar till säkra livsmedel, Balansmätt. Andelen positiva svar minus andelen negativa svar.

	2019	2021	2023
Gör Livsmedelsverket korrekta bedömningar av regelefterlevnad?	20	40	46
Är kontrollen ändamålsenlig för att bidra till säkra livsmedel?	44	55	54
Har du förtroende för Livsmedelsverkets personal som utför kontroll på din anläggning?	50	60	58
Har personalen rätt kompetens för att utföra kontroll?	47	63	63
Använder personalen relevanta metoder?	22	45	38

Kommentar: Balansmättet är konstruerat utifrån den femgradiga skala som använts i enkäten där 1= inte alls och 5 = i mycket hög grad. 1 och 2 har räknats som negativa svar, 4 och 5 som positiva.

Källa: Livsmedelsverket. Förtroendemätning. Slakteriföretag och vilthanteringsanläggningar 2023. Bearbetad av Statskontoret.

Andelen positiva svar är högre än andelen negativa under hela perioden 2019–2023. Andelen positiva svar ökade markant från 2019 till 2021, medan det inte finns någon tydlig tendens från 2021 till 2023.

Sammantaget pekar resultaten på en positiv utveckling i slakterikontrollen när det gäller aspekten säkra livsmedel. Men resultaten bör tolkas lite försiktigt, eftersom det inte är självklart att nöjda företag är detsamma som att kontrollerna genomförs med den noggrannhet som regelverket föreskriver.

Bristande likvärdighet är fortfarande ett problem

Samtidigt som att många slakteriföretag bedömer att slakterikontrollen bidrar till säkra livsmedel så finns det en hel del som pekar på att likvärdigheten i kontrollerna är ett problemområde.

Livsmedelsverket har en ganska detaljerad uppföljning av skillnader mellan olika enheter, team och enskilda kontrollanter. Det handlar bland annat om hur kontrollanterna använder sin tid och vad resultatet av kontrollerna blir. Men det är svårt att dra slutsatser om hur likvärdigheten i

kontrollen har ändrats enbart utifrån dessa uppgifter. Om det till exempel finns skillnader mellan enheter i andelen djur av ett visst slag som bedöms otjänliga, är det svårt att veta om det beror på skillnader i djurens kondition när de kom till slakteriet eller på skillnader i bedömningsnivå mellan enheterna. Däremot använder Livsmedelsverket statistiken för att göra djupare analyser av om skillnaderna också betyder att det finns faktiska skillnader i likvärdigheten i kontrollerna. Myndigheten använder på så sätt statistiken som ett led i att utveckla verksamheten.

Livsmedelsverket har i sin förtroendemätning ställt frågor till slakteri-företagen om myndigheten gör likvärdiga bedömningar och om personalen håller en jämn kompetensnivå (Tabell 3). Undersökningen visar att likvärdigheten i kontrollen inte får samma positiva betyg som övriga frågor i enkäten. Men tendensen är ändå positiv för perioden som helhet, även om utvecklingen från 2021 till 2023 är oklar.

Tabell 3. Slakteriföretagens syn på om Livsmedelsverket gör likvärdiga bedömningar och har en jämn kompetensnivå. Balansmått. Andelen positiva svar minus andelen negativa svar.

	2019	2021	2023
Gör Livsmedelsverket likvärdiga bedömningar, det vill säga samma bedömning oavsett kontrollant?	-15	-6	4
Har Livsmedelsverkets personal som gör kontroller på er anläggning en jämn kompetensnivå?	-2	21	13

Kommentar: Balansmättet är konstruerat utifrån en femgradig skala där 1= inte alls och 5 = i mycket hög grad. 1 och 2 har räknats som negativa svar, och 4 och 5 som positiva.

Källa: Livsmedelsverket. Förtroendemätning. Slakteriföretag och vilthanteringsanläggningar 2023. Bearbetad av Statskontoret.

I våra intervjuer med Livsmedelsverket är de öppna med att det finns brister i likvärdigheten i slakterikontrollen, men de menar att utvecklingen ändå går åt rätt håll.⁸⁰ En stor del av arbetet för att förbättra likvärdigheten sker inom det så kallade NOD-nätverket. Det är ett nätverk som finns på nationell nivå för att öka likvärdighet mellan olika regioner och team. Där kan exempelvis frågor som företagen lyft om att kontrollen kanske inte är

⁸⁰ Livsmedelverket (2024). *Läget i livsmedelskontrollen. Utveckling, brister och förbättringsförslag 2024*. s. 17.

likvärdig fångas upp. Sedan används nätverket för att nå ut till alla team och till alla medarbetare för att öka likvärdigheten.

Men de företrädare för köttbranschen som vi har haft kontakt med anser att det fortfarande är stora problem med likvärdigheten. De menar att det i stor utsträckning beror på vem som inspekterar om en slaktkropp godkänns eller inte, och att detta leder till konkurrensnackdelar för vissa slakterier. Enkäten till slakterierna ger inte en lika negativ bild. Totalt sett var det vart femte företag som år 2023 svarade ”inte alls” på påståendet att Livsmedelsverket gör likvärdiga bedömningar i slakterikontrollen. Missnöjet var större bland de största företagen, där svarade en tredjedel att Livsmedelsverket inte gör likvärdiga bedömningar.

Det är ett problem i sig att det finns så olika uppfattningar om hur stora skillnaderna i bedömningarna är. Det visar att det är viktigt att komma vidare i frågan om hur det faktiskt ser ut och vilka effekter det kan få både för livsmedelssäkerheten och för marknadens funktionssätt, även om det är genuint svårt att mäta.

5.3.5 Arbetet med stöd och förenklingar har blivit bättre men många målgrupper förväntar sig mer

Råd, stöd och förenklingar är några av Livsmedelsverkets verktyg för att skapa förutsättningar för att Sverige har säkra livsmedel. Sedan 2017 har Livsmedelsverket arbetat med att förändra både den interna kulturen i myndigheten och hur myndigheten arbetar gentemot livsmedelsföretag. Ambitionen har varit att gå från att vara en myndighet som fokuserar på kontroll och regelefterlevnad till en myndighet som förstår företagens förutsättningar och behov och som jobbar för att det ska vara lätt att göra rätt. Arbetet inleddes efter att myndigheten fått kritik från livsmedelsföretag. Men arbetet knyter också an till uppgifter i instruktionen och till mål i livsmedelsstrategin.

Från och med 2020 har Livsmedelsverket fokuserat på att utveckla dialogen med företagen och organisationerna i livsmedelskedjan. Enligt våra intervjuer och olika mätningar har Livsmedelsverkets blivit bättre på detta under senare år. Samtidigt visar både intervjuer och enkäter att det fortfarande är ett arbete myndigheten måste fortsätta arbeta med. Både företagen och kontrollmyndigheter skulle vilja ha mer stöd och förståelse.

Livsmedelsföretagen har blivit mer positiva till Livsmedelsverkets stöd, men det finns stora skillnader mellan företagskategorier

Livsmedelsbranschen består av ett mycket stort antal företag med mycket olika förutsättningar och behov. Den stora variationen gör det svårt för Livsmedelsverket att nå ut med information till företagen. Myndigheten behöver därför använda sig av flera olika kontaktvägar och dialogformer.

När det gäller de företag som omfattas av Livsmedelsverkets egen kontroll så sker mycket av kontakterna varje dag när myndighetens personal möter företagen. Livsmedelsverket har därför försökt styra om sin verksamhet så att de som genomför kontroller också ska ha utrymme att ge råd och stöd till företagen. Därutöver har myndigheten kontinuerliga dialogmöten med olika företagsgrupper. Vissa dialoger och samråd med dessa företag sker också genom olika branschorganisationer.

När det gäller de företag som kommuner och länsstyrelser utövar kontroll över så använder sig Livsmedelsverket av nyhetsbrev, olika informations- och frågefunktioner på myndighetens webbplats (bland annat *Kontrollwiki* och *Fråga oss*), samrådsgrupper (inom bland annat beredskapsplanering) och utbildningar. Livsmedelsverket kan även nå de företag som myndigheten utövar kontroll över genom dessa kontaktvägar.

Livsmedelsverket använder sig även av regelbundna samråd med olika branschorganisationer (till exempel de så kallade Samba-grupperna), remisser och hearingar samt vid behov av avstämningar med branschorganisationer i samband med EU-förhandlingar.

Livsmedelsverkets enkät till livsmedelsföretagen innehåller två frågor med en tydlig koppling till råd, stöd och förenklingar. Företagens svar visar att stöd till företag är ett område där Livsmedelsverkets blivit bättre.

- Andelen som svarar positivt på påståendet att Livsmedelsverket ger stöd till företag att förstå lagar och regler har ökat från 51 procent 2018 till 60 procent 2024.
- Andelen som svarar positivt på påståendet att Livsmedelsverket underlättar för livsmedelsföretag har ökat från 34 procent 2018 till 48 procent 2024. Men trots bättre resultat är det fortfarande mindre än hälften av företagen som svarar positivt på frågan.

Det finns stora skillnader mellan hur olika kategorier av företag svarat på frågorna. Kategorin primärproducenter med över fyra anställda är de klart mest negativa, med bara 17 procent respektive 27 procent positiva svar på de två påståendena i mätningen för 2024. Kategorin små eller medelstora tillverkare är också mindre positiva än övriga. Vattenverken är den kategori där verksamheterna är mest positiva.

En förklaring till primärproducenternas mer negativa inställning kan vara att de ofta kommer i kontakt med Livsmedelsverket i situationer där de upplever sig som negativt berörda av kontrollverksamheten. Det kan till exempel handla om att Livsmedelsverket upptäcker brister i samband med en kontroll av djur inför slakt, eller att en kontroll av slaktkroppen lett till anmärkningar. Detta kan också vara en förklaring till att Livsmedelsverket får lägre betyg än övriga myndigheter i de mätningar som Lantbrukarnas riksförbund (LRF) gör av lantbrukarnas syn på olika myndigheter de kommer i kontakt med. Mätningarna visar att en stor majoritet av lantbrukarna aldrig har kontakt med Livsmedelsverket. Resultaten i mätningen bygger på den minoritet som haft kontakt.⁸¹

I vår hearing med branschorganisationer säger flera att de inte tycker att Livsmedelsverket gör tillräckligt för att underlätta för företagen. De menar att myndigheten i olika dialoger kan visa en stor förståelse för hur deras agerande på olika sätt påverkar företagens förutsättningar och villkor. Men företagen ser sällan konkreta resultat i form av bättre förutsättningar och villkor. Branschorganisationerna menar därför att det finns skäl för myndigheten att se över hur den kan bli bättre på att skaffa sig kunskap och information om hur olika delar av verksamheten påverkar livsmedelsföretagen och deras konkurrenskraft, samt vad myndigheten kan göra för att underlätta för företagande.

Vi noterar att Livsmedelsverket och branschorganisationerna verkar ha delvis olika uppfattning om vad myndighetens uppgift att underlätta för företagande egentligen innebär. Medan Livsmedelsverkets ledning betonar att myndigheten ska göra det lätt att göra rätt utifrån målet om säkra

⁸¹ Lantbrukarnas riksförbund (2024): *Vägen till ett gott företagsklimat. Lantbruksföretagares syn på myndighetskontakter och regler. Resultat och analys.*

livsmedel så trycker branschorganisationerna på livsmedelsstrategins mål om att öka livsmedelsproduktionen, och menar att Livsmedelsverket bör arbeta mer för att aktivt främja livsmedelsbranschen. Dessa skillnader i tolkning av uppgiften kan vara en del av förklaringen till att myndigheten och branschen ger delvis olika bilder av hur myndighetens arbete för att underlätta för företagen går.

Slakterierna vill ha mer stöd från Livsmedelsverket, men gränsen mellan stöd och kontroll är en balansgång

Slakteriföretagen möter i första hand Livsmedelsverket som kontrollmyndighet. Enligt flera av de vi intervjuat och som arbetar med slakterikontroll på Livsmedelsverket så har de under de senaste åren lyssnat på slakteriernas synpunkter och genomfört flera förenklingsåtgärder. Intervjupersonerna upplever att slakterierna har blivit alltmer nöjda med Livsmedelsverket, där fokus till viss del skiftat från traditionell kontroll till ett arbetssätt som präglas av dialog.

Detta bekräftas också av resultaten från förtroendemätningen. Enligt Livsmedelsverkets undersökningar har slakterierna blivit mer positiva till Livsmedelsverkets stöd och hur myndigheten underlättar för företagen. I samtliga frågor som gäller olika aspekter av bemötandet är det fler positiva än negativa svar under samtliga år. Det är en tydlig positiv utveckling från 2019 till 2021, men ingen lika tydlig utveckling från 2021 till 2023 (Tabell 4). Enkäten visar också att detta är frågor som slakteriföretagen tycker är viktiga. I en separat fråga svarar 93 procent av företagen positivt på att det är intressant att få stöd och råd från Livsmedelsverket.

**Tabell 4. Slakteriföretagens syn på relationen till Livsmedelsverket.
Balansmätt. Andelen positiva svar minus andelen negativa svar.**

	2019	2021	2023
Livsmedelsverket skapar goda relationer mellan företagen och myndigheten	20	48	46
Kontrollpersonalen på ditt företag har ett gott bemötande	68	76	74
Kontrollpersonalen underlättar för er att bedriva verksamheten	6	16	21
Kontrollpersonalen förstår er situation som företagare	13	30	36
Dialogen med kontrollpersonalen fungerar bra	59	67	71
Kontrollpersonalen ger er stöd att förstå lagar och regler	8	38	38
Kontrollpersonalen är transparenta i sina beslut	18	38	56

Kommentar: Balansmättet är konstruerat utifrån en femgradig skala där 1= inte alls och 5 = i mycket hög grad. 1 och 2 har räknats som negativa svar, och 4 och 5 som positiva.

Källa: Livsmedelsverket. Förtroendemätning. Slakteriföretag och vilthanteringsanläggningar 2023. Bearbetad av Statskontoret.

Men det finns också tydliga skillnader mellan olika frågor. I frågorna om ”gott bemötande” och ”bra dialog” är det över 70 procentenheter fler positiva svar än negativa svar. Det är svårt att tänka sig ett mycket bättre resultat i denna typ av mätning. Men på frågorna ”förstår er situation som företagare” och ”underlättar för er att bedriva verksamheten” är resultaten inte alls lika bra, även om det även här finns fler positiva svar än negativa.

Svaren antyder att det kan finnas en viss motsättning mellan ett kontrollperspektiv och ett ”underlätta för företagen”-perspektiv. I våra kontakter har köttbranschens företrädare efterlyst ett ännu mer dialogbaserat arbetssätt från Livsmedelsverkets sida för att myndigheten bättre ska förstå företagets villkor. Flera av de som arbetar operativt med kontrollen på Livsmedelsverket menar samtidigt att de under en längre tid har haft ett rådgivande och stödjande arbetssätt, men att det är en balansgång att underlätta och ge service till företagen utan att tumma på den kontrollnivå som regelverket kräver.

Några av de vi intervjuat inom slakterikontrollen menar att myndighetsledningen behöver vara mer konkret om vad som menas med att ”underlätta för företagande” i myndighetens egen kontrollverksamhet. Chefer och medarbetare inom kontrollen säger också att myndighetsledningen och stödfunktionerna inte riktigt förstår den verklighet som

myndighetens kontrollverksamhet verkar i. Det visar sig exempelvis genom att informationen om ändringar i regelverk innehåller komplicerad juridisk text som företag kan ha svårt att förstå. Enligt några av de vi intervjuat så har medarbetare i slakterikontrollen försökt få stödorganisationen att förenkla stödmaterialet för att företagen bättre ska kunna förstå vad de behöver göra. Men medarbetarna menar att de inte har fått något gehör för detta från stödorganisationen.

Företrädare för köttbranschen har också framfört att de uppfattar att det ofta finns vattentäta skott mellan dem på myndigheten som utvecklar reglerna och de som sedan ska kontrollera att reglerna följs. För att det ska vara "lätt att göra rätt" menar de att Livsmedelsverket måste fokusera på att göra enkla översiktliga vägledningar som är anpassade för företagen, med konkreta exempel från företagens perspektiv.

Liksom när det gäller frågan om likvärdighet i kontrollerna beskriver några av företrädarna för köttbranschen att Livsmedelsverkets bemötande är betydligt mindre positivt än vad resultaten från enkäten till de enskilda slakteriföretagen visar. En branschorganisation menar att det är otydligt vad enkäterna egentligen fångar upp. Att företagen bli bra bemötta lokalt vid en kontroll är inte detsamma som att man som bransch blir rimligt bemött och lyssnad på centralt.

Det är svårt att tolka kontrollmyndigheternas syn på råden och stödet, men det finns tecken på att det är ett område de kan förbättra

Livsmedelsverket tillhandahåller vägledning, stöd och utbildningar till länsstyrelser och kommunala kontrollmyndigheter. Men under senare år har myndigheten dragit ner på hur mycket och ofta den deltar i olika sammankomster som länsstyrelserna anordnar för kommunala kontrollmyndigheter. Myndigheten har också prioriterat att kommunicera direkt till företag, snarare än genom andra kontrollmyndigheter. Men många av de utbildningar som myndigheten erbjuder vänder sig både till företag och kontrollmyndigheter.

Även i övrigt är flera av kontaktvägarna till kontrollmyndigheterna desamma som de till företagen. Till exempel tillhandahåller myndigheten information, vägledning och stöd till kontrollmyndigheterna genom bland annat *Livstecknet* och *Kontrollwiki*, utbildningar och olika samrådsgrupper.

När det gäller samrådsgrupperna så finns det särskilda grupper beroende på vilka typer av livsmedelsföretag som är verksamma i kommunen och kommunernas behov.

Kontrollmyndigheternas syn på Livsmedelsverkets arbete med råd, stöd och förenklingar är blandad, och det finns ingen tydlig tendens över tid i myndighetens egna mätningar. Detta stämmer väl överens med synpunkterna i vår hearing med kommunerna. Där framförde flera kommuner att mycket av Livsmedelsverkets stöd fungerar bra, särskilt jämfört med andra statliga myndigheter.

Men samtidigt upplever kontrollmyndigheterna att Livsmedelsverket har blivit svårare att nå, och att digitaliseringen av stödet gör att något viktigt går förlorat när man inte träffar Livsmedelsverkets personal lika ofta. Livsmedelsverket genomför inte längre några regelbundna kontrollkonferenser och deltar inte heller längre regelmässigt i de länsmöten som varje länsstyrelse anordnar två gånger per år för inspektörer i de kommuner som ligger under länsstyrelsen.

5.4 Arbetet med redlig livsmedelshantering har prioriterats ned

Verksamhetsområdet Redlig livsmedelshantering rymmer myndighetens arbete med att det ska gå att lita på information om livsmedel och märkningar av den, samt med att upptäcka och förhindra fusk inom livsmedelskedjan. Det är ett litet område. År 2024 uppgick kostnaderna till 4,7 miljoner kronor, vilket motsvarar ungefär en halv procent av myndighetens verksamhetskostnader. Mellan 2021 och 2024 har kostnaderna för verksamheten minskat med 21 procent.

Under perioden 2020–2024 har Livsmedelsverket gjort flera insatser för att se till så att det går att lita på information om livsmedel. Men myndigheten har samtidigt konstaterat att den saknar information om var riskerna finns och var de är som störst. Livsmedelsverkets egna undersökningar inom olika områden har också visat att det ofta finns brister i märkningar och information om mat, till exempel när det gäller allergener. Samtidigt

visar undersökningar att allmänheten är nöjd med den information om livsmedel som den har tillgång till.⁸²

5.4.1 Svårt att se vad Livsmedelsverket gör och vad arbetet ger för resultat

Livsmedelsverkets redovisning av vad myndigheten gör inom området redlig livsmedelshantering är mycket begränsad och varierar mellan olika år. Detta gör att det är svårt att se vad myndigheten gör och vilka effekter arbetet får. I årsredovisningen för 2024 redovisas dessutom arbetet under verksamhetsområdet Säkra livsmedel, vilket gör det svårt att urskilja vad myndigheten gjort på området under det senaste året.

Våra intervjuer med Livsmedelsverket visar att redlig livsmedelshantering är ett område som myndigheten har haft svårt att arbeta med. Det beror dels på att myndigheten i första hand är organiserad för livsmedelshygieniska frågor, dels på att myndigheten upplever att den har begränsade resurser för arbetet. Arbetet mot fusk kräver delvis andra kompetenser än de myndigheten har. Livsmedelsverket behöver därför samverka med andra myndigheter för att kunna bedriva ett effektivt arbete inom området. Det är också ett område som tenderar att växa ju mer myndigheten ägnar tid åt det, eftersom de då hittar nya behov och nya misstankar om fusk.

5.4.2 Arbetet mot livsmedelsfusk har byggts upp över tid men minskat något på grund av minskade anslag

Årsredovisningarna för 2020–2024 visar att Livsmedelsverket byggt upp och utvecklat sitt arbete med att upptäcka och förhindra fusk i livsmedelskedjan över tid. Livsmedelsfusk ingår som en del i regeringens livsmedelsstrategi, och det finns mål om att fusket ska minska.

I början av perioden fokuserade Livsmedelsverket i första hand på generella beskrivningar av fusket och på att skaffa sig en omvärldsbevakning som skulle ge myndigheten en bättre bild av inom vilka områden det finns risk för fusk.⁸³ Under 2021 fokuserade myndigheten även på att förbättra sin

⁸² Livsmedelsverket (2023). *Märkvärdigt. En undersökning av konsumenternas förståelse av livsmedelsinformation*, s. 59–60.

⁸³ Livsmedelsverket (2021). *Årsredovisning 2020*, s. 10.

samverkan med kommunsektorn i arbetet mot fusk, och en strategi togs fram för arbetet.

I dag består en stor del av Livsmedelsverkets arbete inom området av att delta i olika nätverk på europeisk och nationell nivå. Arbetet består också av att informera och sprida kunskap om fusk med livsmedel till andra statliga och kommunala myndigheter samt till företag. En viktig del har varit att utbilda andra myndigheter om livsmedelsbedrägerier, och i det arbetet har myndigheten använt sig av sina ordinarie verktyg för att bidra till en effektiv, riskbaserad och likvärdig livsmedelskontroll i hela landet. I den nationella kontrollplanen ingår till exempel numera skrivningar om fusk i flera av de operativa målen.

Vid myndigheten finns också en grupp som i första hand arbetar förebyggande genom att ta fram kontrollmetoder och andra verktyg för att stödja kontrollmyndigheterna i deras arbete med att upptäcka och motverka livsmedelsfusk. Gruppen kan även samordna större ärenden och projekt.

Det går inte att bedöma i vilken utsträckning som dessa insatser faktiskt har gett något resultat eller fått några effekter, eftersom det saknas sådan uppföljning. Men det visar att myndigheten arbetar med uppgiften. Samtidigt visar Livsmedelsverkets enkät till kontrollmyndigheter att myndigheterna bedömer att risken för att man som konsument blir lurad när man köper mat och dryck i butik eller på restaurang minskat från 23 till 14 procent mellan 2016 och 2022.

Under senare år har Livsmedelsverket tillsammans med Polisen deltagit i ett antal operativa kontrollinsatser inom livsmedelsområdet. I samband med insatserna har myndigheterna hittat aktörer som inte har följt den svenska livsmedelslagstiftningen. Denna typ av insatser är nya för Livsmedelsverket, men visar att myndigheten under 2024 utvidgat sitt arbete till att även operativt leda kontrollen inom områden där det antas finnas stora risker för fusk.

Tabell 5. Antal ärenden med misstanke om brott samt antal och andel ärenden där Livsmedelsverket gjort någon form av kontrollinsats 2022–2024.

	2022	2023	2024
Antal ärenden där det fanns misstanke om brott	115	140	160
Antal fall där Livsmedelsverket gjorde en kontrollinsats	75	85	50
Andel ärenden där kontrollinsats gjordes (procent)	65	61	31

Källa: Livsmedelsverket (2025). *Årsredovisningen 2024*, s. 24.

Antalet ärenden där det finns misstanke om brott har ökat över tid (Tabell 5). Det finns inga förklaringar till utvecklingen i myndighetens årsredovisning. Men samtidigt kan vi också se att andelen ärenden där Livsmedelsverket gör någon form av kontrollinsats har minskat från 65 procent av ärendena 2022 till 31 procent 2024. Förklaringen till detta är enligt Livsmedelsverket att myndigheten fått minskade anslag mellan 2023 och 2024.

5.5 Livsmedelsverket har svårt att påverka befolkningens konsumtion

Det övergripande målet för Livsmedelsverkets arbete inom verksamhetsområdet Hållbar livsmedelskonsumtion är att maten och dricksvatten som produceras och konsumeras i Sverige ska vara hållbar och hälsosam. Livsmedelsverket har också genom åren fokuserat på att de som äter minst hälsosamt ska äta bättre, men i senare års årsredovisningar har detta perspektiv tonats ned något.

Området Hållbar livsmedelskonsumtion har minskat i omfattning om vi ser till de totala kostnaderna för verksamheten. År 2022 kostade verksamheten 66 miljoner kronor medan den kostade 38 miljoner kronor 2024.

5.5.1 Svenskars konsumtion av livsmedel blir inte mer hållbar över tid

Om vi ser till Livsmedelsverkets årsredovisningar och de indikatorer som myndigheten har använt sig av i sin interna uppföljning så går det inte att se någon positiv utveckling när det gäller hur hållbar livsmedelskonsumtionen är. Bedömningarna av hur hållbart befolkningen äter och vilket genomslag olika kostråd får hos befolkningen var ungefär desamma 2010 som de var 2024.

Men om vi jämför livsmedelskonsumtionen i Sverige med konsumtionen i andra länder så är resultaten ändå ganska bra. Sverige placerar sig på 11:e respektive 14:e plats av 113 undersökta länder när det gäller kvalitet och säkerhet (quality and safety) samt hållbarhet och anpassningsbarhet (sustainability and adaptation).⁸⁴

Under alla år som ingått i vår analys konstaterar Livsmedelsverket att målen för området inte nås, och i årsredovisningen för 2024 slår myndigheten också fast att konsumtionen av livsmedel i Sverige inte är hållbar.⁸⁵ Även Folkhälsomyndigheten konstaterar att svenskarnas matvanor har försämrats under perioden 2016–2024 utifrån de fyra indikatorer som myndigheten följer upp.⁸⁶ Folkhälsomyndigheten konstaterar att livsmedelskonsumtionen också har betydelse för att andelen unga vuxna i Sverige med övervikt eller obesitas fortsätter att öka.⁸⁷

I en rapport konstaterar Livsmedelsverket och Folkhälsomyndigheten att livsmedelskonsumtionen är en av de största orsakerna till sjukdomsburda i Sverige, och att detta orsakar stora och ökande kostnader för samhället. Sjukdomsburda är definierad som sjukdom, funktionsnedsättning/sjukdom och för tidig död. De pekar även på att livsmedelskonsumtionen inte heller är hållbar för miljön och klimatet, eller är jämlik utifrån socioekonomiska faktorer.⁸⁸ För att komma till rätta med bristerna i konsumtionen och konsekvenserna av den så har Livsmedelsverket och Folkhälsomyndigheten föreslagit en struktur med nationella mål, delmål och insatsområden. Strukturen ska bidra till att uppnå riksdagens folkhälsopolitiska mål om en god och jämlik hälsa och att de påverkbara hälsoskillnader som finns ska vara borta till 2048.⁸⁹

⁸⁴ The Economist (2022). *Global Food Security Index 2022*.

⁸⁵ Livsmedelsverket (2025). *Årsredovisning 2024*, s. 32.

⁸⁶ Folkhälsomyndigheten. *Statistik om vuxnas matvanor*. Webbtext. Tillgänglig på www.folkhalsomyndigheten.se, hämtad 2025-06-18.

⁸⁷ Folkhälsomyndigheten. *Var tredje ung vuxen har övervikt eller obesitas*. Webbtext. Tillgänglig på www.folkhalsomyndigheten.se, hämtad 2025-06-18.

⁸⁸ Folkhälsomyndigheten och Livsmedelsverket (2024) *En hållbar och hälsosam Livsmedelskonsumtion. Återredovisning av regeringsuppdrag*, s. 19–24.

⁸⁹ Ibid., s. 11.

Om vi ser till de indikatorer som Livsmedelsverket följer upp, till exempel vilken andel av befolkningen som bedöms äta ohälsosamt och vilken andel av hushållens konsumtionsbaserade utsläpp som kommer från konsumtion av livsmedel, så ser vi att utvecklingen är oförändrad eller negativ. Det är bara två av indikatorerna som visar en något mer positiv utveckling de senaste fem åren. Det gäller matsvinnet och den totala konsumtionen av kött, där det går att se en svagt positiv utveckling, även om kurvorna tycks plana ut eller vända uppåt igen under det senaste redovisade året.

5.5.2 Livsmedelsverket har inga skarpa verktyg för att påverka utvecklingen

Livsmedelsverket bidrar till en hållbar livsmedelskonsumtion genom att ta fram och sprida vetenskapligt baserad kunskap om hur konsumtionen av livsmedel ser ut, vad som är hållbart att äta och vad maten innehåller. Men den faktiska konsumtionen påverkas av flera olika faktorer. Flera av dessa faktorer kan inte Livsmedelsverket påverka. I andra fall har myndighetens verktyg begränsad effekt.

För att påverka utvecklingen inom verksamhetsområdet använder sig Livsmedelsverket i första hand av råd, riktlinjer, märkningar och dialoger. Under senare år har också myndigheten börjat utveckla nya kompletterande metoder och arbetssätt för att påverka utvecklingen, till exempel projekt kring skolmåltider och nya arbetssätt för att föra dialog med allmänheten och specifika målgrupper. En viktig del i arbetet är de kostråd som myndigheten tar fram och riktar till befolkningen som helhet, och de särskilda kostråd som riktas till exempel till gravida, ammande, spädbarn och äldre. På sin webbplats har myndigheten också mycket information om matvanor, hälsa och miljö som vänder sig både brett till allmänheten och till personer som arbetar med mat och matvanor inom den offentliga sektorn.

Som framgått av inledningen av avsnittet är utmaningarna stora när det kommer till att nå en hållbar livsmedelskonsumtion. Samtidigt är kostråd, kunskapsspridning och information ganska svaga styrmedel för att åstadkomma en samhällelig förändring. Dels är det svårt att nå ut med informationen till viktiga målgrupper i samhället, kanske särskilt de som äter minst hälsosamt, dels påverkas människors val av mat även av andra faktorer, som utbudet på marknaden och priser på olika livsmedel.

Det gäller därför att ha rimliga förväntningar på vad Livsmedelsverket ensamt kan åstadkomma inom området. Sett till de uppgifter och verktyg som myndigheten har så bedömer vi att Livsmedelsverket presterar förhållandevis väl inom området. Men vi bedömer också att myndigheten behöver skaffa sig bättre förutsättningar för att bedöma och värdera vilka olika verktyg som den ska satsa på för att bättre nå målen inom området. Detta blir inte minst viktigt när medlen för arbetet minskar.

Under senare år har Livsmedelsverket delvis förändrat sitt arbete på området. Myndigheten har flyttat fokus från att påverka på individnivå till att skapa samhälleliga förutsättningar för en hållbar konsumtion. Det har bland annat skett genom att Livsmedelsverket tonat ner i vilken mån de vänder sig till och arbetar direkt mot allmänheten. I årsredovisningar fram till och med 2019 skrev Livsmedelsverket att myndigheten skulle vara offensiv i sin förmedling av kunskap och information om vad som krävs för att livsmedelskonsumtionen i Sverige ska bli hållbar. Men i senare årsredovisningar står snarare att Livsmedelsverket mer fokuserar på att påverka beslutsfattare på olika nivåer i samhället, till exempel inom kommuner, regioner och företag.

Livsmedelsverket har inte utvärderat sina olika kostråd och vet därför inte hur väl de fungerar

Livsmedelsverket gör regelbundet undersökningar av svenskarnas matvanor och tillhandahåller kostråd till flera olika grupper i samhället. Det är i det arbetet svårt att direkt koppla förändringar i matvanor till specifika kostråd. Myndigheten har inte heller gjort någon utvärdering av vilket genomslag de olika kostråden får. Det gäller i första hand de generella kostråd som är riktade till befolkningen som helhet. Att döma av utvecklingen på området har de råden en liten påverkan på befolkningens matvanor. I våra intervjuer beskriver också myndigheten kostråden som bra tips om hur du kan äta om du vill ha friska år i ditt långa liv, snarare än som ett vasst verktyg för beteendeförändring. I ett utkast till nya generella kostråd konstaterar också Livsmedelsverket att det är osannolikt att de uppdaterade kostråden får ett stort genomslag på konsumtionen av livsmedel utan att man samtidigt genomför andra typer av åtgärder.⁹⁰

⁹⁰ Livsmedelsverket (2024). *Förslag till generella kostråd för den vuxna befolkningen. Hanteringsrapport. Remissversion januari 2025*, s. 166.

När det gäller till exempel kostråd riktade till äldre och små barn så vet myndigheten mer om vilket genomslag som råden får och hur de uppfattas. Det handlar bland annat om att just de råden i första hand riktar sig till professionella inom vård och omsorg som förmedlar råden vidare till patienter och deras anhöriga. De undersökningar som Livsmedelsverket gjort när det gäller dessa råd visar att råden får bra genomslag och att de som jobbar inom vård och omsorg bedömer att råden är användbara och bra.

5.5.3 Högt förtroende för Livsmedelsverkets kostråd och arbete med hållbar livsmedelskonsumtion

En central del i Livsmedelsverkets arbete med att nå ut med information om en hållbar livsmedelskonsumtion är kontaktytorna med kostarbetare i den offentliga sektorn, det vill säga personer som arbetar med hållbar livsmedelskonsumtion och offentliga måltider. En mycket stor del av denna kommunikation sker via myndighetens webbsida och sociala medier. Därutöver tillhandahåller myndigheten olika kunskapsunderlag, utbildningar, nationella riktlinjer och stöd för kostarbetarnas arbete. Myndigheten arrangerar också olika mötesplatser och konferenser om hållbar livsmedelskonsumtion.

Enligt Livsmedelsverkets förtroendemätning har nio av tio kostarbetare ett högt förtroende för Livsmedelsverket. Förtroendet har också ökat över tid. Måltidschefer, dietister, sjuksköterskor och barnmorskor har högst förtroende för Livsmedelsverket, medan läkare inom primärvården har ett något lägre förtroende. När det gäller vissa politiska och opolitiska beslutsfattare på olika nivåer i kommuner är förtroendet lägre.

Det höga förtroendet skapar goda förutsättningar för Livsmedelsverket att nå ut med information som får praktiskt genomslag ute i verksamheten. Det bekräftas även av vår hearing med kostarbetare. Deltagarna beskriver Livsmedelsverket som en kunnig, tillgänglig och hjälpsam myndighet, vars stöd och material är till stor nytta för dem i deras arbete. För kostarbetarna är det särskilt viktigt att Livsmedelsverkets vetenskapliga underlag i form av bland annat livsmedelsdatabasen och olika matvaneundersökningar finns tillgängligt och uppdateras.

5.6 Pådrivande aktör för stärkt livsmedelsberedskap

Civilt försvar är Livsmedelsverkets näst största verksamhetsområde och ett område som vuxit mycket under de senaste fem åren. När myndigheten började arbeta med detta bestod mycket av arbetet av att analysera, planera och samverka. Nu ska arbetet gå över till mer konkreta åtgärder för att höja beredskapen i sektorn. Samtidigt är det en utmaning för myndigheten att se till att verksamheten blir effektiv när resurserna ökar kraftigt på kort tid.

5.6.1 Ett område som växer snabbt

I totalförsvarspropositionen för 2021–2025 bedömde regeringen att en livsmedelsberedskap behöver byggas upp för att livsmedelsförsörjningen ska tryggas om det skulle inträffa en säkerhetspolitisk kris som varar minst tre månader där logistikflödena med omvärlden är begränsade.⁹¹ Sedan dess har Livsmedelsverket fått kraftigt ökade resurser på området. År 2021 var kostnaderna för verksamhetsområdet Civilt försvar 81 miljoner kronor, vilket motsvarade 12,5 procent av myndighetens totala kostnader. Kostnaderna har sedan dess ökat varje år, och var 2024 nästan 170 miljoner kronor, vilket motsvarade 20 procent av myndighetens totala verksamhetskostnader.⁹²

Livsmedelsverket har flera uppgifter, uppdrag och roller som är kopplade till det civila försvaret. Livsmedelsverket ska som beredskapsmyndighet ha en beredskap så de kan utföra sina egna uppgifter även i kris och krig. Som sektorsansvarig myndighet ska Livsmedelsverket leda arbetet med att samordna myndigheternas åtgärder i sektorn för livsmedelsförsörjning och dricksvatten och driva på sektorns arbete. Livsmedelsverket har också sedan 2021 haft i uppdrag att arbeta med att bygga upp Sveriges livsmedelsberedskap tillsammans med bland annat Jordbruksverket och Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA).⁹³

⁹¹ Prop. 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021–2025*.

⁹² Livsmedelsverkets årsredovisningar 2023–2024.

⁹³ Se uppdrag i regleringsbrevet för åren 2021–2025.

Livsmedelsverket uppfattas som drivande och stödjande

Livsmedelsverket har genomfört och planerar att genomföra många olika åtgärder för att stärka det civila försvaret inom sitt område, både på egen hand och tillsammans med andra myndigheter i livsmedelssektorn. Det rör sig dels om direkta svar på regeringsuppdrag, dels om åtgärder som myndigheterna själva har identifierat som angelägna. Insatserna spänner över ett brett fält och omfattar

- att ta fram inriktning, mål och planer
- att ta fram och samla kunskaper och utveckla metoder
- att ge stöd till myndigheter och kommuner och samverka med dessa
- dialog och samverkan med privata näringslivet
- operativa insatser för att höja beredskapen.

Den generella bild som vi får i våra kontakter och intervjuer med såväl de myndigheter som Livsmedelsverket samverkar med som med Livsmedelsverkets övriga målgrupper är att myndigheten är aktiv, pådrivande och ger ett bra stöd i arbetet med att bygga upp beredskapen inom livsmedelssektorn.

5.6.2 Livsmedelsverket stöttar andras arbete med livsmedelsberedskap

Livsmedelsverket har i uppgift att arbeta för att Sverige ska ha säker mat, men inte att förse Sverige med livsmedel. Myndigheten varken producerar, distribuerar eller serverar själv några livsmedel. Livsmedelsverkets arbete med att höja livsmedelsberedskapen handlar därför mycket om att stötta de aktörer som på olika sätt bidrar till livsmedelsförsörjningen. Det gäller de kommuner och regioner som i olika sammanhang serverar mat till sina medborgare och de företag som tillverkar, distribuerar och säljer livsmedel.

Livsmedelsverkets stöd till kommuner och regioner är uppskattat

Livsmedelsverket stödjer kommuners och regioners uppbyggnad av livsmedelsberedskap på olika sätt. Livsmedelsverket har publicerat flera handböcker inom myndighetens olika ansvarsområden, men arbetar också i varierande grad med andra verktyg. Vår bild från våra intervjuer och hearings med kommuner och regioner är att de uppskattar stödet från Livsmedelsverket. Men det finns också önskemål om mer konkret hjälp när kommunerna ska genomföra olika åtgärder.

Beredskapen när det gäller offentliga måltider är ett av de områden som Livsmedelsverket arbetar med. Livsmedelsverket publicerade med ekonomiskt stöd från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) en beredskapshandbok för offentliga måltider 2022.⁹⁴ När Statskontoret 2023 undersökte beredskapen inom kommuners och regioners måltidsverksamhet så sa flera av de kommuner och regioner vi intervjuade att de ville att Livsmedelsverket skulle ge dem mer praktiskt stöd som utgår från ett kommunalt och regionalt perspektiv.⁹⁵ Sedan dess har handboken kompletterats med olika typer av stödmaterial. Myndigheten anordnar också bland annat workshops och nätverksträffar.

Livsmedelsverket har inte gjort någon systematisk utvärdering av insatserna för att höja beredskapen när det gäller offentliga måltider, utan samlar in synpunkter och förbättringsförslag vid olika typer av möten med målgrupperna, som en del av ett kunskaps- och erfarenhetsutbyte. Ett övergripande mål för myndighetens arbete är att samtliga kommuner ska börja arbeta med att ta fram beredskapsplaner för att kunna se till att måltidsverksamheten fungerar vid kriser eller allvarliga störningar. Enligt Livsmedelsverkets uppföljningar 2018, 2021 och 2024 har andelen kommuner som har en beredskapsplan stadigt ökat, men målet är ännu inte uppnått. Det går inte att veta vilken effekt Livsmedelsverkets arbete har haft på arbetet med beredskapsplaner. Men de kostarbetare i kommuner och regioner som var med på vår hearing menade att de är nöjda med stödet från Livsmedelsverket och dialogen med myndigheten kring beredskapen när det gäller offentliga måltider.

Livsmedelsverket stöder också beredskapen inom livsmedelskontrollen. Myndigheten publicerade 2023 handboken Livsmedelskontroll vid kris och höjd beredskap. I vår hearing med kommunala kontrollmyndigheter framkom det att Livsmedelsverkets skriftliga material på området är bra, men att kommuner önskar mer stöd med det praktiska genomförandet med att bygga upp sin beredskap.

⁹⁴ Livsmedelsverket (2022). *Beredskapshandbok för offentliga måltider*.

⁹⁵ Statskontoret (2023). *En stärkt livsmedelsberedskap i kommuner och regioner*.

Bra dialog med företagen, men de vill ha tydligare besked

I grunden är det företag som står för Sveriges livsmedelsförsörjning. Livsmedelsverket har sedan 2016 hållit i en samrådsgrupp för krisberedskapsplanering av livsmedelsförsörjning (SKAL). SKAL är Livsmedelsverkets huvudsakliga forum för att diskutera beredskapsfrågor med livsmedelsbranschen. Gruppen ska främja dialog och informationsutbyte mellan myndigheter, branschorganisationer och företag inom livsmedelssektorn för att höja livsmedelsberedskapen.

I våra intervjuer har Livsmedelsverket lyft fram att arbetet i SKAL-gruppen fungerar mycket bra. Livsmedelsföretagens branschorganisationer delar den bilden. Men i vår hearing framförde branschorganisationerna också att de önskar att arbetet ska bli mer konkret inriktat på förmågor och kapacitet. Branschorganisationerna menar att Livsmedelsverket och övriga myndigheter behöver komma i gång med att göra upphandlingar och skriva avtal med företagen för att livsmedelsförsörjningen ska tryggas. Livsmedelsföretagen önskar också tydligare svar på vilka regler och krav som kommer att gälla vid kriser och krig. Det gäller inte minst regler kring livsmedelssäkerhet och hur myndigheterna och kommunerna kommer att arbeta med livsmedelskontrollen vid kriser och krig.

Operativa åtgärder för att höja förmågor ställer nya krav

Beredskapsarbetet är på väg in i en fas som mer handlar om att konkret höja förmågor. I inriktningsbeslutet för det civila försvaret skriver regeringen att beredskapsmyndigheterna ska prioritera konkreta åtgärder som ger direkt ökad förmåga att kunna hantera konsekvenserna av ett väpnat angrepp före åtgärder som kräver omfattande planering, utredning eller ändrade författningar.⁹⁶

Som ett led i att öka den faktiska förmågan att hantera kriser och krig hos kommuner, regioner och företag så fick Livsmedelsverket och Naturvårdsverket 2024 i uppdrag att tillsammans med andra berörda myndigheter utreda och analysera behovet av att införa investeringsprogram för livsmedel, dricksvatten och avlopp och förutsättningarna för

⁹⁶ Regeringsbeslut 2024-12-19. *Inriktning för civilt försvar 2025–2030*.

att göra det.⁹⁷ Under 2024 genomförde Livsmedelsverket ett pilotprojekt där kommuner och regioner kunde söka bidrag för åtgärder som minskar sårbarheterna i kommunala och regionala samhällsviktiga verksamheter som är kopplade till offentliga måltider och dricksvattenförsörjningen. Livsmedelsverket tog emot 229 ansökningar och delade ut 41 miljoner kronor fördelat på 37 olika ansökningar.

Livsmedelsverkets bedömning är att de utbetalade medlen har bidragit till att göra verksamheterna mer robusta genom att kommuner och regioner köpt in utrustning som vattentankar, reservgeneratorer och frystorkade måltider. I Livsmedelsverkets uppföljning ger de som tagit emot bidraget Livsmedelsverket gott betyg för att myndigheten är tillgänglig och hjälpsam. Men vår hearing och våra intervjuer visar också att pilotprojektet drogs med vissa barnsjukdomar. Informationen om möjligheten att söka bidraget nådde inte ut till alla, och vissa ansåg att ansökan var komplicerad. Bland annat var det i början svårt att förstå vad som krävdes för att kunna få bidraget.

Under 2025 har Livsmedelsverket i uppdrag att genomföra ett motsvarande pilotprojekt för robusta livsmedelsbutiker. Livsmedelsverket har också i rollen som sektorsansvarig myndighet uppdraget att samordna, utveckla och förvalta investeringsprogram för att höja förmågor inom hela beredskapssektorn.⁹⁸ Att betala ut bidrag på detta sätt är en ny typ av uppgift för Livsmedelsverket, och kräver en delvis ny typ av kompetens. Samtidigt finns det ett tryck på att investeringsprogrammen ska komma på plats snabbt. Statskontoret har tidigare kunnat se att risken för felaktiga utbetalningar ökar när den här typen av uppdrag ska genomföras på kort tid och när stöd ska betalas ut till privata aktörer. Samtidigt är investeringsstöd en typ av insats som är förhållandevis lätt att dokumentera och därmed kontrollera, förutsatt att den myndighet som betalar ut stödet får tillräckliga mandat. Det är därför viktigt hur eventuella bidragsförordningar utformas.⁹⁹

⁹⁷ Livsmedelsverket och Naturvårdsverket (2025). *Investeringsprogram. Beredskapssektorn livsmedelsförsörjning och dricksvatten.*

⁹⁸ Regeringsbeslut 2024-12-19. *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Livsmedelsverket.*

⁹⁹ Statskontoret (2023). *Korrekta utbetalningar av statligt stöd till företag och andra juridiska personer, s. 19ff.*

5.6.3 Beredskapen och arbetet på dricksvattenområdet har förstärkts under senare år

Livsmedelsverket får ett gott betyg för sitt arbete med beredskapen på dricksvattenområdet från både de myndigheter Livsmedelsverket samverkar med och de kommunala dricksvattenproducenterna. Det visar våra intervjuer och hearingar.

Övningar, katastrofhjälp och labbkapacitet ökar förmågan

Livsmedelsverket erbjuder konkret stöd till att höja förmågan till dricksvattenproducenter genom bland annat handböcker, nödvattenövningar och den nationella vattenkatastrofgruppen (VAKA).

Livsmedelsverket gav 2019 ut handboken Klimatanpassad försörjning av dricksvatten och gav 2022 ut Handbok i krisberedskap och civilt försvar för dricksvatten. Den senare uppdaterades under 2024. Företrädare för dricksvattenproducenter vi intervjuat har sagt att handböckerna är nyttiga och ger ett värde för målgruppen.

Livsmedelsverket har tillsammans med länsstyrelserna genomfört en handfull nödvattenövningar per år under cirka 10 års tid. De som deltog i övningarna under 2024 är personer från kommuner och regioner samt aktörer inom vatten och avloppsbranschen. Målet med övningarna är bland annat att bestämma rollfördelningen om det blir en störning i dricksvattenförsörjningen och att identifiera förbättringsområden. Enligt Livsmedelsverket har nästan alla som deltagit i övningarna sagt att förmågan att planera nödvattenförsörjningen har ökat och att de har fått kunskap och underlag för att planera situationer som kräver nödvatten. Alla aktörer som deltagit i övningarna har även tagit fram handlingsplaner för sitt fortsatta arbete.¹⁰⁰

Vattenkatastrofgruppen (VAKA) stödjer kommuner och dricksvattenproducenter vid kriser som påverkar dricksvattnet genom att tillhandahålla expertkunskap, samordning och utrustning för att hantera vattenrelaterade nödsituationer. Under 2024 hanterade VAKA totalt åtta larm. Enligt branschorganisationen Svenskt vatten är VAKA en funktion som

¹⁰⁰ Livsmedelsverket (2025). *Årsredovisningen 2024*, s. 45.

organisationens medlemmar uppskattar, och flera har också anmält sig till den reservdelsakut som Livsmedelsverket har börjat bygga upp.

Livsmedelsverket driver i samarbetet med Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) och SVA ett nationellt beredskapslaboratorium för vatten. Syftet är att öka förmågan att möta mikrobiologiska hot mot dricksvattenförsörjningen vid kriser och när beredskapen höjs av andra skäl. Myndigheten arbetar med att även öka sin kapacitet att analysera kemiska föroreningar och radioaktivitet. Att Livsmedelsverket har en bred analyskapacitet och kan analysera dricksvatten även när man inte vet vad man letar efter, är något som Svenskt vatten pekat på är viktigt, exempelvis efter intrång i vattenverk när dricksvattenproducenten inte vet om vattnet blivit förorenat på något sätt.

5.6.4 Svårt att bedöma hur effektiv verksamheten är

Livsmedelsverkets årsredovisningar samt de redovisningar som Livsmedelsverket lämnat tillsammans med Jordbruksverket och SVA innehåller beskrivningar av pågående och genomförda aktiviteter och vissa prestationer. Livsmedelsverket beskriver resultaten av arbetet i kvalitativa ordalag. Det handlar exempelvis om ökad kunskap, ökad medvetenhet och ökad förståelse. Det handlar också om bättre kommunikation, tydligare roller och ansvar och förutsättningar för snabbare beslut och informationsutbyte. Livsmedelsverket resonerar i sin årsredovisning om förväntade effekter av vissa åtgärder. Däremot saknas det i stor utsträckning underlag i myndighetens redovisning som kan visa på vilka effekter som arbetet faktiskt fått på förmågan till livsmedels- och dricksvattenförsörjning.

Livsmedelsverket redovisar inte heller hur myndighetens kostnader för verksamhetsområdet Civilt försvar fördelar sig på olika uppgifter och uppdrag. Men viss information går att utläsa från årsredovisningens anslagsredovisning. Regeringen har via villkor i regleringsbrevet delvis styrt hur myndigheten ska fördela sina resurser, genom att ange minsta belopp för olika uppgifter och uppdrag. Av anslagsredovisningen framgår att Livsmedelsverket under 2024 använde totalt 139,3 miljoner kronor av förvaltningsanslaget för att förstärka arbetet med civilt försvar, varav

- 32,7 miljoner till uppbyggnaden av livsmedelsberedskap och dricksvattenförsörjning i enlighet med regeringsuppdrag
- 7,6 miljoner till uppbyggnad av beredskapslaboratorium för dricksvatten
- 15,9 miljoner kronor till arbetet som sektorsansvarig myndighet.¹⁰¹

Livsmedelsverket redovisar inte vad resterande cirka 83 miljoner kronor har använts till. Vi tolkar det som att det är medel som använts för åtgärder inom ramen för uppgiften som beredskapsmyndighet. Livsmedelsverket har sammanlagt lagt en något större del av förvaltningsanslaget på uppgifter och uppdrag inom ramen för civilt försvar än villkoren i regleringsbrevet krävt. Mest noterbart är arbetet som sektorsansvarig myndighet, där regeringen angett att minst 7,5 miljoner ska användas och Livsmedelsverket använt mer än dubbelt så mycket medel.

Bristen på data när det gäller resultat och kostnader gör det över lag svårt att uttala sig om hur effektiv verksamheten är. Men vi ser också att det i dagsläget är svårt att mäta effekterna av Livsmedelsverkets arbete med civilt försvar. Bland annat är det inte helt klart vad målet är, det vill säga vilken förmåga som ska byggas upp. När Statskontoret utredde livsmedelsberedskapen i kommuner och regioner 2023 fanns det en bred enighet bland både kommunala och statliga myndigheter om behovet av beslutade mål, eller krav, på livsmedelsberedskapen.¹⁰² Det behovet finns kvar. Livsmedelsverket har än så länge inte tagit fram några egna mål och mått på vilken livsmedelsberedskap Sverige bör ha, även om Statskontoret uppfattar att det pågår en diskussion om det på myndigheten. En annan svårighet är att det delvis saknas statistik och andra data på livsmedelsområdet som kan användas för att mäta beredskapen. En tredje svårighet är att frågor om beredskap är säkerhetspolitiskt känsliga och kan omgärdas av sekretess.

¹⁰¹ Livsmedelsverket (2025). *Årsredovisningen 2024*, s. 64.

¹⁰² Statskontoret (2023). *En stärkt livsmedelsberedskap i kommuner och regioner*.

Vi noterar dock att kraven på Livsmedelsverket att redovisa både effekter och kostnader för insatser kommer öka. I inriktningsbeslutet för det civila försvaret skriver regeringen att alla beredskapsmyndigheter i samband med årsredovisningen ska lämna en särskild redovisning av

- vilka huvudsakliga åtgärder som myndigheten har genomfört inom sitt ansvarsområde för att höja det civila försvarets förmåga att kunna möta en höjd beredskap
- hur de medel som disponerats av myndigheten för att stärka arbetet med det civila försvaret fördelar sig på olika redovisade verksamheter
- hur vidtagna åtgärder inom myndighetens ansvarsområde har bidragit till att nå målet för det civila försvaret.¹⁰³

5.6.5 Att myndigheten har flera olika roller i beredskapssystemet är en utmaning

Livsmedelsverket är både beredskapsmyndighet och sektorsansvarig myndighet enligt förordningen om myndigheters beredskap. Våra intervjuer på myndigheten visar att det inte är helt tydligt för alla på myndigheten eller för målgrupperna hur de olika uppgifterna och rollerna förhåller sig till varandra och till den verksamhet myndigheten har i fredstid. Det har exempelvis tidvis varit svårt för myndigheten att hålla isär rollerna som beredskapsmyndighet respektive sektorsansvarig myndighet, även om vår bild är att det är något som myndigheten aktivt har arbetat med och att det med tiden blivit tydligare både internt och externt. Ett annat exempel på en viss otydlighet i rollerna är hur Livsmedelsverkets ansvar för den nationella samordningen för dricksvatten förhåller sig till sektorsansvaret. Myndigheten har här pekat på en viss risk för dubbelarbete.

När uppgifterna som rör det civila försvaret växer mycket snabbare än andra uppgifter och får mer resurser uppstår också slitningar. De som jobbar med frågorna försöker enligt vad de själva säger kommunicera att beredskapsarbetet angår hela myndigheten. Men vår bild är att den bilden inte genomsyrar hela myndigheten än.

¹⁰³ Regeringsbeslut 2024-12-19. *Inriktning för civilt försvar 2025–2030.*

Arbetet i sektorn fungerar bra, men går inte alltid i takt

Den gemensamma uppfattningen bland myndigheterna i beredskapssektorn för livsmedelsförsörjning och dricksvatten är att de har kommit långt i sitt arbete. Myndigheterna har tillsammans tagit fram mål för beredskapssektorns arbete, lagt fast grunderna för arbetet i sektorn och har en gemensam tioårsplan där myndigheterna på en övergripande nivå presenterar vilka åtgärder de planerar att genomföra.

Livsmedelsverket får i våra intervjuer beröm från de övriga myndigheterna i sektorn för sitt sätt att leda och driva på sektorns arbete. Det är en bild som delas av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), som ger myndigheten gott betyg när det gäller att möta MSB:s behov av samverkan och inrapportering av uppgifter. Livsmedelsverket agerar också proaktivt: När MSB går ut med olika förfrågningar eller begäran om uppgifter har Livsmedelsverket ofta redan börjat arbeta på området.

Ibland uppfattar de andra myndigheterna i beredskapssektorn att Livsmedelsverket springer för fort för att övriga myndigheter ska hinna med, eftersom de har mindre resurser. Det kan påverka kvaliteten i olika underlag. Naturvårdsverket är nya i sektorn och har, enligt både vad de själva och de övriga myndigheterna säger, haft svårt att växla upp, bland annat eftersom de inte har haft tillräckliga resurser för arbetet. För länsstyrelsernas del är utmaningen att de ofta förväntas lämna ifrån sig ett enda underlag eller ställningstagande, trots att de är 21 separata myndigheter. Den höga takten i arbetet innebär en risk för att den samlade kompetensen i sektorn – och bland beredskapsmyndigheterna i stort – inte utnyttjas effektivt. Ett önskemål från övriga myndigheter är därför att Livsmedelsverket tar större hänsyn till deras kapacitet och ledtider när de utformar sina beredningsprocesser.

5.7 En bättre redovisning av resultat och kostnader skulle underlätta uppföljning och styrning

Vår analys av Livsmedelsverkets resultat visar att det finns områden där en bättre redovisning skulle underlätta för regeringen att följa upp, pröva och styra verksamheten. Det handlar bland annat om att Livsmedelsverket i sin årsredovisning kan bli bättre på att redovisa kostnaderna för olika delar av verksamheten samt på att redovisa och analysera prestationer och effekter.

5.7.1 Förbättra överblicken av verksamhetskostnaderna

En grund för en bra resultatredovisning är att det går att följa hur de totala verksamhetskostnaderna utvecklats och använts i olika delar av verksamheten och för olika ändamål. Ur den aspekten är myndighetens nuvarande indelning i verksamhetsområden problematisk eftersom ett område, Säkra livsmedel, står för 75 procent av verksamhetskostnaderna. Ett så stort område kräver en tydligare redovisning av kostnader för olika delområden än vad som finns i den nuvarande årsredovisningen.

Det går att följa kostnaderna för den del av området som handlar om Livsmedelsverkets egna kontroller på ett någorlunda tydligt sätt. Men dessa kontroller är bara halva området. Det innebär att myndigheten använder ungefär 300 miljoner kronor till annan verksamhet som visserligen beskrivs med ord, men där det är omöjligt för läsaren få en uppfattning om hur mycket olika verksamheter kostar och om det sker några förskjutningar över tid. Det gör i sin tur att det blir svårt att bedöma nyttan av verksamheterna i förhållande till vad de kostar.

5.7.2 Längre tidsserier skulle bidra till bättre analyser

Vi bedömer att Livsmedelsverkets resultatredovisning skulle tjäna på tidsserier som är längre än de nuvarande treåriga. Det gäller både för kostnader, prestationer och andra mått. Tre år är ofta ett för kort tidsperspektiv för att det ska gå att göra djupare analyser av orsakssamband och urskilja trender från tillfälliga variationer. Utfallet kan också ha påverkats av händelser som inträffade längre tillbaka i tiden. Det kan till exempel ta flera år innan nya åtgärder och arbetssätt ger önskat resultat. Längre tidsserier bidrar till att det går att göra mer meningsfulla analyser av vilka faktorer som påverkat resultaten.

I avsnitt 5.3.4 redovisar vi en produktivitetmätning för slakterikontrollen som visar en tioårig tidserie där prestationer ställs mot fastprisberäknade kostnader. En sådan redovisning visar fördelarna med längre tidsserier.

5.7.3 Redovisa likvärdigheten i kontrollen bättre

Bristande likvärdighet i livsmedelskontrollen är en av Livsmedelsverkets största utmaningar. Med tanke på detta anser vi att frågan om likvärdighet får ett för litet utrymme i årsredovisningen. Det gäller både redovisningen

av myndighetens egna kontroller och de kontroller som länsstyrelserna och kommunerna utför.

I årsredovisningen för 2024 finns det beskrivningar av vilka åtgärder som myndigheten har vidtagit för att kontrollerna ska bli mer likvärdiga. Men det finns inga resultat eller någon statistik som visar hur olikvärdig kontrollen är i dag, eller om skillnaderna ökar eller minskar. Det är metodologiskt svårt att mäta likvärdigheten i kontrollerna, men det är inte omöjligt. Vi bedömer därför att det är viktigt att myndigheten försöker redovisa det, eller åtminstone gör en mer utförlig kvalitativ bedömning av området.

Fram till och med årsredovisningen för 2023 redovisade Livsmedelsverket kvantitativa uppgifter om i hur hög utsträckning kommunala kontrollmyndigheter och länsstyrelser genomförde kontrollerna i den nationella kontrollplanen. Dessa uppgifter lämpade sig väl som grund för en djupare analys i årsredovisningen om likvärdigheten och hur den förändrats. Men Livsmedelsverket slutade att redovisa uppgifterna i årsredovisningen för 2024 efter att Riksrevisionen hade ifrågasatt statistiken. Enligt Livsmedelsverket ansåg Riksrevisionen att statistiken inte gällde myndighetens egna resultat utan prestationer som utfördes av andra myndigheter, samt att den avsåg gamla uppgifter eftersom den visade läget ett år tidigare än det år som årsredovisningen gällde.

Vi håller med om att det är bättre med aktuell statistik, och det är något som Livsmedelsverket bör ta fram. Men tills vidare anser vi att en tidsserie som slutar med året innan det år årsredovisningen gäller är betydligt bättre än att inte redovisa någon statistik alls. Detta gäller särskilt eftersom det handlar om hur väl myndigheten presterar inom en så central fråga som likvärdigheten i kontrollerna. En sådan tidsserie kan fungera som en utgångspunkt i en analys som även innehåller en mer kvalitativ bedömning av utvecklingen det allra senaste året.

Det stämmer att det inte är Livsmedelsverket som utför de kontroller som genomförs av kommunala kontrollmyndigheter och länsstyrelser. Men enligt instruktionen ska myndigheten leda, samordna och följa upp livsmedelskontrollen och verka för en likvärdig kontroll i hela landet. Vi anser att information om likvärdigheten i länsstyrelsernas och de kommunala

kontrollmyndigheternas kontroller är viktig för att kunna bedöma effekterna av myndighetens förmåga att leda och samordna kontrollen.

Ett ytterligare argument för att detta inte redovisas i årsredovisningen är att regeringen varje år på hösten får mer aktuella uppgifter om likvärdigheten i den årliga rapporten *Sveriges livsmedelskontroll*. Men vi anser att informationen även bör finnas med i Livsmedelsverkets årsredovisning. Årsredovisningen ska gälla all verksamhet som myndigheten ansvarar för, oavsett hur verksamheten finansieras eller i vilken form den bedrivs.¹⁰⁴ Därför bör en så viktig fråga som likvärdigheten i livsmedelskontrollen redovisas och analyseras utförligare i årsredovisningen, både när det gäller myndighetens egen kontroll och den som andra kontrollmyndigheter utför.

Årsredovisningen är inte heller enbart till för regeringens och riksdagens uppföljning. Även andra aktörer som granskande myndigheter och allmänheten ska med hjälp av årsredovisningen kunna få en bra överblick av hela verksamheten och hur den har utvecklats. Därför är det viktigt att den är så heltäckande som det är möjligt att göra den.

¹⁰⁴ 1 kap. 4§ förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Referenser

Dir. 2023:170. *En översyn av kontrollorganisationen och finansieringen av kontroll i livsmedelskedjan för att förenkla för företag.*

Ekonomistyrningsverket (2004). *Finansiering av tillsyn. Rapport till Tillsynsutredningen.* ESV 2004:16.

Ekonomistyrningsverket (2022). *Myndigheternas arbete med rättsliga kvalitetsuppföljningar. Översikt och utvecklingsmöjligheter.* ESV 2022:46.

Europeiska Kommissionen (2021). *Slutlig rapport från en undersökning utförd i Sverige den 19–27 april 2021 för att samla in uppgifter om huruvida de nationella åtgärder som vidtas för att motverka bedrägerier i livsmedelskedjan är lämpliga och ändamålsenliga i enlighet med förordning (EU) 2017/625. GD(SANTE).*

Folkhälsomyndigheten. *Sjukdomsinformation om salmonellainfektion.* Webbtext. Tillgänglig på www.folkhalsomyndigheten.se, hämtad 2025-08-05.

Folkhälsomyndigheten. *Statistik om vuxnas matvanor.* Webbtext. Tillgänglig på www.folkhalsomyndigheten.se, hämtad 2025-06-18.

Folkhälsomyndigheten. *Var tredje ung vuxen har övervikt eller obesitas.* Webbtext. Tillgänglig på www.folkhalsomyndigheten.se, hämtad 2025-06-18.

Folkhälsomyndigheten och Livsmedelsverket (2024). *En hållbar och hälsosam livsmedelskonsumtion. Återredovisning av regeringsuppdrag.*

Lantbrukarnas riksförbund (2024). *Vägen till ett gott företagsklimat. Lantbruksföretagares syn på myndighetskontakter och regler. Resultat och analys.*

Livsmedelsverket. *Avgifter för slakterier och vilthanteringsanläggningar*. Webbttext. Tillgänglig på www.livsmedelsverket.se, hämtad 21 januari 2025.

Livsmedelsverket (2019). *Listeria monocytogenes i livsmedel*. Riskhanteringsrapport.

Livsmedelsverket (2021). *Förtroendemätning Livsmedelsföretag*.

Livsmedelsverket (2021). *Tillämpning av riskanalysens principer vid Livsmedelsverket*. 2021-06-23.

Livsmedelsverket (2021). *Årsredovisning 2020*.

Livsmedelsverket (2022). *Beredskapshandbok för offentliga måltider*.

Livsmedelsverket (2022). *Effekter av utvecklingsarbetet i livsmedelskontrollen*. L – 2022 nr 21.

Livsmedelsverket (2022). *Förtroendemätning kontrollmyndigheter*.

Livsmedelsverket (2023). *Förtroendemätning kostarbetare*.

Livsmedelsverket (2023). *Förtroendemätning slakteriföretag och vilthanteringsanläggningar 2023*.

Livsmedelsverket (2023). *Livsmedelsverkets budgetunderlag för 2024–2026*. Dnr: 2023/01107.

Livsmedelsverket (2023). *Märkvärdigt. En undersökning av konsumenternas förståelse av livsmedelsinformation*.

Livsmedelsverket (2024). *Arbets- och beslutsordning*. Dnr 2024/00681.

Livsmedelsverket (2024). *Förslag till generella kostråd för den vuxna befolkningen*. Hanteringsrapport. Remissversion januari 2025.

Livsmedelsverket (2024). *Livsmedelsverkets definition av hållbar livsmedelskonsumtion*.

Livsmedelsverket (2024). *Livsmedelsverkets förtroendemätning bland livsmedelsföretagare 2024*.

Livsmedelsverket (2024). *Läget i livsmedelskontrollen. Utveckling, brister och förbättringsförslag 2024*. Dnr: 2024/03094.

Livsmedelsverket (2024). *Strategi för Livsmedelsverkets kommunikation*. Dnr 2024/00681.

Livsmedelsverket (2024). *Sveriges livsmedelskontroll 2023. Livsmedelskontrollen från primärproduktion till konsument*. L – 2024 nr 09.

Livsmedelsverket (2024). *Tillsammans gör vi skillnad. Livsmedelsverkets Inriktning 2025*.

Livsmedelsverket (2024). *Årsredovisningen 2023*.

Livsmedelsverket (2025). *Kontroll på distans i slakt och vilthantering. Ekonomisk analys*. L – 2025 nr 08.

Livsmedelsverket (2025). *Livsmedelsverkets budgetunderlag för 2026–2028*. Dnr: 2025/00671.

Livsmedelsverket (2025). *Livsmedelsverkets generella kostråd för den vuxna befolkningen*. L – 2025 nr 04.

Livsmedelsverket (2025). *Årsredovisningen 2024*.

Livsmedelsverket, Jordbruksverket och Kemikalieinspektionen (2024). *Kontrollen i livsmedelskedjan 2023*. S 2024 nr 04.

Livsmedelsverket och Naturvårdsverket (2025). *Investeringsprogram. Beredskapssektorn livsmedelsförsörjning och dricksvatten*.

Prop.1971:62. *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående inrättande av livsmedelsverk m.m.*

Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

Prop. 2010/11:40. *En reformerad budgetlag*.

Prop. 2016/17:104. *En livsmedelsstrategi för Sverige. Fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet*.

Prop. 2017/18:249. *God och jämlik hälsa. En utvecklad folkhälsopolitik.*

Prop. 2019/20:188. *Sveriges genomförande av Agenda 2030.*

Prop. 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021–2025.*

Regeringsbeslut 2019-12-19. *Uppdrag att genomföra åtgärder under 2020–2025 inom ramen för livsmedelsstrategin.* N2019/03245/DL.

Regeringsbeslut 2021-04-15. *Uppdrag om insatser för hållbar och hälsosam livsmedelskonsumtion.* S2021/03523 (delvis).

Regeringsbeslut 2022-06-16. *Uppdrag om att förbättra barns och ungas livsmedelskonsumtion med särskilt fokus på socioekonomiska skillnader.* S2022/02969 (delvis).

Regeringsbeslut 2023-06-15. *Uppdrag att utifrån de nordiska näringsrekommendationerna 2023 analysera hur de miljömässiga hållbarhetsaspekterna kan påverka den svenska livsmedelsproduktionen samt uppdatera de svenska kostråden.* LI2023/02733.

Regeringsbeslut 2024-12-19. *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Livsmedelsverket.* LI2024/00540, LI2024/00815 (delvis), LI2024/02361 (delvis).

Regeringsbeslut 2024-12-19. *Inriktning för civilt försvar 2025–2030.* Fö2024/02054.

Regeringsbeslut 2024-12-19. *Ändring av uppdraget till Livsmedelsverket att utifrån de nordiska näringsrekommendationerna 2023 analysera hur de miljömässiga hållbarhetsaspekterna kan påverka den svenska livsmedelsproduktionen samt uppdatera de svenska kostråden.* LI2024/01002.

Regeringsbeslut 2025-03-20. *Uppdrag till Livsmedelsverket att genomföra åtgärder under perioden 2025–2030 inom ramen för Livsmedelsstrategin 2.0 och om ändring av uppdraget om att öka likvärdigheten i livsmedelskontrollen i hela landet.* LI2025/00645.

Regeringsbeslut 2025-03-20. Uppdrag till Livsmedelsverket att utvärdera nuvarande system för subventioner av kostnader för analyser av vildsvinskött samt lämna förslag på eventuella ytterligare åtgärder som kan öka avsättningen av vildsvinskött. LI2025/00649.

Regeringskansliet (2016). Vägledning för statliga myndighetsstyrelser.

Riksrevisionen (2025). Avgiftsbelagda tjänster. Risk för ineffektivitet när myndigheter bestämmer och disponerar avgifterna. RiR 2025:9.

SOU 2024:44. Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan.

SOU 2025:64. En ny kontrollorganisation i livsmedelskedjan. För ökad effektivitet, likvärdighet och konkurrenskraft.

Statskontoret (2014). Myndigheternas ledningsformer. 2014:4.

Statskontoret (2022). Hur ska Jordbruksverket nå en ekonomi och verksamhet i balans? En analys av förutsättningar och vägar framåt. 2022:22.

Statskontoret (2023). En stärkt livsmedelsberedskap i kommuner och regioner. 2023:15.

Statskontoret (2023). Korrekta utbetalningar av statligt stöd till företag och andra juridiska personer. 2023:19.

Statskontoret (2024). Vem är det som kör? Avgiftsbelagd verksamhet i staten. Om offentlig sektor.

The Economist (2022). Global Food Security Index 2022.

Bilaga 1

Regeringsuppdraget



Regeringen

Regeringsbeslut

11

2024-08-22
LI2024/01586

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Statskontoret
Box 396
101 27 Stockholm

Uppdrag att utföra en analys av Livsmedelsverkets förutsättningar att fullgöra sina uppgifter och uppdrag samt regeringens styrning av myndigheten

Regeringens beslut

Regeringen ger Statskontoret i uppdrag att med utgångspunkt i modellen för myndighetsanalys analysera

- Livsmedelsverkets förutsättningar och förmåga att fullgöra sina uppgifter och uppdrag samt hur myndighetens olika uppgifter påverkar dess möjligheter att nå resultat inom sina olika verksamheter,
- ändamålsenligheten och effektiviteten i myndighetens interna styrning och uppföljning,
- hur helt eller delvis avgiftsfinansierade verksamheters planering och genomförande påverkas av nuvarande avgiftskonstruktioner och vilka finansieringsformer som är lämpliga för att säkerställa en effektiv och hållbar verksamhet,
- hur Livsmedelsverkets kontaktytor och dialog med olika målgrupper fungerar,
- hur gränsdragningen av myndighetens uppgifter i förhållande till andra myndigheter med närliggande uppgifter är utformad och fungerar, samt
- om regeringens styrning av Livsmedelsverket ger förutsättningar för ett effektivt, rättssäkert och ekonomiskt hållbart genomförande.

Statskontoret ska utifrån genomförd analys vid behov lämna förslag på åtgärder som Livsmedelsverket eller regeringen bör vidta för att stärka förutsättningarna för att uppgifterna ska utföras på ett effektivt, rättssäkert och ekonomiskt hållbart sätt.

Telefonväxel: 08-405 10 00
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Herkulesgatan 17
E-post: li.registrator@regeringskansliet.se

Under uppdragets genomförande ska Statskontoret inhämta synpunkter från Ekonomistyrningsverket när det gäller frågor som rör de ekonomiska målen och i övriga fall då det bedöms lämpligt.

Statskontoret ska i lämplig utsträckning beakta den pågående utredningen om en översyn av kontrollorganisationen och finansieringen av kontroll i livsmedelskedjan för att förenkla för företag (LI 2023:09) samt de nyligen redovisade betänkandena Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan (SOU 2024:44) och Livsmedelsberedskap för en ny tid (SOU 2024:8). Statskontoret ska även beakta Riksrevisionens pågående granskning av Livsmedelsverkets och vissa andra myndigheters avgiftsbelagda tjänster till företag samt andra relevanta utredningar som pågår för att effektivisera statsförvaltningen.

Livsmedelsverket ska bistå Statskontoret med de uppgifter och förutsättningar som krävs för att Statskontoret ska kunna fullgöra uppdraget på ett ändamålsenligt sätt.

Statskontoret ska löpande hålla Regeringskansliet (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet) informerat under uppdragets genomförande. Statskontoret ska senast den 31 maj 2025 lämna en muntlig delredovisning av uppdraget till Regeringskansliet (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet) och senast den 1 oktober 2025 lämna en skriftlig slutredovisning av uppdraget till Regeringskansliet (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet).

Skälen för regeringens beslut

Livsmedelsverket är förvaltningsmyndighet för livsmedelsfrågor och ansvarar för att i konsumenternas intresse arbeta för säkra livsmedel, redlighet i livsmedelshanteringen och en hållbar livsmedelskonsumtion. Livsmedelsverket ska verka för en riskbaserad, effektiv och likvärdig livsmedelskontroll. I detta ingår att leda, samordna och följa upp livsmedelskontrollen och att utöva offentlig kontroll av slakterier och andra anläggningar med animalieproduktion samt bedriva undersökningar av livsmedel. Livsmedelsverket är en myndighet av flera som ansvarar för livsmedelskontroll. Utöver Livsmedelsverket utövar även kommuner och länsstyrelser sådan kontroll.

Livsmedelsverket ska även informera om en hållbar livsmedelskonsumtion och utveckla de offentliga måltiderna samt underlätta och skapa goda

förutsättningar för företagande i livsmedelssektorn för en konkurrenskraftig livsmedelskedja. Livsmedelsverket är vidare beredskapsmyndighet och ansvarar för att samordna kris- och beredskapsplaneringen av dricksvattenförsörjning och livsmedelsförsörjning i leden efter primärproduktionen och är sektorsansvarig myndighet för beredskapssektorn livsmedelsförsörjning och dricksvatten.

Livsmedelsverkets verksamhet finansieras genom avgifter, anslag och bidrag. Anslagen är den största finansieringskällan och genererade ca 52 procent av myndighetens intäkter under 2023. Avgiftsintäkterna utgjorde ca 40 procent och bidragsintäkterna ca 8 procent av intäkterna för 2023. Avgifterna tas ut från olika aktörer och regleras i olika förordningar beslutade av regeringen. Även direkt tillämplig unionsrätt om kontroll innehåller bestämmelser om vilka avgifter som ska tas ut för kontroll och hur de ska beräknas. Den avgiftsfinansierade verksamheten medför utmaningar att förutse vilka intäkter verksamheten kommer att ha. I vissa fall finansieras enskilda verksamheter både av avgifter, vars storlek regleras i direkt tillämplig unionsrätt, och av anslag. I dessa fall är det svårt att förutse vilken nivå på anslagsfinansiering som krävs för att täcka verksamhetens kostnader i den mån de inte täcks av avgifter.

Livsmedelsverket har en bred verksamhet med många olika uppgifter och finansieringsformer. Regeringen konstaterade i budgetpropositionen för 2024 att statsförvaltningen måste vara ändamålsenligt organiserad för att leverera de resultat som regeringen och medborgarna förväntar sig och att det därför finns ett behov av att se över myndigheternas uppgifter (prop. 2023/24:1 utg. omr. 2, avsnitt 4). Övriga myndigheter med uppgifter som är närliggande Livsmedelsverkets uppgifter så som de beskrivits ovan är bl.a. Statens jordbruksverk, Statens veterinärmedicinska anstalt, länsstyrelserna och kommunerna.

Vissa delar av Livsmedelsverkets verksamhet har varit föremål för analyser av Statskontoret tidigare, t.ex. myndighetens styrning av livsmedelskontrollen samt arbetet med Livsmedelsverkets kompetenscentrum för måltider inom vård, skola och omsorg men ingen samlad analys av myndigheten och regeringens styrning har gjorts.

Mot denna bakgrund bedömer regeringen att Livsmedelsverkets förmåga och förutsättningar att fullgöra sina uppgifter och uppdrag samt

förutsättningarna för att uppgifterna hos Livsmedelsverket och hos myndigheter med närliggande uppgifter ska utföras på ett effektivt, ändamålsenligt och rättsäkert sätt, bör analyseras.

På regeringens vägnar



Peter Kullgren



Stefan Ernlund

Kopia till

Finansdepartementet/BA och SFÖ
Socialdepartementet/HC FTP
Livsmedelsverket

Bilaga 2

Uppdraget och dess genomförande

Uppdrag att analysera Livsmedelsverket

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att med utgångspunkt i modellen för myndighetsanalys analysera:

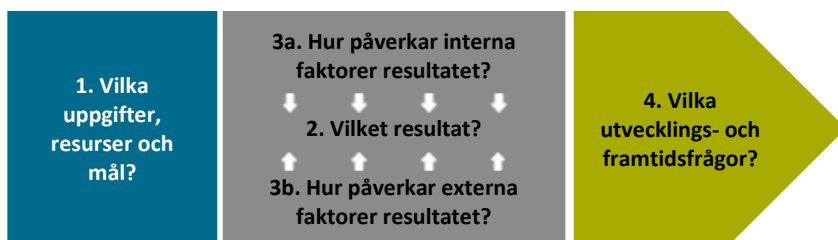
- Livsmedelsverkets förutsättningar och förmåga att fullgöra sina uppgifter och uppdrag samt hur myndighetens olika uppgifter påverkar dess möjligheter att nå resultat inom sina olika verksamheter
- ändamålsenligheten och effektiviteten i myndighetens interna styrning och uppföljning
- hur helt eller delvis avgiftsfinansierade verksamheters planering och genomförande påverkas av nuvarande avgiftskonstruktioner och vilka finansieringsformer som är lämpliga för att säkerställa en effektiv och hållbar verksamhet
- hur Livsmedelsverkets kontaktytor och dialog med olika målgrupper fungerar
- hur gränsdragningen av myndighetens uppgifter i förhållande till andra myndigheter med närliggande uppgifter är utformad och fungerar
- om regeringens styrning av Livsmedelsverket ger förutsättningar för ett effektivt, rättssäkert och ekonomiskt hållbart genomförande.

Uppdraget delredovisades muntligt den 26 maj 2025. Det här är uppdragets slutredovisning.

En myndighetsanalys med tre fördjupningar

Statskontorets modell för myndighetsanalyser är uppdelad i fyra analysmoment som till stor del bygger på varandra (Figur B1).

Figur B1. Myndighetsanalysmodellen fyra moment.



Källa: Statskontoret 2008. *Modell för myndighetsanalyser*. 2008:17.

- *Analys av Livsmedelsverkets uppgifter, mål och resurser.* Det första momentet svarar på uppdragsfrågan om regeringens styrning ger Livsmedelsverket rätt förutsättningar och på uppdragsfrågan om myndighetens olika uppgifter påverkar dess möjligheter att nå resultat inom olika verksamheter.
- *Analys av Livsmedelsverkets verksamhet och resultat.* Det andra analysmomentet svarar på uppdragsfrågan om Livsmedelsverkets förutsättningar och förmåga att fullgöra sina uppgifter.
- *Analys av Livsmedelsverkets interna styrning och uppföljning.* Det tredje analysmomenten svarar på uppdragsfrågan om Livsmedelsverkets interna styrning och uppföljning är ändamålsenlig och effektiv.
- *Analys av utmaningar och förbättringsområden.* Det fjärde momentet handlar om myndighetens utmaningar och förbättringsområden och bygger på analys och slutsatser övriga uppdragsfrågor. Vi har utifrån våra iakttagelser pekat ut eventuella utmaningar och förbättringsområden som är särskilt viktiga för att myndigheten ska kunna fullgöra sina uppgifter på ett effektivt sätt.

Tre av uppdragsfrågorna täcks in i de frågor som normalt analyseras inom ramen för en myndighetsanalys. Men tre av uppdragsfrågorna ligger något utanför modellens fyra analysmoment (även om delar av frågorna också kan besvaras inom ramen för modellen).

Vi har därför genomfört fördjupade analyser inom tre områden för att kunna besvara de frågor som regeringen vill ha svar på i uppdraget. Något förenklat har genomförandet av uppdraget därför delats upp i fyra delvis fristående och delvis sammanhängande delar:

1. Analys utifrån modellen för myndighetsanalyser
2. Analys av Livsmedelsverkets avgiftsfinansierade verksamhet
3. Analys av Livsmedelsverkets kontaktytor och dialog med olika målgrupper
4. Analys av gränsdragningen av Livsmedelsverkets uppgifter i förhållande till andra myndigheter med närliggande uppgifter.

Utifrån våra inledande dokumentstudier och dialog med Regeringskansliet valde vi att avgränsa analysen av dialog med målgrupper till att främst fokusera på livsmedelsföretagen, länsstyrelser, kommuner och regioner. Det innebär att vi inte har gjort någon fördjupad analys av Livsmedelsverkets kontaktytor och dialog med konsumenter eller allmänheten över lag. En sådan analys hade varit svår att genomföra givet att det är en så bred målgrupp och att vi inte haft möjlighet att göra några egna undersökningar av allmänhetens uppfattning av Livsmedelsverket. Däremot finns det sedan flera år undersökningar om allmänhetens förtroende och uppfattning om Livsmedelsverket och flera andra myndigheter vilket vi har använt oss av.

Analysen har främst fokuserat på åren 2020–2025. Men när vi har analyserat regeringens styrning, verksamhetens resultat, produktivitetsutvecklingen inom olika verksamhetsområden och den avgiftsfinansierade verksamheten har vi använt oss av längre tidsserier.

Metod och material

I följande avsnitt finns en mer utförlig beskrivning av de metoder som vi har använt.

Dokument

Vår analys bygger på studier av dokument som på olika sätt berör Livsmedelsverkets styrning, ledning, strategier, verksamhet, resultat och redovisning. Materialet omfattar bland annat myndighetsinterna dokument,

officiella styrdokument och rapporter publicerade av både Livsmedelsverket och andra aktörer.

Intervjuer

Vi har intervjuat företrädare för samtliga avdelningar på Livsmedelsverket. Dessutom har vi intervjuat medarbetare på Folkhälsomyndigheten, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, länsstyrelserna, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Naturvårdsverket, Regeringskansliet, Statens jordbruksverk (Jordbruksverket) och Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA). Vi har främst intervjuat enhets- och avdelningschefer. Totalt har vi genomfört ungefär 60 intervjuer där totalt omkring 90 personer medverkade.

Intervjuerna har varit semistrukturerade och en majoritet har genomförts digitalt i form av videosamtal. Före intervjuerna skickade vi ut skriftliga frågor. Alla som vi har intervjuat har också fått möjligheten att komplettera sina svar genom att skicka in skriftliga underlag.

Livsmedelsverkets förtroendemätningar och annan statistik

Vi har använt oss av olika typer av statistik för att analysera Livsmedelsverkets resultat och ekonomi. För att beräkna Livsmedelsverkets anslag och kostnader i fasta priser har vi räknat om dem till 2024 års genom att dividera med implicitprisindex för statlig konsumtion. Indexet kan beräknas från SCB:s redovisning av nationalräkenskaperna. Värdena i det index vi använt redovisas i tabellen nedan (Tabell B1).

Tabell B1. Index för fastprisberäkning.

2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
0,752	0,761	0,781	0,805	0,837	0,851	0,871	0,917	0,965	1,000

Källa: SCB, Nationalräkenskaperna, uttag 2025-03-12.

Ett viktigt underlag för vår analys har varit de förtroendemätningar som Livsmedelsverket genomfört gentemot fyra av de viktigaste målgrupperna. Mätningarna omfattar livsmedelsföretag¹⁰⁵, kontrollmyndigheter¹⁰⁶, slakteriföretag¹⁰⁷, och kostarbetare¹⁰⁸. Förtroendemätningarna genomfördes i vissa fall av externa företag.

Kvaliteten i mätningarna kan diskuteras, bland annat eftersom svarsfrekvensen ofta är låg. Livsmedelsverket redovisar i vissa fall hur svarsfrekvensen ser ut i olika grupper av svarande, men det finns ingen systematisk bortfallsanalys. Vi bedömer trots det att undersökningarna på det hela taget ger en tillförlitlig bild av målgruppernas syn på myndigheten. Bedömningen bygger på att resultaten i de flesta fall stämmer väl överens med den bild som vi har fått genom våra intervjuer och hearingar. Men små förändringar i resultaten mellan olika år bör tolkas med stor försiktighet.

Livsmedelsverkets förtroendemätning bland livsmedelsföretagare

Undersökningen riktar sig till fem olika grupper av företag, där vissa dessutom har en underindelning:

- Primärproducenter med minst fyra anställda
- Tillverkare
- Storhushåll
- Handel
- Vattenverk.

Resultaten för primärproducenter och vattenverk är inte inräknade i totalresultaten.

¹⁰⁵ Livsmedelsverket (2021). *Förtroendemätning Livsmedelsföretag*. Livsmedelsverket (2024). *Livsmedelsverkets förtroendemätning bland livsmedelsföretagare 2024*.

¹⁰⁶ Livsmedelsverket (2022). *Förtroendemätning kontrollmyndigheter*.

¹⁰⁷ Livsmedelsverket (2023). *Förtroendemätning slakteriföretag och vilthanteringsanläggningar 2023*.

¹⁰⁸ Livsmedelsverket (2023). *Förtroendemätning kostarbetare*.

Svarsfrekvensen i mätningen för 2024 var 32 procent. Frekvensen var ungefär densamma i de tidigare mätningarna. Det totala antalet svar i mätningen för 2024 var 1 298.

Livsmedelsverkets förtroendemätning av kontrollmyndigheter

Undersökningen riktar sig till inspektörer och chefer med ansvar för livsmedelskontrollen i såväl kommuner som länsstyrelser. Det är en totalundersökning, där alla som uppfyller definitionen av chef eller inspektör har tillfrågats.

Svarsfrekvensen i mätningen för 2022 var 71 procent. Frekvensen var ungefär densamma i tidigare mätningar. Det totala antalet svar i mätningen för 2022 var 802.

Livsmedelsverkets förtroendemätning av slakteriföretag och vilthanteringsanläggningar

Det är en totalundersökning där alla företag som uppfyller definitionen har tillfrågats.

Svarsfrekvensen i mätningen för 2023 var 41 procent. Frekvensen har sjunkit jämfört med mätningen 2021 (48 procent) och 2019 (54 procent). Det totala antalet svar i mätningen för 2023 var 78.

Livsmedelsverkets förtroendemätning bland kostarbetare

Undersökningen omfattar flera olika målgrupper. I vissa fall handlar det om en totalundersökning i andra fall har bara ett urval tillfrågats.

- Måltidschefer/kostchefer inom kommuner och regioner
- Dietister
- Sjuksköterskor på barnavårdscentraler (BVC)
- Barnmorskor på mödravårdscentraler (MVC)
- Läkare inom primärvården
- Lärare i hem- och konsumentkunskap
- Rektorer
- Kommunstyrelseordföranden.

Målgrupperna har delvis ändrats mellan olika år. Det gör att det inte finns något totalresultat som går att jämföra mellan de olika år som mätningarna har genomförts.

Svarsfrekvensen i mätningen för 2023 var 33 procent. Frekvensen var ungefär densamma i tidigare mätningar. Det totala antalet svar i mätningen för 2023 var 1 422.

Hearing med olika målgrupper

Vi har genomfört tre hearingar med några av Livsmedelsverkets målgrupper.

Hearing med branschorganisationer

Vi genomförde en hearing där vi bland annat undersökte hur branschorganisationer bedömer hur Livsmedelsverket fullgör sina uppgifter och uppdrag. Vi ville också få branschorganisationernas syn på om det finns några särskilda områden där myndigheten kan förbättra sin verksamhet.

Vi fick kontaktuppgifter från Livsmedelsverket till relevanta personer i respektive branschorganisation. Alla inbjudna branschorganisationer tackade ja till att medverka. Branschorganisationerna som medverkade i hearingen är Foder & spannmål, Kött- och charkuteriföretagen, Lantbrukarnas riksförbund, Livsmedelsföretagen, Svensk dagligvaruhandel, Svensk fågel, Svenska köttföretagen, Svenskt vatten och Visita.

Hearingen genomfördes fysiskt i Statskontorets lokaler. En person medverkade digitalt. Hearingen pågick i två timmar. Innan hearingen skickade vi ut frågorna som skulle avhandlas. Deltagarna fick också möjlighet att skicka in skriftliga svar i efterhand.

Hearing med företrädare för den kommunala livsmedelskontrollen

Vi genomförde en hearing där vi undersökte hur tjänstepersoner som arbetar med livsmedelskontrollen i kommuner bedömer hur Livsmedelsverket fullgör sina uppgifter och uppdrag när det bland annat gäller att verka för en riskbaserad, effektiv och likvärdig livsmedelskontroll i hela landet. Hearingen annonserades på vår webbplats. Inbjudan till hearingen skickades också ut via Sveriges kommuner och regioner som delade inbjudan i

- SNOL-nätverket (40-tal chefer och samordnare för livsmedelskontroll)

- Miljöchefsnätverket (40-tal kommuner)
- Nyhetsbrevet Miljö (1 868 prenumeranter).

Företrädare för 34 kommuner deltog i hearingen som var digital och varade i 1,5 timme. Deltagarna representerade såväl stora som små kommuner i olika delar i Sverige. Innan hearingen skickade vi ut de frågor som vi ville diskutera. Deltagarna fick också möjlighet att skicka in skriftliga svar i efterhand. Vissa av deltagarna hade även samlat in svar på våra frågor från andra angränsande kommuner vilket innebär att materialet speglar fler kommuners syn på frågorna än de deltagande kommunernas. Vi kan dock inte precisera hur många kommuner som vi samlat täckt genom vår hearing.

Hearing med livsmedelsarbetare i kommuner och regioner

Vi genomförde en hearing där vi undersökte hur tjänstepersoner som arbetar med offentliga måltider i vård, skola och omsorg bedömer hur Livsmedelsverket sköter sina uppgifter som rör en hållbar livsmedelskonsumtion och arbetet med offentliga måltider. Hearingen annonserades på vår webbplats. Inbjudan till hearingen spreds via Sveriges kommuner och regioners nätverk för Kommundietister inom vård, skola och omsorg (100 medlemmar). Inbjudan gick också ut till prenumeranterna på Livsmedelsverkets ”Måltidsbloggen”.

Tio personer från kommuner och regioner deltog i hearingen samt en person från RISE. De medverkande var bland annat dietister, forskare och chefer. Hearingen var digital och varade i 1,5 timme. Innan hearingen skickade vi ut de frågor som vi ville diskutera. Deltagarna fick också möjlighet att skicka in skriftliga svar i efterhand.

Besök på slakteri

Inom ramen för utredningen har vi besökt ett av Sveriges största slakterier. Vid besöket intervjuade vi både företrädare för Livsmedelsverkets kontroll och företrädare för slakteriet. Vi blev också visade runt i både slakthall och djurstall och hade då möjlighet att ställa frågor om slakterikontrollen och Livsmedelsverkets arbete direkt till den ansvariga personalen.

Projektgrupp och kvalitetssäkring

Statskontorets projektgrupp har bestått av utredarna Martin Johansson (projektledare t.o.m. 13 juli 2025), Magnus Medelberg, Lina Nyberg (projektledare fr.o.m. 14 juli 2025), Martin Snygg Söder och Natalie Verständig Axelius. En intern referensgrupp har bistått projektet. Vi har också inhämtat synpunkter från Ekonomistyrningsverket när det gäller de ekonomiska målen för den avgiftsbelagda verksamheten. Regeringskansliet, Livsmedelsverket och Folkhälsomyndigheten har faktagranskat utkast till relevanta delar av slutrapporten. Rapporten har kvalitetssäkrats enligt Statskontorets interna rutiner.

Bilaga 3

Fördjupning av områden där Livsmedelsverket gränsar till andra myndigheter

I denna bilaga redogör vi för hur Livsmedelsverkets gränser mot andra myndigheter ser ut och fungerar inom fyra centrala områden:

- Livsmedelskedjan
- Dricksvatten
- Livsmedelskonsumtion
- Civilt försvar

Uppdelad livsmedelskedja kräver samordning

EU:s gemensamma lagstiftning för den jordbruksbaserade livsmedelskedjan berör många svenska myndigheter – nationellt, regionalt och lokalt. Livsmedelsverket gränsar inom ramen för sina ansvarsområden till många andra myndigheter, inte minst inom ramen för livsmedelskontrollen. Myndigheterna är vana att hantera gränserna och löser ut de flesta oklarheterna. Men på vissa områden finns det risk för överlapp och luckor i myndigheternas ansvar.

EU:s politik för livsmedelssäkerhet täcker hela livsmedelskedjan

Livsmedelsverkets arbete för säker mat och säkert dricksvatten är i stor utsträckning reglerat av EU. Målet för EU:s politik för livsmedelssäkerhet är att skydda konsumenterna och att den inre marknaden fungerar väl.

Livsmedelsverket beskriver livsmedelskedjan som något som sträcker sig från jord till bord, från odling av frukt och grönsaker, uppfödning av djur, jakt och fiske, till slakterier, produktion av dricksvatten och industriell produktion av livsmedel och foder samt tillagning, servering och försäljning av livsmedel. Livsmedelskedjan omfattar också lagring och

transport av varor, samt material och produkter i kontakt med livsmedel. Även djurskydd och djurhälsa samt övervakning av djursjukdomar och växtskadegörare är delar av kedjan, liksom import av livsmedel, växter och djur och export av varor.¹⁰⁹

Den grundläggande EU-rättsakten på livsmedelsområdet är Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning. Det finns också många andra EU-förordningar. Några gäller för all verksamhet, medan andra innehåller bestämmelser för avgränsade sakområden.¹¹⁰

Livsmedelsverket är en av flera aktörer med ansvar för kontroll

Livsmedelsverket är en av flera myndigheter som utövar kontroll inom livsmedelskedjans olika delar. Förordningen (EU) 2017/625 om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet (EU:s kontrollförordning) fastställer ramarna för organisationen av offentlig kontroll, och av annan offentlig verksamhet än offentlig kontroll, i alla led i den jordbruksbaserade livsmedelskedjan. EU-lagstiftningen kompletteras på nationell nivå av bestämmelser i livsmedelslagen (2006:804), livsmedelsförordningen (2006:813) och ett flertal andra lagar och förordningar.

I flera länder är ansvaret för tillämpningen av den gemensamma lagstiftningen för livsmedelskedjan samlad på en central myndighet. Så är det exempelvis i Finland, där det finska Livsmedelsverket arbetar för människornas, djurens och växternas hälsa, men också stöder landsbygdens

¹⁰⁹ Livsmedelsverket. *Kontrollen i livsmedelskedjan*. Webbttext. Tillgänglig på www.livsmedelsverket.se/foretagande-regler-kontroll/sa-kontrolleras-ditt-foretag/nkp-webben/saharutfarskontrollen/livsmedelskedjan, hämtad 2024-11-22.

¹¹⁰ Livsmedelsverket. *Lagstiftning om livsmedel*. Webbttext. Tillgänglig på www.livsmedelsverket.se/om-oss/lagstiftning1/lagstiftning-om-livsmedel, hämtad 2024-12-02.

livskraft och utvecklar och upprätthåller informationssystem.¹¹¹ Så är det också i Danmark, där Foedevarestyrelsen arbetar med hela livsmedelskedjan från jord till bord med fokus på djurhälsa, djurvälstånd och säker, hälsosam mat. Foedevarestyrelsen ansvarar också för den operativa kontrollen ute i landet.¹¹² Det gör också den Norska livsmedelsmyndigheten, Mattilsynet.¹¹³ Men i Sverige är ansvaret för livsmedelskedjan och kontrollen delat både horisontellt mellan flera centrala myndigheter och vertikalt, genom en decentralisering till länsstyrelser och kommuner.

Livsmedelsverket har kontrolluppgifter inom alla delar av livsmedelskedjan, utom när det gäller växtskadegörare, foder och djurhälsa (Tabell B2). Som central behörig myndighet för livsmedel, är det Livsmedelsverkets ansvar att ge råd, stöd och vägledning och samordna andra myndigheters offentliga kontroll inom området.

Tabell B2. Myndigheter med ansvar för kontrollen inom livsmedelskedjan.

Område	Central behörig myndighet	Behörig myndighet
Växtskadegörare	Jordbruksverket	Länsstyrelserna
Foder	Jordbruksverket SVA (riskvärdering)	Jordbruksverket Länsstyrelserna
Livsmedel	Livsmedelsverket	Livsmedelsverket Försvarsinspektören för hälsa och miljö Länsstyrelserna Kommunala kontrollmyndigheter
Animaliska biprodukter	Jordbruksverket	Livsmedelsverket Jordbruksverket Försvarsinspektören för hälsa och miljö Länsstyrelserna Kommunala kontrollmyndigheter

¹¹¹ Vad är Livsmedelsverket? Webbtext. Tillgänglig på www.ruokavirasto.fi/sv/om-oss/vad-ar-livsmedelsverket, hämtad 2024-11-21.

¹¹² Om Foedevarestyrelsen. Webbtext. Tillgänglig på <https://foedevarestyrelsen.dk/om-os>, hämtad 2025-03-19.

¹¹³ Om Mattilsynet. Webbtext. Tillgänglig på www.mattilsynet.no/om-mattilsynet/om-oss, hämtad 2025-03-19.

Område	Central behörig myndighet	Behörig myndighet
Djurhälsa och smittskydd	Jordbruksverket SVA	Länsstyrelserna
Djurskydd	Jordbruksverket	Livsmedelsverket Försvarsinspektören för hälsa och miljö Länsstyrelserna
Ekologisk produktion och ekologiska livsmedel	Swedac Livsmedelsverket Jordbruksverket	Jordbruksverket Livsmedelsverket Konsumentverket Kommunerna (företag undantagna från kravet om anmälan till kontrollorgan)
Veterinärmedicinska preparat och rests substanser	Läkemedelsverket Jordbruksverket Livsmedelsverket	Läkemedelsverket (godkännande, karenstider) Livsmedelsverket (restsubstanskontroll) Länsstyrelserna (användning)
Gränskontroll	Livsmedelsverket Jordbruksverket Tullverket	Livsmedelsverket (gränskontroll) Jordbruksverket (gränskontroll) Tullverket (dokumentkontroll, in- och utförsel av varor) Kommunala kontrollmyndigheter (övrig importkontroll)
Växtskyddsmedel	Kemikalieinspektionen	Kemikalieinspektionen Jordbruksverket Försvarsinspektören för hälsa och miljö Länsstyrelserna Kommunala kontrollmyndigheter

Källa: Livsmedelsverket.

Den operativa kontrollen av livsmedel sköts i stora delar av länsstyrelser och kommuner

Enligt lagstiftningen ansvarar livsmedelsföretagen för att de livsmedel de hanterar, säljer och producerar är säkra för konsumenter samt att konsumenter får den information om livsmedel som lagstiftningen kräver. Kontrollmyndigheternas ansvar är att bedöma om företagen har ett

pålitligt system för att tillverka säkra livsmedel och i övrigt att kontrollera att livsmedelslagstiftningen efterlevs.

Livsmedelsverket ska som centralt behörig myndighet leda, samordna och följa upp livsmedelskontrollen, vilket även inkluderar kontrollen av kontaktmaterial. Länsstyrelserna har i sin tur ett samordnande ansvar för livsmedelskontrollen på regional nivå. Här kan kommunerna också få stöd och råd i sin kontroll. Ansvaret för den operativa kontrollen av livsmedel är fördelat mellan Livsmedelsverket, länsstyrelser och kommuner. Livsmedelsföretagen kontrolleras av olika myndigheter beroende på vilken typ av verksamhet företaget har:

- Kommunerna kontrollerar de flesta livsmedelsföretagen. Det gäller bland annat butiker, restauranger, kaféer, skolkök och dricksvattenproducenter.
- Länsstyrelserna kontrollerar livsmedelsföretag som ägnar sig åt primärproduktion. Det kan innebära att de producerar ägg eller mjölk, odlar och skördar spannmål eller grönsaker, föder upp djur före slakt, fiskar eller jagar.
- Livsmedelsverket kontrollerar livsmedelsföretag som hanterar livsmedel som kommer från djur och som säljer till andra livsmedelsföretag. Det kan till exempel vara äggpackerier, chark- och fiskindustrier och mejerier. Livsmedelsverket kontrollerar också slakterier och den slakt som utförs vid dessa.

Många gränser men få direkta överlapp eller luckor mellan myndigheter

Den generella bilden som vi får i våra intervjuer med Livsmedelsverket, Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och länsstyrelserna är att det finns få direkta överlapp eller luckor i den formella ansvarsfördelningen mellan de statliga myndigheterna i livsmedelskedjan. Det är inte heller någon uppgift som uppenbart ligger på fel myndighet.

Men det finns ett antal områden där ansvarsfördelningen inte är helt tydlig, eller där det finns vissa luckor. Ett sådant område är gränsdragningen mellan länsstyrelserna och Livsmedelsverket när det gäller djurskydd i samband med slakt. Det är också en fråga som pekades ut i direktiven till

Utredningen om en översyn av kontrollorganisationen och finansieringen av kontroll i livsmedelskedjan för att förenkla för företagen.¹¹⁴

Länsstyrelserna har huvudansvar för offentlig kontroll av djurskyddet. Men Livsmedelsverket har en begränsad, men viktig roll vad gäller djurskyddskontroll vid slakt. Livsmedelsverket utövar offentlig kontroll enligt livsmedelslagstiftningen av djur före och efter slakt. Livsmedelsverkets offentliga kontroll utförs av officiella veterinärer och officiella assistenter på slakterierna. Livsmedelsverkets officiella veterinärer och officiella assistenter har vidare fått i uppgift att enligt 8 kap. 9 § djurskyddsförordningen (2019:66) kontrollera djurskyddet på slakterierna. De officiella veterinärerna och de officiella assistenterna utför kontroll av djurskyddet i samband med sin offentliga livsmedelskontroll. De kontrollerar att slakterierna följer bestämmelserna för djurskydd under tiden då djuren är på slakteriet.

De officiella veterinärerna kan fatta beslut av akut karaktär direkt på plats, men utöver att de informerar länsstyrelserna om upptäckta djurskyddsbrister har de ingen befogenhet att kräva åtgärder vid konstaterade djurskyddsbrister på ett slakteri. Det är i stället länsstyrelserna som kan vidta åtgärder i form av bland annat föreläggande. I de fall Livsmedelsverket vid slakt gör iakttagelser som föranleder misstanke om att djur farit illa på gården faller det också på länsstyrelsernas ansvar. Livsmedelsverket rapporterar då till länsstyrelserna, men har inte befogenhet att utreda frågan själva.

På motsvarande sätt har Livsmedelsverket inte mandat att gå in och göra kontroller av transporter till slakt. Om Livsmedelsverket ser att det kommer ut ett djur som mår dåligt ur en transport kan de informera länsstyrelsen, men när länsstyrelsen väl hinner komma för kontroll kan det vara för sent för att belägga eventuella brister i transporten.

Våra intervjuer med Livsmedelsverkets medarbetare visar att det ibland uppstår frustration när de uppfattar att länsstyrelserna inte agerar tillräckligt snabbt på Livsmedelsverkets rapporter. Även länsstyrelserna har påpekat att Livsmedelsverkets avsaknad av befogenheter riskerar att

¹¹⁴ Dir. 2023:170. *En översyn av kontrollorganisationen och finansieringen av kontroll i livsmedelskedjan för att förenkla för företag.*

leda till att kontrollen inte blir effektiv. Lantbrukaren får en kopia på den rapport som går till Länsstyrelsen. Men företrädare för livsmedelsföretagens branschorganisationer har i våra kontakter framfört att de menar att det vore mer ändamålsenligt att Livsmedelsverket, som kontrollerar vartenda djur vid slakt, i större utsträckning skulle ta direkta kontakter med gården i de fall de misstänker brister i djurhållningen. På så sätt skulle lantbrukaren få direkt återkoppling kring vad bristerna består i och hur de kan rättas till. Omvägen via länsstyrelsen blir inte effektiv, eftersom länsstyrelsen inte har den kunskap i ärendet som krävs.

Dialog för att hantera gråzoner och harmonisera tillämpningen av lagstiftningen

Även om de formella gränserna mellan myndigheter i huvudsak är tydliga, så finns det alltid gråzoner där myndigheterna behöver prata ihop sig. När övergår exempelvis havre från att vara ett foder till att vara ett livsmedel? Och är levande musslor djur eller livsmedel eller både och? I praktiken utgör dessa gråzoner inte något större problem, menar myndigheterna. De pratar med varandra och löser ut frågorna.

Formerna för myndigheternas samordning är delvis formellt reglerad. Livsmedelsverket ska enligt 29 § livsmedelsförordningen samordna övriga kontrollmyndigheters verksamhet och lämna stöd, råd och vägledning i verksamheten. Samordningen mellan kontrollmyndigheterna är strukturerad i flera nivåer under Livsmedelsverkets ledning.

I den strategiska gruppen för livsmedelskedjan samarbetar myndigheterna för att utveckla det svenska kontrollsystemet genom bland annat gemensamma fokusområden och mål. I gruppen ingår representanter för Livsmedelsverket, Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen, länsstyrelserna, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), kommunala kontrollmyndigheter och Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA). Den strategiska gruppens uppgift är att leda, utveckla och genomföra de uppdrag som är myndigheternas gemensamma ansvar, som den nationella kontrollplanen, den årliga rapporten samt att samordna de revisioner som EU-kommissionens revisionsorgan (SANTE F) genomför i Sverige. Arbetet genomförs i fem permanenta arbetsgrupper.

Den övergripande bilden från våra intervjuer är att samarbetet mellan myndigheterna inom livsmedelskedjan fungerar bra. Myndigheterna är vana att samarbeta och det finns strukturer för hur arbetet ska bedrivas. Det medför att kontaktvägarna blir korta. Däremot kan samverkan ta tid. Och formerna kan ibland behöva utvecklas för att arbetet ska bli effektivt.

Myndigheterna är inte alltid fullt samordnade

Med så många inblandade myndigheter är det svårt att vara fullt ut samordnade. Det finns områden där de centralt behöriga myndigheterna agerar på olika sätt, vilket kan skapa oförutsägbarhet för övriga kontrollmyndigheter och de kontrollobjekt som har kontakter med flera av myndigheterna.

Ett exempel på det är skillnader i Livsmedelsverkets och Jordbruksverkets vägledning till länsstyrelserna. Vid revisionen av länsstyrelsernas kontrollarbete fick vissa länsstyrelser kritik från Livsmedelsverket för att de föranmälde så gott som all planerad kontroll. Det ska de enligt revisorerna endast göras om det är nödvändigt och motiverat. Föranmälan kan försämra möjligheten att upptäcka vissa avvikelser, exempelvis avsiktliga överträdelser. Men revisorerna noterade samtidigt att Livsmedelsverket och Jordbruksverket väglett länsstyrelserna olika vad gäller föranmälan av kontroller och förfaranden kring åtgärder till följd av kontroll. Detta gjorde att länsstyrelserna blev osäkra på hur de bör tolka lagen. Revisorerna framförde att kontrollen skulle gynnas om de vägledande funktionerna vid de centrala verken enades om en gemensam tolkning.¹¹⁵

I våra intervjuer har det framkommit att skillnader mellan de centralt behöriga myndigheternas tillämpning av lagstiftningen till viss del beror på vilken typ av kontroll som myndigheterna utför, men också på deras förutsättningar i övrigt. För Kemikalieinspektionen är det exempelvis inte något problem att genomföra oanmälda kontroller, eftersom de i första hand kontrollerar produkter. Men Jordbruksverket, som kontrollerar olika delar av primärproduktionen, har framfört till oss att oanmälda kontroller

¹¹⁵ Jordbruksverket och Livsmedelsverket (2024). *Revision av länsstyrelserns offentliga kontroll i livsmedelskedjan 2023. Resultat från Jordbruksverkets och Livsmedelsverkets revisioner av länsstyrelser.*

inte är resurseffektiva, eftersom det inte alltid finns förutsättningar att genomföra en kontroll när myndigheten kommer oanmält. Det kan exempelvis handla om att personer inte finns på plats eller att relevanta dokument inte finns tillgängliga. Jordbruksverket har i våra intervjuer framfört att myndighetens resurser för att utöva kontroll är begränsade, och all kontroll måste därför vara kostnadseffektiv. De förordar därför i större utsträckning föranmälda kontroller.

Statskontoret uppfattar att det sker en viss harmonisering mellan de nationella myndigheterna i livsmedelskedjan, där de försöker lära av varandra. När det gäller frågan om föranmälda eller oanmälda kontroller har Livsmedelsverket exempelvis påbörjat ett arbete med en vägledning som ska stödja kommuner, länsstyrelser och Livsmedelsverkets kontrollverksamhet i att enklare avgöra vilka livsmedelskontroller som kan föranmälas och vilka som kan ske oanmälda.¹¹⁶ Inom ramen för det arbetet har Livsmedelsverket inhämtat Jordbruksverkets syn på frågorna.

Samordning av dricksvattenfrågor

Dricksvattenområdet präglas av att många olika aktörer har ansvar för olika delar av vattnets väg från tåkt till kran. Livsmedelsverket reglerar produktionen av dricksvatten och dricksvattenkvaliteten, men har också ett samordnande ansvar för dricksvattenfrågor. Både myndigheten och dricksvattenaktörer bedömer samordningen som mycket viktig för en effektiv hantering av dricksvattenfrågorna.

Livsmedelsverket har ansvar för frågor om dricksvattenkvalitet

Med dricksvatten avses allt vatten som – antingen i sitt ursprungliga tillstånd eller efter beredning – är avsett för dryck, matlagning, beredning av livsmedel eller andra hushållsändamål i både offentliga och privata

¹¹⁶ Livsmedelsverket. *Tyck till om föranmälda och oanmälda kontroller*. Webtext. Tillgänglig på www.livsmedelsverket.se/foretagande-regler-kontroll/nyheter-for-livsmedelsforetag/nyheter-for-foretag/tyck-till-om-foranmalda-och-oanmalda-kontroller, hämtad 2025-02-21.

fastigheter.¹¹⁷ Kommunerna har huvudansvaret för den allmänna dricksvattenförsörjningen och länsstyrelserna har ansvar för att kontrollera hur kommunerna följer vattentjänstlagen (VA-lagen). Dricksvattenproducenten och dricksvattenleverantören ansvarar för att dricksvattnet i kranen har god kvalitet och är säkert att dricka.

Livsmedelsverket har föreskrifter om dricksvatten. Föreskrifterna genomför EU:s dricksvattendirektiv och reglerar produktionen och hanteringen av dricksvatten från att råvattnet pumpas in i vattenverket tills det att dricksvattnet når kranen. I föreskrifterna finns bland annat krav på beredningen av dricksvatten och kvalitetskrav i form av gränsvärden för det dricksvatten som lämnar vattenverket (utgående dricksvatten) och som senare tappas ur kranen hos konsumenterna (dricksvatten hos användaren).

Formellt tydliga men uppdelade ansvarsförhållanden kräver löpande dialog mellan myndigheterna

Livsmedelsverket är bara en av många statliga aktörer som från sina olika perspektiv kommer i kontakt med dricksvattenfrågorna. EU:s uppdaterade dricksvattendirektiv rör hela dricksvattenkedjan, från tåkt till kran. Det finns också andra lagstiftningar som rör myndigheternas ansvar på dricksvattenområdet. Livsmedelsverket uppfattar att myndighetens ansvar för dricksvatten i grunden är tydligt. Däremot behöver de olika myndigheterna hela tiden hålla varandra uppdaterade för att kunna lösa ut gemensamma frågor och ge korrekt information till målgrupperna.

Livsmedelsverket är ansvarig för nationell samordning

Livsmedelsverket har alltsedan 2009 haft en instruktionsenlig uppgift att ansvara för nationell samordning av dricksvattenfrågor. Samordningen syftar bland annat till att underlätta för målgruppen kommunerna som har ansvar för hela kedjan och blir hjälpta av att staten samordnar sig. Sedan 2020 leder Livsmedelsverket en nationell samordningsgrupp som ska verka för en trygg och säker dricksvattenförsörjning. Uppgiften är reglerad i livsmedelsförordningen. Nationella samordningsgruppen ersatte tidigare Nationellt nätverk för dricksvatten (2010–2019). Även nätverket

¹¹⁷ Lagrådsremiss 2023-09-14. *Genomförande av EU:s nya dricksvattendirektiv.*

syftade till att skapa helhetssyn på dricksvattenområdet och samordna arbete för säkert dricksvatten. I nätverket ingick berörda myndigheter och branschorganisationer – men något färre än i dagens samordning.

I den nationella samordningsgruppen för dricksvatten ingår:

- Havs- och vattenmyndigheten (HaV)
- Boverket
- Folkhälsomyndigheten
- Sveriges geologiska undersökning (SGU)
- Kemikalieinspektionen
- Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI)
- Trafikverket
- Länsstyrelserna (en representant)
- Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)
- Svenskt Vatten
- Vattenmyndigheterna (en representant)
- Kommunerna (två representanter)

I samordningsgruppen sitter organisationernas högsta ledning. Det finns också tre arbetsgrupper: 1) dricksvattenkvalitet, 2) civilt försvar och 3) vattenförsörjning, där de två första leds av Livsmedelsverket och den tredje av HaV.

Arbetsgrupperna utgör forum där deltagarna kan informera varandra om aktuella frågor. De skapar också korta kontaktvägar mellan myndigheter. Samordningen var en framgångsfaktor vid implementeringen av det uppdaterade dricksvattendirektivet då myndigheterna också formade olika gemensamma projektgrupper för olika frågor. Livsmedelsverket använder också arbetsgrupperna som referensgrupp vid utarbetandet av olika handböcker och stödmaterial kopplade till dricksvatten, exempelvis Handbok för klimatanpassad försörjning av dricksvatten och Handbok i krisberedskap och civilt försvar för dricksvatten.

Kansliet är ett stöd till samordningen och stöttar med expertkompetens, omvärldsbevakning och finansieras via Livsmedelsverkets förvaltningsanslag. Däremot finns inga medel som kan användas för myndighetsgemensamt utvecklingsarbete och projekt inom ramen för dricksvatten-samordningen. Det gemensamma arbetet är därmed beroende av att de enskilda myndigheterna avsätter medel för det, något de gör i varierande omfattning. De behov av gemensamma insatser som myndigheterna identifierar, får myndigheterna äska medel för via sina respektive budgetunderlag.

Arbetet för hållbar livsmedelskonsumtion och hälsosamma matvanor

Livsmedelsverkets uppgifter inom hållbar livsmedelskonsumtion tangerar det folkhälsopolitiska området och därmed Folkhälsomyndighetens uppgifter. Samtidigt har Folkhälsomyndigheten fått mer utpekade uppgifter rörande matvanor. Vi uppfattar att det har medfört att gränserna mellan myndigheternas uppgifter har blivit mindre tydliga. Men i det praktiska arbetet har myndigheterna hittat sätt att komplettera varandras perspektiv.

Både Livsmedelsverket och Folkhälsomyndigheten ska få oss att äta bättre

Livsmedelsverket ska i konsumenternas intresse arbeta för en hållbar livsmedelskonsumtion. Det innebär bland annat att Livsmedelsverket ska informera konsumenter, företag och andra intressenter om en hållbar livsmedelskonsumtion. Myndigheten ska också svara för nationell samordning på området och stödja myndigheter och andra aktörer i deras arbete med hållbar livsmedelskonsumtion och följa och analysera utvecklingen inom området. Begreppet hållbar livsmedelskonsumtion fördes in i Livsmedelsverkets instruktion 2021. Tidigare stod det ”bra matvanor”.

Folkhälsomyndigheten är förvaltningsmyndighet för verksamhet som rör folkhälsa och ska verka för god och jämlik hälsa i hela befolkningen. Sedan 2021 ska Folkhälsomyndigheten enligt sin instruktion följa upp och analysera utvecklingen av hälsosamma matvanor från ett brett samhällsligt perspektiv samt förmedla kunskap för att skapa samhällsliga förutsättningar för hälsosamma matvanor i befolkningen. I myndighetens tidigare instruktion nämndes inte matvanor uttryckligen på samma sätt, även om

myndigheten sedan starten haft i uppgift att genom kunskapsuppbyggnad och kunskapsspridning främja hälsa och förebygga sjukdomar.

Både Livsmedelsverket och Folkhälsomyndigheten har därmed i uppgift att genom bland annat kunskap försöka påverka vad människor äter i en mer hälsosam och hållbar riktning. Livsmedelsverket har under lång tid haft i uppgift att informera konsumenter, medan Folkhälsomyndigheten traditionellt sett har arbetat genom andra aktörer. Men sedan hösten 2024 har Folkhälsomyndigheten i uppgift att sprida kunskap även till allmänheten.

Livsmedelsverket tycker inte att gränsen mot Folkhälsomyndigheten är helt tydlig

Livsmedelsverkets grunduppdrag är att vara ansvarig myndighet på nutritionsområdet och verka för kunskapsutveckling och kunskapsförmedling inom området. Myndigheten tar fram ta fram vetenskapliga underlag gällande matvanor och livsmedelskonsumtion. Utifrån detta underlag kommunicerar myndigheten till konsumenter, företag och andra intressenter om hållbar livsmedelskonsumtion samt tar fram förslag och andra underlag om vad man kan och bör göra för att skapa samhällseliga förutsättningar för en hållbar livsmedelskonsumtion.

Livsmedelsverket uppfattar att de i och med uppgiften att verka för hållbar livsmedelskonsumtion har fått ett bredare uppdrag än man hade före 2021. Den tidigare formuleringen ”bra matvanor” pekade på individen och dennes val av livsmedel. Ett uppdrag att arbeta för en hållbar livsmedelskonsumtion innebär att myndigheten ska titta mer på systemfrågorna. Det blir en bredare ansats och myndigheten måste arbeta på en mer strategisk nivå. Enligt Livsmedelsverket motiveras den nya uppgiftsformuleringen av att det inte räcker att fokusera på individnivån om man vill få till en förändring, eftersom det finns så många bredare faktorer som påverkar vad man äter.

Den bredare ansatsen innebär att Livsmedelsverket har närmat sig det folkhälsopolitiska området, samtidigt som Folkhälsomyndigheten fått i uppgift att förmedla kunskap för att skapa samhällseliga förutsättningar för hälsosamma matvanor. Folkhälsomyndigheten har också fått en tydligare uppgift att rikta sig till allmänheten med sin information. Denna uppgift anser Livsmedelsverket delvis överlappar den egna myndighetens informationsuppdrag.

Företrädare för Livsmedelsverket har i våra intervjuer påpekat att gränsdragningen mellan Livsmedelsverket och Folkhälsomyndigheten inte är helt tydlig och ser ett behov av att tydliggöra gränslinjerna.

Folkhälsomyndigheten menar att myndigheternas perspektiv kompletterar varandra

Folkhälsomyndigheten anser att deras uppgifter när det gäller livsmedelskonsumtion blivit tydligare i och med myndighetens nya instruktion. De menar också att det finns en tydlig ansvarsfördelning mellan myndigheterna, där Livsmedelsverket ansvarar för kostråd och näringsrekommendationer, medan Folkhälsomyndighetens roll är att koppla på ett folkhälsoperspektiv och se till samhället som helhet och effekter av livsmedelskonsumtionen på samhällsnivå. Enligt Folkhälsomyndigheten har de ett mer tydligt uttalat uppdrag att utgå från ett jämlikhetsperspektiv när det gäller hur matvanor kan påverka befolkningen, och då med särskilt fokus på barn och unga.

Men Folkhälsomyndigheten kan samtidigt se att Livsmedelsverket i och med sin breddade uppgiftsformulering har kommit närmare det som Folkhälsomyndigheten gör. Från att tidigare ha fokuserat mer på näringsinnehåll och undersökningar av matvanor, uppfattar Folkhälsomyndigheten att Livsmedelsverket nu oftare lyfter fram faktorer som påverkar vad och hur vi äter, vilket historiskt sett varit Folkhälsomyndighetens område. Enligt Folkhälsomyndigheten finns det däremot inga egentliga krockar mellan myndigheterna, utan deras olika perspektiv kompletterar varandra på ett bra sätt.

Folkhälsomyndigheten har ännu inte lagt fast helt hur de kommer att arbeta med sin nya informationsuppgift, men ser inga risker för dubbelarbete. När det handlar om näringsinnehåll, kostråd och offentliga måltider så är det exempelvis helt tydligt att det faller på Livsmedelsverket att kommunicera kring det. Folkhälsomyndigheten kommer att kommunicera mer utifrån ett folkhälsoperspektiv och titta mer på bakomliggande faktorer som påverkar livsmedelskonsumtionen. Får Folkhälsomyndigheten frågor som handlar om kostråd hänvisar de vidare till Livsmedelsverket. Folkhälsomyndigheten menar att de ska komplettera Livsmedelsverkets information på området.

Myndigheterna har ett fungerande samarbete

Enligt Statskontorets uppfattning ligger Livsmedelsverkets beskrivning av sin roll att verka för hållbar livsmedelskonsumtion mycket nära det som Folkhälsomyndigheten beskriver som sin uppgift när det gäller hälsosamma matvanor. Därmed finns det en risk för överlapp och dubbelarbete. Men vår bild är att detta hittills inte har utgjort något problem i det praktiska arbetet, som ofta sker inom ramen för gemensamma regeringsuppdrag. I arbetet med regeringsuppdragen har Livsmedelsverket bidragit med det vetenskapliga grundarbetet kring kost och näring, och Folkhälsomyndigheten har sedan kopplat på det folkhälsopolitiska perspektivet.

Livsmedelsverket och Folkhälsomyndigheten samordnar också sin information i olika avseenden, bland annat om risker för livsmedelsburen smitta. Det kan exempelvis handla vad man bör tänka på för att inte bli sjuk av maten under sommaren. Innan myndigheterna går ut med sådan information stämmer de av med varandra och hänvisar i förekommande fall till varandras information.

Arbetet i beredskapssektorn för livsmedelsförsörjning och dricksvatten

Livsmedelsverkets uppgifter inom det civila försvaret har skapat delvis nya gränssytor mot och behov av samverkan med andra myndigheter. Livsmedelsverkets roll som sektorsansvarig myndighet innebär att myndigheten dels behöver samordna arbetet inom sektorn, dels samordna sektorns arbete med övriga sektorer.

Ny myndighetsstruktur för civilt försvar

År 2022 skapades en ny myndighetsstruktur inom det civila försvaret, med beredskapsmyndigheter, beredskapssektorer och sektorsansvariga myndigheter. Livsmedelsverket blev sektorsansvarig myndighet i sektorn för livsmedelsförsörjning och dricksvatten. Livsmedelsverket hade då sedan flera år ett upparbetat samarbete med Statens jordbruksverk (Jordbruksverket) och Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA), eftersom myndigheterna haft flera gemensamma regeringsuppdrag på

beredskapsområdet.¹¹⁸ Nya i sektorn blev Naturvårdsverket och länsstyrelserna.

Risk för sammanblandning av roller i sektorsarbetet

I arbetet med att bygga upp sektorn har myndigheterna inte haft så mycket att hämta stöd ifrån, eftersom modellen är ny. Även om de olika myndigheterna har tydliga grunduppdrag, är inte rollerna inom beredskapsstrukturen så tydligt reglerade. Det gäller både förhållandet mellan uppdraget som beredskapsmyndighet och uppdraget som sektorsansvarig och själva sektorns roll.

Utmaningarna har bland annat gällt Livsmedelsverkets roll som sektorsansvarig myndighet. Livsmedelsverket får över lag gott betyg för sitt arbete som sektorsansvarig. Men övriga myndigheter uppfattar att det inte alltid har varit tydligt när Livsmedelsverket agerat som beredskapsmyndighet och när de antagit rollen som sektorsansvarig myndighet. Med det har det följt misstankar om att Livsmedelsverket i första hand företräder den egna myndigheten och inte hela sektorn. Livsmedelsverket är medvetna om detta och har blivit mer noggranna med att i olika sammanhang skilja på myndighetens representant och sektorns representant. De andra myndigheterna uppfattar också att Livsmedelsverket har blivit tydligare i sina båda roller.

Osäkerheten gäller också vilka frågor som sektorn ska arbeta med. Hittills har arbetet fokuserat på frågor som är gemensamma för alla myndigheter i sektorn. Men bland de intervjuade myndigheterna finns det också önskemål om att Livsmedelsverket i rollen som sektorsansvarig ska kunna lyfta fram frågor som bara rör vissa delar av sektorn.

Statskontoret erfar att utmaningen med delvis otydliga roller i beredskapsstrukturen inte bara berör Livsmedelsverkets arbete som beredskaps- respektive sektorsansvarig myndighet. Länsstyrelserna har också i vissa fall dubbla roller. Beredskapssektorn för livsmedel och dricksvatten-

¹¹⁸ Regeringsbeslut 2019-07-11. *Uppdrag till bevakningsansvariga myndigheter att inkomma med underlag för den fortsatta inriktningen av det civila försvaret.* Ju2019/02477/SSK.

försörjning är en av få sektorer där länsstyrelserna ingår som beredskapsmyndigheter. Eftersom länsstyrelserna inte är en (1) myndighet, utan 21 myndigheter, utgör det en särskild utmaning när frågor ska beredas inom sektorn. Sex länsstyrelser har därutöver civilområdesansvar och ska verka för att totalförsvaret under höjd beredskap har en enhetlig inriktning och bland annat arbeta för att samordna planeringen mellan statliga myndigheter och mellan myndigheterna och Försvarmakten. Av våra intervjuer framgår det att det inte är helt klart vilka frågor som ska gå via länsstyrelsen och vad som ska gå via civilområdeskansliet. En anledning till att det varit särskilt svårt att hitta rollerna när det gäller just livsmedels- och dricksvattensektorn är att myndigheterna i sektorn hade byggt en struktur och samarbetsformer redan innan civilområdeskanslierna fanns på plats.

Arbetet i sektorn påverkas av myndigheternas olika förutsättningar

Myndigheterna i sektorn för livsmedel och dricksvattenförsörjning uppfattar att deras sektor ligger långt framme i jämförelse med andra sektorer. En förklaring till det är att Livsmedelsverket, Jordbruksverket och SVA hade etablerat ett samarbete redan innan strukturreformen trädde i kraft, tack vara de gemensamma regeringsuppdrag de arbetat med.

Gemensamt för sektorn är uppfattningen att regeringen inte har ett sektorsperspektiv i styrningen. Det har bland annat mynnat ut i skilda ekonomiska förutsättningar, där Livsmedelsverket har betydligt mer resurser för att arbeta med frågorna än övriga myndigheter i sektorn. Övriga myndigheter i sektorn har svårt att hänga med i Livsmedelsverkets tempo. Samtidigt som att de anser att Livsmedelsverkets driv är positivt, ser de också en risk för att beredningen av underlag från sektorn blir bristfällig, när alla myndigheter inte hinner med att fullt ut införliva sina perspektiv.

Ett gemensamt problem för sektorn är att styrningen av myndigheterna i sektorn inte sker gemensamt, utan av respektive ägardepartement. Om sektorn ska kunna agera samordnat, behöver också styrningen vara samordnad.