

# **Erfarenheter från länsstyrelsernas tillsynsvägledning**

**Med fokus på uppföljning och utvärdering av operativ tillsyn**



## Förord

Länsstyrelserna ansvarar för att i länet följa upp och utvärdera den operativa tillsynen enligt miljöbalken med undantag för den tillsyn som utövas av generalläkaren eller skogsvårdsstyrelsen (14 § jämfört med 3 § förordningen om tillsyn enligt miljöbalken). I praktiken består uppgiften i att följa upp och utvärdera den operativa tillsyn som bedrivs av de kommuner som ingår i länet.

Tillsyns- och föreskriftsrådet har tagit initiativ till ett projekt som går ut på att dels beskriva den uppgift länsstyrelserna har att lämna tillsynsvägledning till kommunerna i allmänhet och att följa upp och utvärdera deras tillsyn i synnerhet, dels söka sammanfatta de erfarenheter som länsstyrelserna hittills vunnit inom det senare området. Syftet har varit att bidra till en ökad samsyn och likförmighet mellan länsstyrelserna i metodhänseende och till att höja kvaliteten på uppföljningen och utvärderingen av kommunernas operativa tillsyn enligt miljöbalken.

Resultatet av projektet presenteras i föreliggande rapport.

Projektet har genomförts som ett uppdrag till Länsstyrelsen i Uppsala län med Ulf Lindblom som projektledare. Som bollplank till projektledaren har Johan Stock, Uppsala kommun, Jonas Christensen, Uppsala kommun och Ulf E Andersson, Naturvårdsverket, fungerat.

Till projektet har varit knuten en styrgrupp med följande sammansättning:

Ulrika Samuelsson, Länsstyrelsen i Västra Götalands län (sammanställande)  
Ann-Sofie Eriksson, Sveriges Kommuner och Landsting  
Ann Thuvander, Socialstyrelsen  
Björn Pettersson, Naturvårdsverket

Projektet har finansierats med medel från Miljömålsrådet.

Stockholm i december 2005

Martin Eriksson  
Tillsyns- och föreskriftsrådets ordförande

# Innehåll

Sammanfattning .....	4
1 En målinriktad tillsyn .....	5
2 Tillsynsvägledning .....	7
2.1 Uppdraget, begrepp .....	7
2.2 Olika myndigheters roller .....	8
2.2.1 Kommunerna .....	8
2.2.2 Länsstyrelserna .....	8
2.3 Nuvarande verksamhet med tillsynsvägledning .....	10
2.3.1 Länsstyrelserna .....	10
2.3.2 Centrala verk .....	12
2.3.3 Diskussion .....	15
2.3.4 Exempel på information i länsstyrelsernas tillsynsvägledning .....	16
2.4 Samverkan som metod för att öka kvaliteten på tillsynen .....	17
3 Uppföljning och utvärdering av operativ tillsyn .....	19
3.1 Allmänna utgångspunkter .....	19
3.1.1 Begreppen uppföljning och utvärdering .....	19
3.1.2 Syfte och strategi .....	19
3.2 Vad kan följas upp och utvärderas? .....	20
3.2.1 Grundläggande krav på tillsynen .....	21
3.2.2 Uppföljning av tillsyn som överlåtits .....	22
3.2.3 Problem med jäv och beroende .....	23
3.2.4 Tillsynens effekt för miljö och hälsa .....	23
3.2.5 Egen planering och uppföljning av tillsynen .....	24
3.2.6 Tillsynsmetodik .....	25
3.3 Metoder för uppföljning och utvärdering av tillsyn .....	27
3.3.1 Kommunbesök .....	28
3.3.2 Andra metoder än kommunbesök .....	29
3.4 Hur åtgärda brister i tillsynen? .....	32
3.4.1 Arbetsätt .....	32
3.4.2 Återkallelse av tillsynsansvar .....	32
Litteraturlista .....	34
Förteckning över bilagor .....	35

## Sammanfattning

I denna rapport sammanfattas länsstyrelsernas erfarenheter avseende tillsynsvägledning. Fokus har särskilt lagts på uppföljning och utvärdering av den operativa tillsynen. Avsikten är också att sammanfatta och förtydliga länsstyrelsernas tillsynsvägledande uppdrag på basis av gällande lagstiftning samt att beskriva och ge exempel på olika metoder för att följa upp och utvärdera kommunernas operativa tillsyn enligt miljöbalken. Teoretiska utgångspunkter för arbetet med uppföljning och utvärdering behandlas.

I rapporten beskrivs hur tillsynsvägledningen bedrivs idag av länsstyrelser och centrala verk på basis av en enkätundersökning i inledningen på projektet. Enkätsvaren kommenteras sammanfattningsvis.

I bilagor redovisas bl.a. en modell för kommunbesök samt exempel på bedömningskriterier för vissa av de frågor som föreslås behandlas vid kommunbesöken.

Länsstyrelserna har ett svårt men viktigt uppdrag när det gäller att samordna, följa upp och utvärdera kommunernas operativa tillsyn. Bristande resurstilldelning, skilda prioriteringar och otydligheter i uppdraget samverkar till att tillsynsvägledningens kvalitet och omfattning varierar mellan länen. Länsstyrelsen har en viktig roll när det gäller att verka för en målinriktad tillsyn och för att omsätta miljömålen och andra politiska mål i åtgärder. En viktig uppgift i tillsynsvägledningen är därför att stödja kommunerna när det gäller att ta fram strategier och arbetsformer som leder från en händelse- och utifrånstyrd tillsyn mot en målstyrd tillsyn.

Utifrån sitt ansvar för tillsynsvägledning, miljömålsarbete och miljöövervakning, har länsstyrelserna ett ansvar för att samordningen av dessa verksamhetsområden utvecklas både när det gäller genomförande och uppföljning av miljöarbetet. Tillsynsvägledningen i sig bör också vara målstyrd och resurser bör avsättas för tillsynsvägledning i en avvägning mellan behovet av resurser för andra ansvarsområden. Länsstyrelserna bör sträva efter att tillsynsvägledningen speglar alla tillsynsområden enligt miljöbalken och att uppföljningen och utvärderingen av kommunernas tillsyn sker samordnat såväl inom länsstyrelsesfären som med de centrala myndigheterna.

Kommunbesök är en bra metod för att följa upp och utvärdera tillsynen, men även andra metoder kan användas för att få en resurseffektiv uppföljning och utvärdering av den operativa tillsynen. Det finns behov av att utveckla och testa olika metoder för uppföljning och utvärdering i praktiken, exempelvis system för kvalitetssäkring av tillsynen. Sådana system kan öka tillsynens tydlighet och överblickbarhet samt underlätta länsstyrelsernas uppföljning och utvärdering. Ökad samverkan krävs för att öka resurserna för tillsyn och för att höja dess kvalitet samt för att samordna insatserna i tillsynsvägledningen.

# 1 En målinriktad tillsyn

Många upplever att tillsynsmyndigheternas verksamhet i alltför hög grad är händelsestyrd och upptas av arbetsuppgifter av formell karaktär och inkommande ärenden. Tillsynen har av tradition varit inriktad på utsläpp från olika verksamheter medan miljöproblemen i allt större utsträckning kommit att handla om diffusa utsläpp, exempelvis under en produkts livscykel från råvara, produktion, användning och omhändertagande. Miljöproblem skapas också av att vi utnyttjar olika tjänster, vid transporter etc.

Vi behöver växla över till ett målstyrt arbetssätt där miljömålen blir avgörande för hur vi planerar och genomför vår tillsyn. Att tillsynsresurserna används på ett så effektivt sätt som möjligt och att vi fokuserar på uppsatta mål är ännu viktigare i en tid då vi har begränsade resurser. Samtidigt ökar inslaget av detaljstyrning via miljöbalkens förordningar genom kravet på att implementera EG-rätt, vilket inkräktar på utrymmet för initiativstyrd och målstyrd tillsyn. Dessa krav och motstridiga trender ska således hanteras samtidigt. Naturvårdsverket fokuserade i sin utredning ”Förutsättningar för den operativa tillsynen enligt miljöbalken”<sup>1</sup> särskilt på behovet av att öka målstyrningen i tillsynen. Detta med tanke på att resurserna för tillsyn ofta är otillräckliga:

Myndigheterna slits mellan målstyrning å ena sidan och detaljreglering å andra sidan. Miljöbalkens intention är att tillsynsarbetet ska utgå från miljö kvalitetsmålen, samtidigt som balken med dess förordningar även innehåller regler som detaljstyr. Den operativa tillsynen är till mycket stor del händelse- och utifrånstyrd, medan utrymmet för egeninitierad och målstyrd tillsyn ofta är litet eller obefintligt. Detta är en situation som förekommer hos både länsstyrelser och kommuner och är av förklarliga skäl svår att hantera. Frågan om de tilldelade resurserna är tillräckliga och hur tillsynen organiseras blir då aktuell.

För att få utrymme för en initiativstyrd tillsyn är det viktigt att de operativa tillsynsmyndigheterna prioriterar att ta fram strategier och arbetsformer som leder från en händelse- och utifrånstyrd tillsyn mot en målinriktad tillsyn.

Hur tillsynen är organiserad, vilken kvalitet den har, omfattning, inriktning och utförande samt i vilken omfattning kommunerna övertagit tillsyn varierar mellan kommunerna. Mot bakgrund av dessa olikheter och den omfattande delegationen av tillsyn totalt sett är länsstyrelsernas uppgift att följa upp och utvärdera tillsynen, att samordna, stärka och inrikta tillsynen mot miljömålen, viktig. Länsstyrelserna har dessutom utifrån sitt breda ansvar för såväl tillsynsvägledning, miljömålsarbetet och för miljöövervakningen, ett ansvar för att samordningen av dessa verksamhetsområden utvecklas både när det gäller genomförande och uppföljning av miljöarbetet.

Även i tillsynsvägledningen är det viktigt att arbeta målstyrt. Detta kan ske dels genom att ge hög prioritet till arbetet med att verka för en operativ tillsyn styrd av miljömålen, dels när man avsätter resurser för tillsynsvägledning inom andra områden.

Om en miljömålsstyrd tillsyn ska kunna utvecklas och få genomslag krävs att myndigheter på alla nivåer – central, regional och lokal – samverkar med en gemensam färdriktning. I nuläget

<sup>1</sup> Förutsättningar för den operativa tillsynen enligt miljöbalken, Naturvårdsverket rapport 5209, juni 2002

är signalerna motstridiga. Å ena sidan krävs återrapportering enligt regleringsbrevet utifrån ett objektsorienterat synsätt, vilket delvis hänger ihop med internationella krav på återrapportering, t.ex. från EU. Å andra sidan sker arbetet i allt högre grad utifrån ett miljömålstänkande. Trots det är det viktigt att de myndigheter som har ansvar för tillsynsvägledning så långt det är möjligt ger likartade signaler till de operativa tillsynsmyndigheterna.

## 2 Tillsynsvägledning

### 2.1 Uppdraget, begrepp

Tillsynsvägledning definieras i 3 § förordningen (1998: 900) om tillsyn enligt miljöbalken (TiF) som ”sådan tillsyn som består i utvärdering, uppföljning och samordning av den operativa tillsynen samt stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna”.

Tillsynsvägledning består således av två delar – att följa upp och utvärdera den operativa tillsynen samt att ge stöd och råd och samordna tillsynen.

Tillsynsvägledningen ska bidra till att tillsynen blir ett effektivt verktyg för att förverkliga miljömålen och en hållbar utveckling samtidigt som övriga krav när det gäller rättstillämpning ska tillgodoses. De centrala tillsynsvägläggande myndigheternas ansvar framgår av 13 § TiF. Länsstyrelsen har ett särskilt ansvar för tillsynsvägledning i länet liksom att samordna miljöbrottsbekämpningen i länet (14 § TiF). Enligt 15 § TiF ska vägläggningsmyndigheterna verka för samordning och samverkan när det gäller informationsförsörjningen inom sina respektive ansvarsområden. Centrala vägläggningsmyndigheter med ansvar för tillsynsvägledning inom det egna sakområdet bör samtidigt samordna sin tillsynsvägledning med länsstyrelserna.

Miljöbalken är återhållsam när det gäller att precisera vad tillsynsvägledning är utöver vad som framgår av TiF ovan. I miljöbalkspropositionen<sup>2</sup> ges dock följande exempel på vad tillsynsvägledning kan innefatta:

Därutöver har de centrala tillsynsmyndigheterna ett ansvar för att tillsynen bedrivs ändamålsenligt både med avseende på lokala, regionala och nationella förhållanden. De centrala myndigheterna ska stödja, samordna, följa upp och utvärdera den regionala och lokala tillsynen, eller, sammanfattningsvis, ge tillsynsvägledning. Det så kallade miljöstrategiarbetet med bl. a. uppföljning av långsiktiga eller övergripande miljömål tillhör också de regionala och centrala tillsynsmyndigheternas ansvarsområde.

Länsstyrelsens ansvar för tillsynsvägledning inom länet har sammanfattats på följande sätt: ”ge *tillsynsvägledning* till kommunerna, *samordna* tillsynen i länet, *följa upp* och *utvärdera* tillsynen inom länet, *initiera* och *samordna större tillsynskampanjer*, samt *ingripa om den operativa tillsynen inte sköts* genom att bl. a återkalla tillsyn som överlåtits till en kommun.”<sup>3</sup>

Tillsynsvägledningen kan för länsstyrelsernas del beskrivas i två delar, dels *övergripande* tillsynsvägledning, dels *sakområdesvis* tillsynsvägledning.

*Övergripande tillsynsvägledning* kan bestå av

- att följa upp och utvärdera kommunernas tillsyn enligt miljöbalken,
- att samordna och initiera gemensamma tillsynsinsatser baserat på de regionala miljömålen,
- att anordna seminarier eller annan utbildningsverksamhet,
- att förmedla kunskap och information via hemsidor och databaserade nätverk,

<sup>2</sup> Prop. 1997/98:45, sid. 496

<sup>3</sup> Tillsyn enligt miljöbalken, Ds 1998:22, sid. 59-60

- miljöbrottsamråd mellan åklagare, polis och tillsynsmyndigheter.  
*Sakområdesvis tillsynsvägledning* kan bestå av
- att ge råd och stöd till kommunerna inom särskilda sakområden eller ärenden.

Tillsynsvägledning är ett brett begrepp som innefattar alla aktiviteter som berör den operativa tillsynen från den vägledande myndighetens sida. Man kan på motsvarande sätt som för tillsyn dela upp tillsynsvägledningen i en rådgivande/samordnande respektive kontrollerande/uppfoljande del. De båda delarna är lika viktiga och förutsätter varandra. För att kunna bedriva en tillsynsvägledning av god kvalitet krävs att man tar reda på behovet av tillsynsvägledning och hur tillsynen utvecklas genom uppföljning och utvärdering. Utvärdering krävs också för att se till att de grundläggande och rättsliga förutsättningarna för tillsynen är uppfyllda. Omvänt krävs också samordning och stöd för att tillsynen ska fungera.

Den uppföljande och utvärderande rollen kan kännas obekvämt och svår, dels eftersom uppföljningen och utvärderingen är riktad mot en annan myndighet, dels genom att man saknar tillräcklig kunskap om hur uppgiften ska utföras. Att vägleda och ge stöd känns positivt, men att undvika att följa upp och utvärdera de egna insatserna är på sikt inte hållbart. Att alla delarna är lika viktiga och förutsätter varandra är anledningen till att denna rapport behandlar hela det tillsynsvägledande uppdraget, även om fokus ligger på uppföljning och utvärdering.

## 2.2 Olika myndigheters roller

### 2.2.1 Kommunerna

Kommunerna har utöver rollen som tillsynsmyndighet flera andra roller enligt miljöbalken – som planmyndighet, som verksamhetsutövare, som remissinstans och som sakägare i egenskap av markägare i miljöbalksärenden. De olika rollerna kan ibland vara svåra att hålla isär. Att bedriva myndighetsutövning inom en politisk organisation ställer särskilda krav på formerna för beslutsfattandet och på befattningshavarnas roller. Formerna för att fatta beslut och befattningshavarnas roller skiljer sig avsevärt mellan en kommunal och statlig organisation. Befattningshavarnas roller regleras i förvaltningslagen och i kommunallagen. Kommunallagen (1991:900) kräver bl.a. att kommunens interna ansvarsfördelning för drift och tillsyn av kommunala verksamheter ska vara åtskild (3 kap. 5 §). Detta krav ska också enligt 11 § förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken (TiF) beaktas i samband med att operativ tillsyn överläts till en kommun.

### 2.2.2 Länsstyrelserna

Länsstyrelsen är en allmän förvaltningsmyndighet som svarar för myndighetsutövning inom ett stort antal lagstiftningar. Länsstyrelsen har ett brett ansvarsområde som förutom direkt myndighetsutövning också omfattar kunskapsförmedling, samordning och utveckling av olika sakfrågor. Rent allmänt har länsstyrelsen till uppgift att vara en länk mellan den centrala, regionala och lokala samhällsnivån och *föra ut nationella mål och politik* i länet samt omvänt att återföra information om förhållandena i länet till central nivå. Inom miljöbalkens tillämpningsområde har länsstyrelsen ansvar för tillsyn, tillsynsvägledning och tillståndsprovning och överprovning.

Länsstyrelsen är *överprövningsinstans* i ärenden som rör miljöbalken och plan- och bygglagen. Länsstyrelsen har samtidigt ansvar för såväl operativ tillsyn, tillsynsvägledning som för tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet (genom miljöprövningsdelegationerna, MPD), vattenverksamhet, vattenskydd och för tillståndsprövning av kemikalier och transporter av avfall etc. Eftersom länsstyrelsen meddelar tillstånd finns en risk för att jäv kan uppstå vid rådgivning till en kommunal myndighet även om risken är liten. Enligt 11 § 3 p. förvaltningslagen (1986:223) är den som ska handlägga ett ärende jävig ”om ärendet har väckts hos myndigheten genom överklagande eller underställning av en annan myndighets beslut eller på grund av tillsyn över en annan myndighet och han tidigare hos den andra myndigheten har deltagit i den slutliga handläggningen av ett ärende som rör saken”. Jävet träffar sålunda den enskilde tjänstemannen och inte myndigheten, vilket gör att risken för jäv vid rådgivning vanligtvis är liten.

Länsstyrelsen har ett särskilt *ansvar för att driva miljömålsarbetet* i länet (regionala miljömål), för att följa upp miljömålen och för miljöövervakningen i länet. Länsstyrelsens verksamhet regleras dels genom länsstyrelseinstruktionen, dels genom regeringens årliga regleringsbrev.

Regeringen har möjlighet att lyfta fram de verksamhetsområden som är särskilt angelägna i de årliga regleringsbrev. Uppföljning och utvärdering av miljöbalkstillsynen har lyfts fram vid ett tillfälle (år 2000) i form av ett krav på återrapportering av utvärderingsverksamheten. I övrigt har tillsynsvägledning inte omnämnts i regleringsbrev.

Inom livsmedelsområdet, djurskydd och lantbruk har länsstyrelsen ett regionalt ansvar och bedriver både tillsynsvägledning och tillsyn mot kommuner och verksamheter. Inom social omvårdnad bedrivs direkt tillsyn mot verksamheter och i ärenden. Länsstyrelsens tillsynsvägledning inom miljöbalksområdet brukar ibland jämföras med länsstyrelsens verksamhet inom det sociala området när det gäller metoderna för uppföljning och utvärdering. En skillnad är dock att inom miljöbalksområdet bedrivs uppföljning och utvärdering utifrån ett vägledande och uppföljande/utvärderande uppdrag medan man inom det sociala området även bedriver direkt tillsyn och granskar hur vård, omsorg och service bedrivs i kommunerna. När det gäller livsmedelsområdet, djurskyddet och lantbruket ges både tillsynsvägledning och utövas direkt tillsyn i olika ärenden samt sker viss överprövning.

Vid beslut om att överlåta tillsyn till en kommun ska länsstyrelsen enligt 11 § TiF beakta följande kriterier, nämligen omfattningen av tillsynsobjektens miljöpåverkan, den kommunala nämndens möjligheter att uppfylla kraven i 7 § första stycket, kommunens interna ansvarsfördelning för drift och tillsyn av kommunala verksamheter samt övriga frågor av betydelse för överlåtelse av tillsynen. Enligt miljöbalkspropositionen<sup>4</sup> bör kommunerna undvika en organisation som kan leda till jäv eller beroendeförhållanden. Ett beroendeförhållande kan uppstå om den personal som bedriver tillsyn samtidigt är underställd en chef som ansvarar för driften av en kommunal anläggning. Beroendeförhållanden i en organisation kan också vara ett arbetsmiljöproblem och yttra sig på flera sätt exempelvis genom lönesättning av personalen. Till stöd för en samsyn och ett förhållningssätt på frågorna om delegation, personalansvar, lönesättning och ekonomi för att förebygga att jävsförhållanden i en kommunal tillsynsorganisation har inom Tillsyns- och föreskriftsrådet tagits fram några minimikrav som vägledningsmyndigheterna rekommenderas att tillämpa<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Prop. 1997/98:45, sid. 500

<sup>5</sup> [www.tofr.info/pdf/protokollbilaga3.pdf](http://www.tofr.info/pdf/protokollbilaga3.pdf)

Vid bedömningen av om tillsyn kan överlåtas till en kommun bör länsstyrelsen också beakta konsekvenserna av hur överlåten tillsyn påverkar den obligatoriska tillsynen av C- och U-anläggningar.

En intressant fråga som varit aktuell på senare tid är om det är möjligt att överlåta tillsyn till ett kommunalförbund. Ett kommunalförbund skulle alltså inrättas för att ta hand om kommunernas uppgifter enligt miljöbalken och/eller andra lagar som miljönämnden har att arbeta efter.

## **2.3 Nuvarande verksamhet med tillsynsvägledning**

Följande är en sammanfattande beskrivning av den tillsynsvägledning som länsstyrelser och centrala verk idag bedriver. Beskrivningen utgår ifrån den telefonenkät som gjordes som inledning till det nu redovisade projektet för att få kunskap om hur arbetet bedrivs, vilka problem som finns och för att fånga upp goda exempel. Enkätsvaren från länsstyrelserna är sammanställda under sex huvudrubriker nedan. Svaren från centrala verk är enbart sammanfattade.

### **2.3.1 Länsstyrelserna**

#### **Hur är tillsynsvägledningen organiserad på länsstyrelserna?**

Enligt enkäten är det vanligt att miljöenheterna eller motsvarande har ett sammanhållande ansvar för tillsynsvägledningen och utför merparten av de tillsynsvägläddande insatserna. Även ansvaret för miljöbrottssamverkan ligger mestadels på miljöenheterna även om det förekommer att rättsenheten ansvarar för den delen. Ansvaret för uppföljning och utvärdering av tillsynen är ofta placerat på chefsnivå (enhetschef eller motsvarande) medan ansvaret för övrig tillsynsvägledning ligger på funktionsnivå. På många länsstyrelser får man ett intryck av att ansvaret för övergripande tillsynsvägledning är otydligt. Det förekommer att tillsynsvägledningen delegerats till en eller en grupp av handläggare som en uppgift bland alla andra. Detta hänger naturligtvis samman med hur tillsynsvägledning allmänt sett är prioriterat hos Länsstyrelsen. Enkätsvaren ger ett intryck av att den utåtriktade tillsynsvägledningen främst är inriktad mot miljöskyddsfrågor. Gröna frågor förefaller t.ex. vara nedtonade i tillsynsvägledningen även om samverkan sker på olika håll.

#### **Hur prioriterar länsstyrelserna tillsynsvägledning?**

Skillnaden mellan hur länsstyrelserna prioriterar tillsynsvägledningen (inklusive uppföljning och utvärdering) är stor mellan länen. Flera län har höga ambitioner och bedriver en omfattande utåtriktad verksamhet medan andra län helt har prioriterat ned eller t.o.m. bort tillsynsvägledningen. Större län har generellt en högre aktivitet men bilden är inte entydig. Även i mindre län bedrivs en ambitiös tillsynsvägledning och vice versa. Merparten av den tid som länsstyrelserna avsätter för tillsynsvägledning används för rådgivning och samverkan i olika sakfrågor och ärenden. Rådgivning kan av praktiska skäl inte helt prioriteras bort eftersom den styrs av efterfrågan.

Flera län uppger att rådgivning/information prioriteras före uppföljning och utvärdering av tillsynen. Som skäl för detta framfördes bl.a. att den generella nivån på vägledningen bör ha en viss kvalitet innan man kan bedriva någon uppföljning och utvärdering.

### **Hur bedrivs rådgivning, tillsynssamordning samt projektsamverkan?**

Flertalet länsstyrelser tar själva initiativ till tillsynssamverkan i länet genom att anordna handläggartäffar och driva gemensamma tillsynsprojekt. I några län samverkar kommunerna på egen hand utan att Länsstyrelsen är direkt involverad. S.k. miljösamverkan bedrivs i flera län – Västra Götaland, Värmland, Stockholm, Skåne, Kalmar, Halland. Planer på att bilda miljösamverkan finns på fler håll. Det förekommer också att tillsynsprojekt drivs och samordnas av regionala kommunförbund eller regionförbund.

Behovet av tillsynsvägledning varierar enligt länsstyrelserna stort mellan kommunerna, vilket ibland kan vara svårt att hantera. Flera länsstyrelser upplever att de inte hinner följa utvecklingen och ge vägledning i olika sakfrågor och att de efterhand tappar kompetens inom sådana tillsynsområden där de själva inte längre bedriver någon egen tillsyn (exempelvis hälsoskyddet). I vilken omfattning tillsyn delegerats till kommunerna påverkar kontakten med tillsynsfrågorna. Många länsstyrelser har en restriktiv inställning till rådgivning i enskilda ärenden och ger framförallt inte skriftliga råd. De flesta länsstyrelser har noterat att risken för jäv om ett ärende senare överklagas är överdriven men anser ändå att rådgivningen inte får bli alltför detaljerad eftersom kommunerna ändå har ett eget tillsynsansvar. Några länsstyrelser är tvärtom generösa i sin rådgivning och svarar på remisser i ärenden från kommunerna. Flera länsstyrelser genomför gemensamma utbildningsinsatser eftersom man märkt ett ökat behov av detta från kommunernas sida. Utbildningar genomförs ibland av eller i samverkan med regionala kommunförbund.

Flera län har byggt upp ett fungerande nätverk mellan polis, åklagare och tillsynsmyndigheter för s.k. miljöbrottssamråd. Regelbundenheten i träffarna kan variera beroende på vilka frågor som är aktuella. En förutsättning för en fungerande miljöbrottssamverkan verkar vara ett gott samarbete mellan Länsstyrelsen och åklagarmyndigheten. Ett utbyte på åklagartjänsten kan innebära att avbrott i samarbetet.

### **Uppföljning och utvärdering av kommunernas tillsyn**

De flesta länsstyrelser har, för att följa upp och utvärdera tillsynen, genomfört kommunbesök i den form som blivit gängse sedan miljöbalken trädde i kraft. Merparten av de län som genomfört kommunbesök har också gjort uppföljande kommunbesök eller besökt kommunerna av någon annan anledning. Länsstyrelserna upplever att kommunbesöken är värdefulla men resurskrävande, vilket innebär att besöksfrekvensen blir gles, i vissa fall upp till en gång vart femte år.

Det finns en osäkerhet hos länsstyrelserna om man kommer att ha de resurser som krävs för att genomföra kommunbesök framöver och om i vilken form eventuella besök bör ske. Frågor ställs huruvida samma strategi och metod för besöken ska tillämpas framöver. Flera länsstyrelser framför att de styrmedel som finns för att påverka brister i tillsynen är svaga. Detta minskar motivationen för uppföljnings- och utvärderingsarbetet och medverkar till att tonvikten i tillsynsvägledningen läggs på allmän vägledning. Flera menar att gemensamma bedömningsgrunder och grundbegrepp för vad som är en god tillsyn skulle underlätta uppföljning/utvärderingen.

### **Hur samordnas tillsynsvägledningen och miljömålsarbetet**

Länsstyrelserna verkar på olika sätt för att miljömålen ska få genomslag i tillsynen, men arbetet är ännu i sin linda. När det gäller uppföljningen av miljömålen krävs ytterligare insatser. I Södermanlands län har den s.k. TIM-modellen testats i samarbete med länets kommuner<sup>6</sup>. I flera län har arrangerats TIM-seminarier där Naturvårdsverket medverkat. Överlag beaktas miljömålen i projektsamverkan och i länsstyrelsernas egen tillsynsplanering. Miljömålsarbetet i länen bedrivs organisatoriskt i en egen organisation, och kopplingen till tillsynsvägledningen behöver därför utvecklas.

### **Länsstyrelsernas syn på uppdraget**

Enkätsvaren antyder att tillsynsvägledning inte av alla länsstyrelser uppfattas som ett lika tydligt uppdrag som det att bedriva operativ tillsyn. Skillnaderna mellan hur tillsynsvägledning prioriteras är stor. Det förekommer t.o.m. att tillsynsvägledning prioriteras bort. Att uppdraget uppfattas olika av länsstyrelserna ger förstås ett stort utrymme för prioritering av de egna insatserna. Tillsynsvägledningen lyfts inte fram av regeringen i de årliga regleringsbrev, och detta påverkar sannolikt också hur viktig uppgiften uppfattas.

### **2.3.2 Centrala verk**

Det centrala ansvaret för tillsynsvägledning är enligt 13 § TiF uppdelat på följande myndigheter: Arbetsmiljöverket, Boverket, Fiskeriverket, Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen, Livsmedelsverket, Läkemedelsverket, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Räddningsverket, Skogsstyrelsen, Socialstyrelsen och Svenska kraftnät. Det operativa tillsynsansvaret är fördelat på mer än 300 regionala och lokala myndigheter.

Som ett samrådsorgan mellan de vägledande respektive operativa tillsynsmyndigheterna enligt ovan fungerar Tillsyns- och föreskriftsrådet (ToFR). Rådet har också till uppgift att föra register över författningarna inom miljöbalksområdet. Rådet bedriver olika samverkansprojekt och ger ut rapporter, goda exempel etc. Vid två tillfällen – 2001 och 2004 – har ToFR, på uppdrag av vägledningsmyndigheterna, genomfört webbenkäter till alla operativa tillsynsmyndigheter enligt miljöbalken om tillsynsverksamheten året innan. På ToFR:s webbplats [www.tofr.info](http://www.tofr.info) finns bl.a. ett tillsynsarkiv med goda exempel på hjälpmedel i tillsynsfrågor, t.ex. checklistor, handläggningsrutiner, mallar, som enskilda tillsynsmyndigheter tagit fram. ToFR har fått en förstärkt roll när det gäller samordning av tillsynsvägledningen mellan centrala verk och länsstyrelser genom att ta över ansvaret för det nätverk för tillsynsvägledning (tv1-nätverket) som tidigare administrerades av Naturvårdsverket.

### **Naturvårdsverket**

Naturvårdsverket har ett brett ansvar för miljöbalkens tillämpning allmänt sett och bedriver en omfattande tillsynsvägledning. Bl.a. ger man ut allmänna råd och handböcker till miljöbalken som beskriver hur verket anser att balken ska tolkas och tillämpas. Utöver detta utarbetar verket handledningar, bedömningsgrunder, branschfaktablad etc. Naturvårdsverket har givit ut en handledning i utvärdering på miljöområdet<sup>7</sup> som kan användas av exempelvis

<sup>6</sup> Målstyrd tillsyn i praktiken, ett pilotprojekt i D och U län, 2004 ([http://www.eskilstuna.se/templates/Page\\_\\_\\_102971.aspx](http://www.eskilstuna.se/templates/Page___102971.aspx))

<sup>7</sup> Utvärdering steg för steg – Handledning i utvärdering för Naturvårdsverket, 2001

länsstyrelserna. Verkets enhet för strategier och utvärdering (Hs) har överblick över miljöarbetet i samhället och arbetar för att sektorer och myndigheter ska integrera miljöaspekter i sina verksamheter. Enheten har ett ansvar för att utveckla utvärderingsmetodik inom miljöområdet. Naturvårdsverket har också ansvar för den fördjupade miljömålsutvärderingen.

Naturvårdsverkets webbplats [www.naturvardsverket.se](http://www.naturvardsverket.se) innehåller en stor mängd information och publikationer om lagstiftning och vägledning, miljö kvalitetsmål, övervakning, natur och naturvård, tillsyn och egenkontroll etc. Verket ger också ut webbtidningen TillsynsNytt tre gånger per år. Vidare deltar verket aktivt i ett stort antal bransch- och sakfrågenätverk för att sprida information och ge vägledning samt anordnar årligen konferenser, seminarier, workshops etc. för att diskutera t.ex. tillsynsfrågor. Flera av dessa arrangemang genomförs inom ramen för existerande bransch- eller sakfrågenätverk och ofta i samarbete med länsstyrelserna eller inom ramen för ToFR.

NV har ett 30-tal experter för olika typer av miljöfarlig verksamhet. Det finns också ett tiotal nationella experter på olika miljöfarliga verksamheter som arbetar vid länsstyrelser eller kommuner och som Naturvårdsverket delfinansierar. Experterna assisterar bl.a. regionala och lokala myndigheter när de har frågor, arrangerar möten och seminarier, cirkulerar information, medverkar vid produktion av branschfaktblad etc. Verkets enhet för miljöjuridik (Rj) har en s.k. juristjour med telefontid två timmar per dag dit tillsynsmyndigheterna kan vända sig med frågor om lagtolkning/-tillämpning.

Uppföljning och utvärdering av tillsyn genomförs vid behov och ibland inom ramen för ToFR eller i samverkan med andra vägledande myndigheter. Ett par exempel är utvärderande besök på fyra länsstyrelser år 2001<sup>8</sup> och en studie genomförd 2004 av tillsynsmyndigheternas tillämpning av bestämmelserna om miljö sanktionsavgifter<sup>9</sup>. Verket stöder också ett forskningsprojekt vid Göteborgs universitet som studerar tillsynshandläggares yrkesroll och begreppet tillsynsvägledning<sup>10</sup>.

### **Jordbruksverket**

Jordbruksverkets ansvar för tillsynsvägledning som rör frågor om miljöhänsyn i jordbruket enligt 12 kap. miljöbalken samt frågor om miljöfarlig verksamhet inom jordbruks- och trädgårdsområdet eller som rör djurhållande verksamhet enligt 9 kap. balken. Verket representeras i ToFR av växtnäringseenheten. Planer finns på att under 2005 upprätta en webbaserad diskussionsplats i verkets frågor för länsstyrelserna. Workshops har genomförts i samarbete med Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket för handläggare som arbetar med tillsynsvägledning vid länsstyrelser med tillsyn av jordbruk och djurhållning för diskussion av hur tillsynsvägledningen ska läggas upp. Seminarier har ordnats för de operativa tillsynsmyndigheterna med fokus på lagstiftning och tillsynen i ett större sammanhang utifrån miljömål och åtgärdsprogram. Verket utarbetar allmänna råd om miljöhänsyn i jordbruket, föreskrifter samt information om olika frågor. En stor del av vägledningsarbetet ägnas åt att svara på löpande telefon- och brevfrågor från enskilda verksamhetsutövare, konsulter, polismyndigheter och operativa tillsynsmyndigheter.

<sup>8</sup> Förutsättningar för den operativa tillsynen enligt miljöbalken, Naturvårdsverket, maj 2002

<sup>9</sup> Miljö sanktionsavgifter – Redovisning av regeringsuppdrag M 2004/2012/R

<sup>10</sup> Ett resultat är rapporten Genomförande av tillsyn enligt miljöbalken, Naturvårdsverket, maj 2004

### **Socialstyrelsen**

Socialstyrelsen anordnar bl.a. kommunträffar med syftet att nå ut med information till landets miljö- och hälsoskyddsnämnder. Man har också genomfört kommunbesök. Dessa har fokuserat på hur hälsoskyddstillsynen behandlats i Miljö- och hälsoskyddsnämndernas behovsutredningar och tillsynsplaner för år 2003 och 2004. Behovet av tillsynsvägledning tas upp såväl vid kommunträffar som i samband med uppföljning av den operativa tillsynen.

Möten med hälsoskydds- och miljömålsansvariga på länsstyrelserna genomförs regelbundet för att informera om och diskutera pågående miljömedicinska initiativ, aktuell tillsynsvägledning inom hälsoskydd och aktiviteter inom ramen för miljömålsarbetet. Socialstyrelsen anordnar konferenser och utbildningar för tjänstemän vid länsstyrelser och miljö- och hälsoskyddsnämnder samt för politiker. Man har också ett e-postbaserat nyhetsbrev.

Socialstyrelsen ger ut allmänna råd, handböcker samt meddelandeblad inom aktuella områden. Dessutom görs litteratursammanställningar och riskbedömningar, rättsfall sammanställs och ett nyhetsbrev ges ut kopplat till hemsidan. Under 2005 bedriver styrelsen ett nationellt tillsynsprojekt om höga ljudnivåer och under 2006 planeras ett liknande projekt inriktat på radon i skolor och förskolor.

Återkommande uppföljningar av miljöhälsoläget i landet görs i form av miljöhälso rapporter, som kan användas som underlag i behovsutredningar. Vidare har Socialstyrelsen det övergripande ansvaret för hälsofrågor i miljömålsarbetet och man deltar i EU:s och WHO:s miljöhälsoarbete.

### **Kemikalieinspektionen**

Kemikalieinspektionen har ansvar för kontrollen av kemiska produkter som släpps ut på marknaden samt för tillsynsvägledning inom sitt område. Inspektionen har egen tillsyn över företag som importerar eller tillverkar kemiska produkter (primärleverantörer) och är ansvarig myndighet för miljömålet giftfri miljö<sup>11</sup>. Man arbetar i Sverige och inom EU för att driva fram lagstiftning och regler som bidrar till att Sverige uppnår målet. Eftersom kemikaliereglerna är harmoniserade inom EU sker en stor del av Kemikalieinspektionens arbete inom ramen för EU. Inspektionen ger genom medverkan i tillsynsprojekt direkt stöd till kommuner och länsstyrelser i deras tillsyn över kemiska produkter på marknaden. I ett projekt ges miljöinspektörer möjlighet att följa med på inspektioner som en del i Kemikalieinspektionens tillsynsvägledning till kommunerna.

Kemikalieinspektionen ger ut faktablad, Råd och Tips etc. och arrangerar eller medverkar i seminarier, utbildningar m.m. för att sprida erfarenheter till de operativa tillsynsmyndigheterna.

### **Livsmedelsverket**

Ansvar för tillsyn och kontroll av livsmedelshanteringen delas mellan Livsmedelsverket, länsstyrelserna och kommunerna. Livsmedelsverket har själv tillsyn över omkring 600 anläggningar i landet. Miljö- och hälsoskyddsnämnderna har tillsynsansvar för ca 52 000 anläggningar. Ansvar för samordning av kommunernas tillsyn delas mellan länsstyrelserna och Livsmedelsverket. Livsmedelsverket utför ibland s.k. kommuninspektioner med medverkan av länsstyrelsen. Syftet med inspektionerna är att granska och ge stöd till

<sup>11</sup> [http://www.kemi.se/templates/Page\\_\\_\\_356.aspx](http://www.kemi.se/templates/Page___356.aspx)

kommunernas livsmedelstillsyn, påverka kommunerna så att de fullgör sina uppgifter inom livsmedelstillsynen, samt förmedla kunskap i syfte att få en likvärdig tillsyn i landet.

Livsmedelsverket granskar tillsynsplan, prioritering vid resursbrist, tillgänglig arbetskraft, fortbildning av inspektörer, inspektionsfrekvens med mera. Vid inspektionen används en checklista och hjälpredda med bedömningsgrunder. Skriftlig rapportering begärs också regelbundet in från kommunerna av Livsmedelsverket. Livsmedelsverkets riktlinjer för hur tillsynen ska bedrivas samt lagstiftningen i övrigt är jämfört med miljöbalken betydligt mera detaljerad.

### 2.3.3 Diskussion

Resultatet från ToFR:s tillsynsenkäter har visat att kommunerna efterfrågar mer tillsynsvägledning från såväl de centrala myndigheterna som länsstyrelserna. Man ser ett behov av en samordnad uppföljning och utvärdering av tillsynen samt av mer enhetliga signaler för hur tillsynen bör bedrivas. En gemensam strategi för uppföljnings- och utvärderingsverksamheten samt för tillsynsvägledningen i stort skulle därför kunna utvecklas i samverkan mellan centrala verk och länsstyrelser. Arbetsfördelningen mellan länsstyrelser och centrala verk kan behöva diskuteras för att samordna insatser och bevakning av olika frågor. Den överflyttning av ansvaret för nätverket för tillsynsvägledning till ToFR som gjorts fr.o.m. 2005 ger förutsättningar för ett fördjupat och breddat samarbete mellan centrala verk och länsstyrelser om tillsynsvägledningsfrågor.

Samtidigt prioriteras tillsynsvägledning ned eller t.o.m. bort av många länsstyrelser. ToFR:s enkäter har också visat att länsstyrelserna har ett stort resursunderskott för operativ tillsyn vilket leder till att tillsynen måste nedprioriteras till förmån för tillståndsprövning och andra uppgifter. En ansträngd resurssituation leder till att utrymmet för arbetsuppgifter som kräver egna initiativ blir begränsat. Samtidigt är det ju i en sådan situation ännu viktigare att man prioriterar de egna insatserna. Kanske är den viktigaste anledningen till att tillsynsvägledning prioriteras så olika i länen just att verksamhetsområdet inte handlar om direkt myndighetsutövning utan kräver egna initiativ.

Skillnaderna i prioritering mellan länen kan också bero på allmänna skillnader i resurstilldelning mellan länen eller på om behovet av tillsynsvägledning ingår i den behovsutredning som ska göras enligt 7 § TiF. Tillsynsvägledning är en form av tillsyn, även om detta inte är klart utskrivet, och därför är det viktigt att den ingår i behovsutredningen. Alternativt kan man göra en särskild behovsutredning för tillsynsvägledningen. Behoven bör vägas mot varandra utifrån den miljönytta tillsynsvägledning respektive operativ tillsyn ger. Slutsatsen av en sådan avvägning skulle kunna bli att tillsynsvägledningen behöver prioriteras även i förhållande till egen operativ tillsyn. En god tillsynsvägledning från länsstyrelsernas sida är en av förutsättningarna för att kommunernas operativa tillsyn ska få en god kvalitet.

Enligt enkäten som ingick i detta projekt förekommer uppfattningar att tillsynsvägledning inte uppfattas som ett lika tydligt uppdrag som operativ tillsyn. Behovet av en likvärdig tillsynsvägledning och uppdragets vikt skulle därför kunna lyftas fram i de årliga regleringsbreven.

Många län uppger att de i fråga om tillsynsvägledningen prioriterar stöd, rådgivning och samordning framför uppföljning och utvärdering. Möjligen menar man med detta att man prioriterar samverkan i länet men inte anser sig ha resurser för att genomföra kommunbesök. Tillsynsvägledningens tre ben – stöd/rådgivning, samordning och uppföljning/utvärdering – hänger ihop och är beroende av varandra. För att kunna ge relevant stöd och råd och en effektiv samordning krävs uppföljning och utvärdering. För en effektiv uppföljning och utvärdering krävs ett positivt samarbete, vilket kan underlättas genom vägledning i form av bl.a. stöd och råd.

Om Länsstyrelsen inte anser sig ha tillräckliga resurser för att regelbundet genomföra kommunbesök bör en uppföljning och utvärdering ändå kunna ske men i andra former för att få ett grepp om läget i kommunerna.

Län som delegerat en stor del av den operativa tillsynen till kommunerna upplever enligt enkäten att de tappar kontakten med de operativa tillsynsfrågorna, vilket leder till att länsstyrelserna inte kan svara upp mot kommunernas förväntningar på tillsynsvägledning. Det är därför viktigt att Länsstyrelsen följer upp tillsynsvägledningen genom en aktiv diskussion med kommunerna så att det tydligt framgår vilken kompetens Länsstyrelsen förväntas bidra med, vilka resurser man kan avsätta och vilken inriktning tillsynsvägledningen ska ha i länet.

I ett system med en delegerad tillsyn skulle länsstyrelserna snarare än att vara expert inom alla sakområden kunna se som sin roll att lyfta fram och förmedla den kunskap som finns i länet och på andra håll. Detta kunde ske genom att ta initiativ till samverkan i olika tillsynsfrågor, genomföra tillsynsprojekt och utbildningar etc. Andra exempel är att förmedla kunskap och information via den egna hemsidan eller via databaserade nätverk. Länsstyrelsen kan också bidra med underlag till frågorna utifrån ett regionalt perspektiv samt att bistå med rådgivning i rättsliga frågor. Ett sådant arbetssätt understryker också kommunernas eget tillsynsansvar.

Ett sätt att säkerställa kompetens inom olika sakområden kan vara att bedriva en aktiv samverkan med centrala verk för att få stöd i olika frågor utifrån regionens behov. Behov av en sådan samverkan finns exempelvis på hälsoskyddsområdet där Länsstyrelsen inte bedriver någon egen operativ tillsyn. Ett annat sätt att säkerställa kompetens inom hälsoskyddet kan vara att i samverkan med kommunerna utse ”länsexperten” för hela eller delar av hälsoskyddet.

Att utveckla en miljömålstyrd tillsyn i länet är en viktig uppgift i tillsynsvägledningen. För att få en fungerande målstyrd tillsyn krävs att länsstyrelserna dels regionaliserar de nationella miljökvalitetsmålen, dels verkar för att de nedbrutna målen omsätts i tillsyn. Att organisatoriskt föra samman miljömålsarbetet inom Länsstyrelsen och att hitta praktiska lösningar för att genomföra de regionala miljömålen i samverkan med kommunerna är en viktig utvecklingsfråga. I några län fungerar den grupp som är styrgrupp för miljömålsarbetet samtidigt som styrgrupp för de tillsynsprojekt som drivs i samverkan med kommunerna. Detta kan vara ett sätt att organisatoriskt sammanlänka miljömålsarbetet och tillsynen.

### **2.3.4 Exempel på information i länsstyrelsens tillsynsvägledning**

Mot bakgrund av diskussionen ovan lämnas följande exempel på insatser som kan ges inom ramen för tillsynsvägledningen med avseende på stöd och råd.

- Bedriva samverkan och informationsutbyte för att skapa förutsättningar för bättre resursutnyttjande och högre kunskapsnivå hos länets regionala och kommunala miljövårdsmyndigheter. Exempel på insatser är regelbundna länsträffar kring konkreta frågeställningar som speglar olika tillsynsområden.
- Bidra till kunskapsförmedling inom länet genom att ta initiativ till gemensamma utbildningsinsatser.
- Tillhandahålla en hemsida med viktiga länkar, viktig information samt med exempel på mallar, checklistor, information om projekt etc.
- Ge information om Länsstyrelsens beslut.
- Uppmärksamma centrala myndigheter på problem
- Väcka frågor samt motivera och engagera kommunerna att aktivt arbeta med olika tillsynsprojekt utifrån de regionala miljömålen.

Flera län eller regioner ger ut informationsblad eller publikationer för att nå ut med information som ett led i tillsynsvägledningen med inriktning på miljöfrågor. Exempelvis ger Miljösamverkan Västra Götaland ut nyhetsbladet MVG, Jönköpings län Hälsonytt och Miljönytt, Länsstyrelsen i Stockholm Miljö AB-län och Miljösamverkan Halland ett nyhetsbrev.

Ett bra sätt att föra ut information är att använda sig av länsstyrelsens hemsida [www.lst.se](http://www.lst.se). För att föra ut mer specifik information och för att ha möjlighet att föra en diskussion förekommer s.k. kodade hemsidor, bl. a. i Uppsala och Västmanlands län. Sidorna fungerar så att man via ett skyddat lösenord får tillgång till en särskild hemsida för tillsynsvägledningen. På hemsidan kan information om gemensamma projekt, mötesanteckningar och övrig information läggas.

## 2.4 Samverkan som metod för att öka kvaliteten på tillsynen

Ökad samverkan mellan kommuner, i län och mellan länsstyrelser är ett sätt att öka kvaliteten på tillsyn och tillsynsvägledning genom samutnyttjande av kompetens och resurser. Samverkan mellan kommuner kan också vara ett sätt att förebygga risker för jäv och beroendeförhållanden i samband med effektivisering av den kommunala organisationen.

Enligt 26 kap. 7 § miljöbalken får en kommun träffa avtal med en annan kommun om att den ska sköta dess tillsynsuppgifter. Kommunen får också delegera beslut till anställda i en annan kommun. I en skrift från dåvarande Svenska Kommunförbundet<sup>12</sup> framgår de juridiska förutsättningarna för samverkan samt lämnas exempel på samverkansformer – gemensam nämnd eller förvaltning, gemensam personal etc. Många mindre kommuner saknar resurser och kompetens för att själva bedriva tillsyn i tillräcklig omfattning och med kvalitet på alla tillsynsområden. Samverkan kan därför vara ett sätt att utnyttja tillgängliga resurser och kompetens bättre.

Exempel på formell samverkan mellan kommuner:

- Habo och Mullsjö kommuner

---

<sup>12</sup> Vägar till samarbete – Mellankommunal samverkan inom plan-, bygg- och miljöområdet, Svenska Kommunförbundet 2004

- Hällefors, Lindesberg, Ljusnarsberg och Nora kommuner (Bergslagens Miljö- och Byggnämnd med förvaltning)
- Mora och Orsa kommuner
- Hudiksvalls och Nordanstigs kommuner (Norrhälsinge miljökontor)

På senare år har det bildats s.k. miljösamverkansorganisationer som innebär att kommuner, kommunalförbund/regionförbund och länsstyrelser bildar en organisation för att genomföra gemensamma tillsynsprojekt, för kunskapsuppbyggnad, för att ta fram informationsmaterial m.m. Exempel på sådana organisationer är Miljösamverkan Västra Götaland, Miljösamverkan Sydost (Kalmar län), Miljösamverkan Kronoberg, Miljösamverkan Syd (Hallands län), Miljösamverkan Stockholms län (nybildad). Fler exempel finns på samverkan, exempelvis i Skåne län. I Västernorrlands och Jönköpings län finns planer på att bilda liknande miljösamverkansorgan.

Överlag ökar intresset för samverkan hos både länsstyrelser och kommuner eftersom det ger möjligheter till att gemensamt ta till vara de resurser som finns i regionen för att samordna och höja kvaliteten på tillsynen. För länsstyrelsernas del kan resurser frigöras för övrig tillsynsvägledning och till uppföljning och utvärdering av tillsynen. Samverkan kan också öka resurserna för gemensamma tillsynsprojekt och information samt ger förutsättningar för att de regionala miljömålen styr tillsynsplaneringen. Nackdelar kan vara att det lokala inflytandet blir mindre och att större krav ställs på samordning av administrativa rutiner, ärendehanteringssystem etc.

Ett sätt att säkerställa kompetens inom olika områden kan vara att bedriva en aktiv samverkan med centrala verk för att få stöd i olika frågor utifrån regionens behov, exempelvis inom hälsoskyddsområdet där länsstyrelsen inte bedriver någon egen tillsyn. Ett annat sätt att säkerställa kompetens inom hälsoskyddet kan vara att i samverkan med kommunerna utse ”regionala branschexperter” i länet för hela eller delar av hälsoskyddet.

Det finns ett behov av samverkan och samnyttjande av kompetens även mellan länsstyrelserna. För samverkan finns det nyligen ombildade nätverket för tillsynsvägledning med ToFR som samordnare. Ett annat exempel är Miljövårdsdirektörernas förening som driver samverkan med arbetsgrupper i olika frågor. En ny gemensam organisation för samverkan mellan länsstyrelserna – Miljösamverkan Sverige – håller f.n. på att bildas.

## 3 Uppföljning och utvärdering av operativ tillsyn

### 3.1 Allmänna utgångspunkter

#### 3.1.1 Begreppen uppföljning och utvärdering

Enligt Naturvårdsverkets Handbok för operativ tillsyn<sup>13</sup> kan begreppen uppföljning och utvärdering särskiljas på följande sätt.

Uppföljning – att värderingsfritt samla in och registrera data.

Utvärdering – granskning och värdering av data i syfte att nå en djupare förståelse och få vägledning för fortsatt handlande”.

Enligt Naturvårdsverkets utvärderingshandledning<sup>14</sup> sägs skillnaden mellan uppföljning och utvärdering vara att uppföljning beskriver hur något är och hur det har utvecklats medan utvärdering går ut på att förklara varför det är så eller har blivit så. Utvärdering handlar således om att värdera och bedöma det som beskrivs. Man kan egentligen inte utvärdera utan att först följa upp medan uppföljning inte alltid behöver leda till utvärdering. Olika utvärderare beskriver utvärdering på olika sätt, men sammantaget kan utvärdering beskrivas genom verben *beskriva*, *förklara* och *värdera* utifrån systematiskt insamlade data.

Uppföljning kan innebära att man samlar in både kvantitativa och kvalitativa data. Ett exempel på uppföljning är den årliga uppföljningen av tillsynsplanen eller verksamhetsplanen för att se hur man ligger till i förhållande till de mål som satts upp. I utvärdering ingår i motsats till uppföljning ett värderande inslag. Insamlat material värderas mot ett kriterium av något slag. Exempel på teman för utvärdering av den operativa tillsynen kan vara att söka svar på frågor om orsaker till ett väl fungerande miljöarbete hos tillsynsmyndigheten, orsaker till problem hos tillsynsmyndigheten eller vilka behov av tillsynsvägledning som finns.

Det allmänna upplägget med uppföljning/utvärdering kan vara att kontrollera, främja eller att bidra till kunskapsutveckling. Genom en uppföljning/utvärdering i kontrollsyfte konstateras om olika mål uppnåtts. Uppföljning/utvärdering i främjande syfte görs främst för att stödja, utveckla och förklara. Kunskapsinriktad uppföljning/utvärdering görs för att exempelvis få kunskap om olika arbetssätt för att nå ett visst resultat.

#### 3.1.2 Syfte och strategi

Syftet med uppföljnings- och utvärderingsarbetet kan vara att tillsynen ska bli så effektiv och rättssäker som möjligt. På så sätt bidrar tillsynen till att vi når miljömålen och en hållbar samhällsutveckling. Uppföljningen och utvärderingen kan behandla förutsättningarna för tillsynen och tillsynen som styrmedel men också de effekter tillsynen lett till när det gäller påverkan på människors hälsa och miljö. Det finns därför fördelar med att koppla samman

<sup>13</sup> Operativ tillsyn. Naturvårdsverkets handbok 2001:4

<sup>14</sup> Utvärdering steg för steg – Handledning i utvärdering för Naturvårdsverket, 2001

uppföljningen och utvärderingen av tillsynen med den uppföljning som görs inom miljömålsarbetet och miljöövervakningen.

Det är viktigt att utvärderingen i detta sammanhang har ett *främjande* syfte så att den utvärderade organisationen får hjälp att förändra det som inte fungerar bra och att det positiva förstärks. Detta betonas också i Naturvårdsverkets ”Handbok för operativ tillsyn”<sup>15</sup>. En strikt *kontrollerande* utvärdering skulle bara konstatera ett förhållande men inte ge några förutsättningar för förändringar och förbättringar. Utvärderingar som syftar till en successiv förbättring brukar kallas *formativa utvärderingar*.

Utvärderingar kan till stor del bestå av uppföljning. Ofta ingår värderingar och omdömen i utvärderingar. Det är viktigt att dessa då är förankrade inom myndigheten.

Både uppföljning och utvärdering kräver att man följer ett visst upplägg eller rutin under en viss tidsperiod. Innan man påbörjar processen måste man klarlägga *syftet* och *vem som ska använda* utvärderingen och *till vad*. Därefter bestämmer man *vem som ska utvärdera* och hur resultatet ska *hanteras*.

När det gäller hur utvärderingen ska utformas är det viktigt att utgå ifrån syftet med densamma och på vilket sätt man vill att resultatet ska hanteras av den som är föremål för utvärderingen. Om en myndighet utvärderar en annan myndighet är det viktigt att förklara syftet och med vilket uppdrag den genomförs samt säkerställa att målsättningen med utvärderingen kan delas av den myndighet som utvärderas. Även den senare ska ha nytta av utvärderingen. De former under vilka utvärderingen genomförs är också viktiga för att den utvärderade myndigheten ska bli delaktig. Öppenhet är viktig och kan vara förutsättningen för att man får ta del av de uppgifter som behövs för utvärderingen. De utvärderade bör också få tillfälle att lämna synpunkter på utvärderingen och på den som genomför utvärderingen.

### 3.2 Vad kan följas upp och utvärderas?

Det är viktigt att göra klart för sig vad det är som ska utvärderas och att hitta kärnfrågorna i detta. Utvärdering, exempelvis i form av ett kommunbesök, är tidskrävande, och det gäller att fokusera på de viktigaste frågorna för att inte utvärderingen ska bli konturlös och alltför omfattande. Kärnfrågorna ska utgöras av specifika frågeställningar. När det gäller utvärdering genom kommunbesök är länsstyrelserna oftast kunniga om den verksamhet som ska utvärderas allmänt sett även om man inte är insatt i den enskilda kommunens verksamhet. Det är en fördel om man i så stor utsträckning som möjligt använder inom länsstyrelsen gemensamt utvecklade frågeställningar och bedömningskriterier avseende uppföljning och utvärdering av kommunens operativa tillsyn så att utvärderingen blir enhetlig och jämförbar.

Uppföljnings- och utvärderingsarbetet blir bäst när det bygger på en målinriktad dialog med kommunen. Länsstyrelsen har i sin vägledande roll möjlighet att lämna synpunkter på hur den operativa tillsynen bedrivs. Basnivån i uppföljningen och utvärderingen är att verka för att de grundläggande krav som ställs på tillsynen i miljöbalken och kommunallagen uppfylls och att rättstillämpningen i övrigt sker i enlighet med lagstiftningen. Därutöver kan

<sup>15</sup> Operativ tillsyn. Naturvårdsverkets handbok 2001:4

uppföljningen/utvärderingen behandla hur tillsynen bedrivs i övrigt, att man når uppsatta mål och att man kan avläsa effekterna av tillsynsarbetet i hälso- och miljötillståndet i kommunen.

Uppföljningen och utvärderingen av tillsynen fokuseras lämpligen på om de operativa myndigheterna har ett systematiskt angreppssätt för planering, genomförande, uppföljning och utvärdering av tillsynen som tar sikte på miljömålen och andra politiska mål. Vidare kan man fokusera på tillsynsmetoder för att se om de metoder som används är de som ger bäst resultat i förhållande till insatta resurser. Den operativa tillsynen enligt miljöbalken utgår ifrån en process där planering, genomförande, uppföljning/utvärdering och förbättring följs av och återkopplar till varandra så att tillsynen successivt ska bli ett allt bättre verktyg för att bidra till en hållbar utveckling. Uppföljningen ska förse oss med uppgifter som visar åt vilket håll utvecklingen går, och utvärderingen ska ge ett djupare svar på hur tillsynen fungerar och hur man kan utveckla den. Erfarenheter från uppföljning/utvärdering av länsstyrelsens egen verksamhet liksom från de operativa tillsynsmyndigheternas egen uppföljning och utvärdering ska tas till vara i arbetet. En tillsyn som styrs av miljömålen är ännu i början i sin utveckling.

Sammanfattningsvis bör uppföljningen och utvärderingen

- visa på behov av stöd och råd till tillsynsmyndigheterna samt samordning av tillsyn,
- omfatta de grundläggande krav som finns på tillsynen (miljöbalk, kommunallag, förvaltningslag etc.) för att få en rättssäker tillsyn,
- behandla resultatet av tillsynsarbetet och att uppställda mål uppfylls,
- vara framåtsyftande och visa på förutsättningarna för ett väl fungerande tillsynsarbete (bra tillsynsmetoder och planeringsprocess),
- visa på orsaker till problem i tillsynsarbetet och hur tillsynen kan förbättras,
- bedöma förmågan att bedriva ett systematiskt och effektivt tillsynsarbete med utgångspunkt i miljömålen.

Exempel på bedömningskriterier för uppföljningen/utvärderingen ges i bilaga 1.

### **3.2.1 Grundläggande krav på tillsynen**

Den första nivån i uppföljningen och utvärderingen behandlar de grundläggande krav och åligganden som ställs på myndighetsutövningen i miljöbalken och i andra författningar. Enligt 7 § TiF ska tillsynsmyndigheten avsätta tillräckliga resurser för tillsynsarbetet, ha personal med tillräcklig kompetens, ha en uppdaterad tillsynsplan och tillsynsbehovsutredning, föra register över de verksamheter som fordrar återkommande tillsyn samt regelbundet följa upp och utvärdera sin tillsynsverksamhet.

Länsstyrelserna kan alltså, regelbundet eller vid behov, begära in och granska kommunernas tillsynsplaner/verksamhetsplaner och behovsutredningar. Sådana dokument kan t.ex. begäras in som underlag inför ett kommunbesök. Motivet för att granska tillsynsplaner regelbundet kan vara att man är särskilt intresserad av hur den tillsyn som överlåtits sköts. Ett annat motiv kan vara att göra en sammanställning av vissa fakta i tillsynsplanerna och ge återkoppling till länets kommuner. Om man begär in material från kommunerna är det viktigt att man alltid ger återkoppling i någon form. Återkopplingen ska helst säga något om ambitionsnivån i tillsynsplanen och inte bara omfatta fakta. Länsstyrelsen kan också förmedla goda exempel till länets kommuner. Viktigt är att inte bara granska tillsynsplanen utan också verksamhetsuppföljningen så att man kan se vad resultatet blev. Man ska dock inte ha en

övertro på att granskning av olika planeringsdokument ger en komplett bild av hur tillsynen fungerar i kommunen. En trovärdig bild kan bara fås i en dialog med kommunen.

Särskilda krav ställs i kommunallagens 3 kap. 5 § på kommunens tillsynsorganisation när det gäller intern ansvarsfördelning för drift och tillsyn av kommunala verksamheter. Detta kopplar till de krav som bör beaktas i samband med överlåtelse av tillsyn (11 § TiF).

Andra krav ställs på myndighetsutövningen dels i miljöbalken (bl. a. att miljöbrott ska beivras) dels i annan lagstiftning (förvaltningslag, sekretesslag, arkivlag etc.).

En grundläggande uppgift i uppföljningen och utvärderingen och i det tillsynsvägläddande uppdraget i övrigt är att verka för en enhetlig och korrekt rättstillämpning i länet. I detta ingår också att tillsynen bedrivs opartiskt och utan beroendeförhållanden. Länsstyrelsens ansvar för rättstillämpningen understryks också av ansvaret för att miljöbrottsamverkan sker mellan tillsynsmyndigheter, polis och åklagare för att beivra miljöbrott. Syftet med miljöbrottsamverkan är att verka för en gemensam syn på miljöbrott i länet och ett likartat arbetssätt, exempelvis att utarbeta gemensamma handläggningsrutiner för hanteringen av miljöbrott. Länsstyrelsen kan ge stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna i rättstillämpningsfrågor och i övrigt verka för en likartad rättstillämpning i länet.

I rollen som överprövningsinstans för beslut enligt miljöbalken är det lämpligt att länsstyrelsen i förebyggande syfte återkopplar de synpunkter på kommunernas rättstillämpning som länsstyrelsen har. Hur miljöbalken tillämpas i olika ärenden kan tas upp till gemensam diskussion. Överklagade ärenden kan sammanställas och granskas för att få underlag till att ge råd om hur beslut kan utformas, underlag etc. En sådan granskning kan också leda till att man tar fram mallar för olika typer av beslut. Länsstyrelsens jurister kan även gå igenom olika rättsfall och ärenden på handläggarrträffar eller motsvarande för att i en diskussion komma fram till gemensamma synsätt på olika rättsfrågor. Länsstyrelsen kan också ta initiativ till seminarier eller utbildningar i aktuella rättsfrågor.

### **3.2.2 Uppföljning av tillsyn som överlåtits**

Länsstyrelsen kan ha ett särskilt intresse av att följa upp den tillsyn som överlåtits utifrån de avtal som gjorts med kommunerna. En sådan uppföljning kan ha flera teman – att kommunerna uppfyller det åtagande som avtalet innebär, att uppdatera överlåtelseavtalen med hänsyn till de förändringar som kan ha skett samt se över hur tillsynen är fördelad mellan Länsstyrelsen och kommunen i stort. Eftersom tillsyn överlåtits sedan 1989 kan överlåtelseavtalen se olika ut. Om tillsynen överläts före eller efter miljöbalken kan detta också ha gett effekter när det gäller hur tillsynsansvaret är fördelat, och kommunerna kan i olika grad ha utnyttjat möjligheten att överta tillsyn. Ett syfte med en översyn av överlåtelseavtalen kan därför vara att verka för att tillsynen är ändamålsenligt fördelad med hänsyn till de miljöproblem som finns i länet och att fördelningen av tillsynsansvar är tydlig och överskådlig. Tillsynen bör utnyttjas som ett verktyg för att exempelvis kunna genomföra de åtgärder som behövs på regional och lokal nivå för att kunna uppnå de nationella miljö kvalitetsmålen.

En översyn kan sedan tjäna som underlag för fortsatta diskussioner med kommunerna om fördelningen av tillsynsansvar för att få en effektiv tillsyn och exempelvis utgå från följande frågeställningar:

- Är fördelningen av tillsynsansvaret i länet tydlig och ändamålsenlig med hänsyn till att tillsynen kan bedrivas så effektivt som möjligt?
- Används våra gemensamma tillsynsresurser och kompetens på ett bra sätt?
- Finns särskilda tillsynsområden där tillsynen skulle kunna bedrivas mera rationellt om fördelningen vore en annan?

### **3.2.3 Problem med jäv och beroende**

Det kan vara påkallat att följa upp att tillsynen uppfyller de grundläggande rättsliga kraven när det gäller opartiskhet och beroendeförhållanden. Kommunen har själv enligt jävsreglerna i kommunallagen ett ansvar för att förebygga att risk för jäv uppstår i en organisation. För tillsyn enligt miljöbalken gäller detta oberoende av om tillsynen är obligatorisk eller har tagits över från länsstyrelsen.

Åtgärder för att förebygga och lösa problem med jäv eller beroendeförhållanden i en organisation kan vara att ändra organisationen, upprätta ett avtal så att tillsynen bedrivs av en grannkommun, införa en tydlig delegationsordning och se till att kommunens reglemente stämmer med den myndighetsutövning som bedrivs inom miljöbalkens område. Jfr också not 4.

Det finns en risk för att jäv eller beroendeförhållanden kan uppstå i samband med att förändringar görs i tillsynsorganisationen efter krav på effektivisering av kommunal verksamhet. Ett sätt att förhindra att problem uppstår i samband med effektivisering av kommunal verksamhet är att ta till vara de möjligheter som finns till samarbete med grannkommuner. Om länsstyrelsen uppmärksammar brister i tillsynen bör kommunen först ges möjlighet att lösa problemen. Skulle Länsstyrelsens synpunkter inte beaktas blir frågan om att återkalla tillsynsansvaret aktuell (se avsnitt 3.4). Observera att Länsstyrelsen bör lämna synpunkter på risk för jäv och beroendeförhållanden även då den inte har möjlighet att återkalla tillsynsansvaret.

Samverkan kan också vara ett sätt att undvika organisationsförändringar som leder till jäv och som kan bli fallet om man försöker effektivisera den kommunala organisationen.

### **3.2.4 Tillsynens effekt för miljö och hälsa**

Uppföljningen och utvärderingen av tillsynen bör, förutom att behandla förutsättningarna för tillsynen, även fokusera på vilka resultat för miljö och hälsa man uppnår i tillsynsarbetet, både rent objektivt och i förhållande till de mål och prioriteringar som beslutats för verksamheten. I uppföljningen och utvärderingen bör man lyfta fram de goda exempel på tillsynsmetoder som finns för att kunna bedriva en effektiv tillsyn (jfr avsnitt 3.2.6). När det gäller planering och uppföljning av tillsynen kan uppföljningen och utvärderingen inrikta sig på att tillsynsmyndigheten planerar och prioriterar sin verksamhet på ett målstyrt sätt, att man uppfyller uppsatta mål och att man kan avläsa effekterna av tillsynsarbetet i hälsa och miljö.

För att kunna bedöma vilken kvalitet tillsynen har och vilket resultat man uppnår är en bedömning enbart baserad på olika planeringsdokument ofta inte tillräcklig. För att få en nyanserad bild av tillsynen krävs en dialog med tillsynsmyndigheten. Frågor kan ställas om den tillsyn som bedrivs sker utifrån de miljöproblem som finns i kommunen med avstämning mot de regionala miljömålen. Som stöd för bedömningen kan man välja olika enkla indikatorer som kan visa på en god eller mindre god tillsyn.

### 3.2.5 Egen planering och uppföljning av tillsynen

Om den grundläggande nivån i uppföljningen och utvärderingen är att konstatera om myndigheten gör en behovsutredning, tillsynsplan etc. kan man genom goda exempel ge vägledning för hur en målstyrd tillsynsplanering kan genomföras. Som exempel på en grundstruktur för målstyrd tillsynsplanering kan man använda den modell som togs fram i Naturvårdsverkets TIM-projekt<sup>16</sup>. Som vägledning för hur man mera konkret kan gå tillväga i planeringsprocessen finns flera goda exempel. Ett sådant är ett projekt i Södermanlands län som genomfördes under 2004<sup>17</sup>. Projektgruppen fann att modellen var en bra arbetsmetod för att planera och prioritera tillsynen.

En vägledning för hur nationella, regional och lokala mål ska styra tillsynsplaneringen har utarbetats av en arbetsgrupp inom Miljösamverkan Västra Götaland<sup>18</sup>. Enligt arbetsgruppen ger en grundlig planering inget resultat om man inte omsätter planerna i handling. Genomförandet är ofta en svag länk. En förutsättning för ett framgångsrikt genomförande av tillsynsplanen är att de personer som ska omsätta tillsynsplanen i handling har varit delaktiga i arbetet med både behovsutredning och tillsynsplan. Planen måste vara konkret. Den kunskap och erfarenhet som finns bland handläggare bör vara grunden för en bra tillsynsplan som kan nyttjas i det vardagliga tillsynsarbetet. Genomförandet underlättas om man kontinuerligt följer upp hur arbetet löper i förhållande till planen. Uppföljningen kan göras på ett enkelt sätt men bör alltid dokumenteras.

Länsstyrelsen i Jönköpings län har utvecklat en målstyrd planering inklusive en behovsutredning för all verksamhet inom myndigheten – således inte bara tillsynsverksamheten. Verksamheten indelas i sex huvudområden: operativ tillsyn, prövning, fastställelse av vattenskyddsområden och miljöriskområden, förebyggande information, tillsynsvägledning samt myndighetsövergripande arbete. Först görs en identifiering och fördelning av problemområden samt en identifiering av miljönyttan. Därefter görs en beräkning av resursbehovet för underlag för en prioritering.

Länsstyrelsen i Västerbottens län har utvecklat en modell för att prioritera utifrån miljömålen och för att effektivisera arbetet genom rutiner och mallar för handläggningen. Verksamhetsområdena indelas i N+ (högre målsättning än nationen), N, N- och R (regionala mål). Branscher och enskilda verksamheter delas in i olika prioriteringsgrupper utifrån Naturvårdsverkets TIM-modell (god/dålig egenkontroll, lagefterlevnad, stor/liten betydelse

<sup>16</sup> Modell för tillsyn styrd av miljö kvalitetsmålen, Naturvårdsverkets rapport 5347, december 2003

<sup>17</sup> Målstyrd tillsyn i praktiken, ett pilotprojekt i D och U län, 2004  
([http://www.eskilstuna.se/templates/Page\\_\\_\\_102971.aspx](http://www.eskilstuna.se/templates/Page___102971.aspx))

<sup>18</sup> Behovsutredningar och tillsynsplaner – rekommendationer och exempel på tillvägagångssätt, Miljösamverkan Västra Götaland, december 2004

för miljömålen). Verksamhetsutövarens ansvar betonas och standardiserade svarsskrivelser används med paragrafhänvisningar. Rutiner för ett 40-tal ärendetyper har tagits fram.

### 3.2.6 Tillsynsmetodik

Som hjälp vid bedömningen av vilka tillsynsmetoder som ger störst miljönytta kan olika tillsynsmetoder viktas mot varandra. I behovsutredningen görs en grov viktning av de olika tillsynsmetoderna för olika verksamheter och åtgärder. När tillsynsmyndigheten tilldelats resurser görs en ny viktning utifrån vilken miljönytta de ger<sup>19</sup>.

När det gäller tillsynsbesök handlar det inte bara om vilken metod man använder vid besöket utan också om hur besöket genomförs, hur man bemöter den eller de personer som är föremål för tillsynen och hur man hanterar konflikter. Om man inte kan hantera relationer och ge ett korrekt bemötande spelar det ingen roll om den tillsynsmetod man använder är bra. Att diskutera tillsynsrollen och hur man bör uppträda som myndighet är en viktig uppgift för tillsynsvägledningen. Här är den kunskap som kommer fram i de utbildningar och i de nätverk som bildats för tillsynsfrågor viktig att ta tillvara. Skillnader i arbetssätt mellan handläggare kan förebyggas genom att man diskuterar och tar fram policys och rutiner inom respektive län.

Insatser i tillsynsvägledningen för att utveckla tillsynsarbetet kan vara att genomföra gemensamma utbildningar eller seminarier där man diskuterar tillsynsmetodik, inspektionsmetodik etc.

#### Val av tillsynsmetod

Avgörande för resultatet av tillsynsinsatserna är, förutom att tillsynen inriktas mot de viktigaste miljöproblemen och att man har tillräckliga resurser, också vilka metoder man använder i tillsynsarbetet. Eftersom all tillsyn är resultatet av en prioritering kan man med rätt tillsynsmetodik uppnå bra resultat även med begränsade resurser. Det är viktigt att man använder de metoder som ger bäst resultat för varje uppgift och att man är öppen för att pröva nya metoder. Detta bör också beaktas vid uppföljning och utvärdering av den operativa tillsynen.

Man kan dela in tillsynen i dels *förebyggande/kontrollerande tillsyn*, dels *händelsestyrd tillsyn/tillsyn som tillsynsmyndigheten själv tar initiativ till*. Förebyggande tillsyn är oftast aktiviteter som tillsynsmyndigheten själv tar initiativ till men kan också initieras av ett inkommande ärende, t.ex. remiss. Att lämna synpunkter i en remiss kan dock ha en förebyggande verkan i andra ärenden. Kontrollerande tillsyn initieras ofta av inkommande ärenden (händelsestyrt), men tillsynsmyndigheten kan ju själv ta initiativ till inspektioner.

Ett exempel på metodutveckling är datorbaserade inspektioner. En datorbaserad inspektion görs utifrån framtagna checklistor och bedömningsgrunder. Med hjälp av handdatorer kan inspektionsrapporterna sedan skrivas ut på plats och strategin är att i högre utsträckning än tidigare kontrollera och värdera företagens förmåga till egentillsyn. För att utveckla modellen som sådan finns en användarförening som tillsammans med ett supportföretag utvecklar programvara för datorstödda inspektioner. Livsmedelsverket utvecklar f.n. en egen modell för

<sup>19</sup> Målstyrd tillsyn i praktiken, ett pilotprojekt i D och U län, 2004  
([http://www.eskilstuna.se/templates/Page\\_\\_\\_102971.aspx](http://www.eskilstuna.se/templates/Page___102971.aspx))

datorbaserade inspektioner. Även för hälsoskyddet och djurskyddet håller checklistor på att tas fram i stora delar i samverkan mellan de centrala myndigheterna och kommunerna.

### **Kvalitetssäkring av tillsynsmetoder**

För att få en så bra och likvärdig tillsyn som möjligt och för att kunna följa upp tillsynsbesöken bör man så långt möjligt använda standardiserade metoder för tillsynen. Med tillsynsmetod menas ett systematiskt eller planmässigt tillvägagångssätt för att genomföra förebyggande, kontrollerande och uppföljande tillsynsuppgifter. Ett exempel kan vara att använda checklistor i tillsynen.

Viktigt är då att checklistorna är uppdaterade. En uppgift i tillsynsvägledningen är att verka för att ta fram och sprida goda exempel när det gäller checklistor och annat underlag för tillsynsbesök. Även om länsstyrelsen själv inte har resurser eller kompetens för att aktivt delta i gemensamma tillsynsprojekt kan länsstyrelsen ta initiativ till tillsynssamverkan.

För att bidra till en kvalitetssäkrad, enhetlig och effektiv tillsyn har Tillsyns- och föreskriftsrådet haft aktiviteter inom området tillsynsmetoder. Bl.a. genomfördes en seminarieriserie under 2002 om tillsynsmetoder och tillsynsrollen. Vidare uppdrogs åt KTH att inventera vilka tillsynsmetoder som används av de operativa tillsynsmyndigheterna, vilket resulterat i en särskild rapport<sup>20</sup>.

I TIM-projektets modell för tillsynsplanering (jfr not 13) används följande kriterier för att bedöma möjliga tillsynsmetoders nytta i förhållande till varandra:

- genomslagskraft
- resursåtgång
- genomförbarhet

Man bör enligt modellen välja de tillsynsmetoder som ger mest genomslagskraft i förhållande till de resurser som används. Ofta kan andra tillsynsmetoder än traditionella inspektioner vara resurseffektivare för att få genomslag, exempelvis annonsering i dagspress, enkäter eller informationsmöten.

I anslutning till ToFR:s arbete med tillsynsmetoder<sup>21</sup> har följande tre aspekter föreslagits för uppföljning av tillsynsmetod:

#### *Resultat*

Frågeställningar t.ex. kring vilket resultat/effekt som uppnåtts och vilken effektivitet tillsynsmetoden har för att åtgärda den enskilda uppgiften.

#### *Ekonomi*

Frågeställningar t.ex. kring vilka resurser tillsynsmetoden kräver i form av tid, kostnad och kompetens och om den är resurseffektiv.

#### *Brukaraspekter*

Frågeställningar t.ex. kring hur verksamhetsutövaren uppfattar tillsynsmetoden och dess effekter samt kring miljöhandläggarnas uppfattning och erfarenhet av tillsynsmetoden.

<sup>20</sup> Metoder i kommunal och regional tillsyn – en inventering, Naturvårdsverkets rapport 5363, mars 2004

<sup>21</sup> [www.tofr.info/samverka/urvalskriterier.pdf](http://www.tofr.info/samverka/urvalskriterier.pdf)

### Kvalitetssäkrad tillsyn

En utveckling av olika system för att kvalitetssäkra tillsynen (exempelvis baserade på ISO 9000) kan göra tillsynssystemet mera överblickbart och tydligt. En kvalitetssäkrad tillsyn har därför förutsättningar att underlätta uppföljning och utvärdering. I en kvalitetssäkrad tillsyn ingår både arbete med att utveckla och utvärdera tillsynsmetoder och att utveckla system för tillsyn och myndighetsutövning.

Ett sätt att få underlag till hur tillsynen och myndighetsutövningen i kommunerna fungerar kan vara att sammanställa och granska överklagade ärenden. Resultatet av en sådan granskning bör återkopplas till kommunerna genom tillsynsvägledning. Exempelvis kan man på handläggarträffar diskutera hur olika beslut bör utformas, och man kan gemensamt ta fram mallar och rutiner för olika ärenden. På handläggarträffar kan man även diskutera olika rättsfall etc. för att komma fram till gemensamma synsätt i olika frågor. Andra forum för diskussioner kan vara seminarier eller utbildningar i aktuella rättsfrågor. Det är viktigt att man knyter ihop länsstyrelsens ärendehandläggning (även vid länsstyrelsernas rättsenheter) med den samverkan som sker med de kommunala tillsynsmyndigheterna för att kunna verka förebyggande och för en enhetlig rättstillämpning.

Man kan också granska vilka system myndigheten har för hantering av olika register. Syftet är att undersöka om man har god ordning i register och arkiv och vilket datastöd man har etc. En djupare granskning kan göras av olika moment i kommunernas ärendehantering med syftet att följa upp och ge stöd när det gäller hur vissa grundläggande krav på ärendehantering uppfylls, hur kommunikering sköts m.m. Det förekommer att Justitieombudsmannen gör besök hos myndigheterna för att granska myndighetsutövningen. Syftet bör inte vara att ersätta en JO-granskning utan främst att få kunskap om hur det praktiska arbetet fungerar. Ett annat syfte kan vara att sammanlänka tillsynsmyndighetens handläggning med länsstyrelsens handläggning av ärenden som länsstyrelsen berörs av. Ärendegranskningen kan omfatta dels olika moment i ärendehandläggningen, dels vissa typer av ärenden.

### 3.3 Metoder för uppföljning och utvärdering av tillsyn

Det finns många olika sätt eller metoder för uppföljning och utvärdering som alla ger användbar kunskap. Olika metoder är olika lämpliga beroende på vad som står i fokus för utvärderingen – vilket verksamhetsområde det handlar om, vad som är motivet för utvärderingen, vad resultatet ska användas till och vilka resurser som står till förfogande. Valet av metod för uppföljning och utvärdering är alltså en avvägning mellan vad man vill få ut av och vilka resurser man har. Olika frågor kräver olika fokus och metoder, och olika frågor kan därför vara olika mycket resurskrävande att besvara. *Fokus* syftar på de centrala frågor som utvärderingen ska besvara. *Metoder* är de aktiviteter som ska genomföras, t.ex. förberedelser, datainsamling, databearbetning och rapportering. *Resurser* är de resurser som man kan avsätta för utvärderingen.

Fokus, metoder och resurser bör stå i ett rimligt förhållande till varandra. Resurserna sätter gränser för vilka metoder som är möjliga att använda, och med mindre resurser måste utvärderingens fokus begränsas. Ett fokus som är alltför ambitiöst i förhållande till de resurser som finns tillgängliga innebär risk för att utvärderingen blir ytligt eller slarvigt genomförd. Om en alltför stor del av resurserna måste ägnas åt insamling av uppgifter finns det risk för att man inte hinner bearbeta insamlat materialet och göra en trovärdig sammanställning.

Eftersom uppföljning och utvärdering av tillsynen bör vara framåtsyftande och visa på förutsättningarna för ett väl fungerande tillsynsarbete krävs dialog med den som ska utvärderas. Detta påverkar också valet av metod. Enbart insamlande av data skulle kanske bara konstatera ett förhållande men inte ge några förutsättningar till förändringar och förbättringar. Man bör därför om möjligt välja metoder som ger förutsättningar för en dialog, exempelvis kommunbesök. Eftersom kommunbesök är resurskrävande kan man variera utvärderingsinsatserna över tiden så att man genomför en större insats med vissa intervall och däremellan t.ex. enklare former av kommunbesök med avgränsade teman eller andra metoder som ändå ger tillfredsställande kunskap om läget i kommunerna.

### **3.3.1 Kommunbesök**

För att hantera det uppdrag som länsstyrelserna har att följa upp och utvärdera kommunernas operativa tillsyn enligt miljöbalken har de flesta länsstyrelserna valt att använda en s.k. kommunbesöksmodell. Besökens upplägg är olika och genom att uppgiften är ny utvecklas formerna efterhand.

Den främsta fördelen med kommunbesöksmetoden är den aktiva dialog som man får med kommunen vid besöken och att man får se verksamheten i dess rätta miljö, vilket är en fördel vid granskning av diarieföring, registerhållning m.m. Andra fördelar är den helhetsbild som ges av kommunernas tillsynsarbete och möjligheten att diskutera problemen på plats. Kommunbesök ger också ökad uppmärksamhet åt tillsynen internt inom kommunen. Metoden är en utvecklande arbetsform för alla deltagande parter. Man bör vara öppen för att i en dialog med kommunerna successivt utveckla och förändra besöksupplägget.

Som nyligen framfördes på ett seminarium om tillsynsvägledning är kommunbesöken viktiga eftersom de bygger upp en dialog mellan länsstyrelsen och kommunerna och ger en plattform för fortsatta personliga kontakter och för fortsatta diskussioner i tillsynsfrågor. De är också ett forum för kontakter med ledning och ansvariga politiker. Även om det finns nätverk för tillsynspersonal så har de ofta den begränsningen att kontakter mestadels sker på handläggarnivå. Kommunbesöken ger också underlag för i vilka former en fortlöpande och fördjupad uppföljning och utvärdering kan ske.

Kommunbesök är som nämnts resurskrävande, vilket leder till att i län med många kommuner blir besöksfrekvensen gles. I flera län har man inte ens ansett sig ha resurser att överhuvudtaget genomföra kommunbesök. Tidsåtgången är erfarenhetsmässigt ca en vecka per kommun inräknat förberedelse, genomförande och efterarbete.

För att kunna genomföra kommunbesök på bästa sätt är det önskvärt att man skaffar sig tillgång till kompetens i utvärderingsmetodik och intervjuteknik. De som deltar i besöken från länsstyrelsen bör vara särskilt insatta i sammanträdesteknik, något som dock inte är främmande för länsstyrelser. Det kan vara en god idé att inför kommunbesöken kontakta andra enheter inom länsstyrelsen som arbetar med uppföljning och utvärdering, t.ex. socialenhet, räddningstjänstenhet och veterinärenhet, för att dra nytta av deras erfarenheter av kommunbesök.

Resursfrågan är förmodligen det som styr såväl val av metod som upplägg mest, men för att ge stöd till de länsstyrelser som planerar att påbörja kommunbesök och som ett exempel för

modifieringar av den egna modellen ges ett exempel på besöksmodell i bilaga 2. Modellen baserar sig på de erfarenheter länsstyrelserna hittills vunnit i arbetet med kommunbesök. Dock bör nämnas dels att mallen är ”ambitiös” vilket innebär att det upplägg man själv väljer bör anpassas till egna förutsättningarna, dels att utvärderingsformen är och bör vara i ständig utveckling.

*Kommunbesök med avgränsade teman* kan genomföras där man fokuserar på en eller ett par frågor. Sådana besök kräver inte samma resurser som heltäckande kommunbesök.

Teman vid sådana besök kan exempelvis vara följande:

- Särskilda tillsynsfrågor eller miljöproblem
- Genomgång av hur den tillsyn som överlåtit fungerar
- Översyn av hur fördelningen av tillsynen i länet, diskussion av olika avgränsningsproblem när det gäller tillsynsansvar
- Besök med fokus på hur tillsynen är organiserad, jävsproblematik, resursfrågor, kompetensfrågor eller samverkansfrågor
- Diskussion av miljömålsarbetet och tillsynen, uppföljning av hur vissa regionala miljömål beaktas i tillsynen (eventuellt med fler aktörer i kommunen än miljöförvaltningen)

Utöver den fråga som är huvudpunkten på dagordningen för besöket ges ofta tillfälle till att diskutera andra frågor.

### **3.3.2 Andra metoder än kommunbesök**

En nackdel med kommunbesök som metod för uppföljning och utvärdering av den operativa tillsynen är som nämnts att den är resurskrävande. Det finns därför ett behov av att utveckla och använda enklare metoder som ändå ger en tillfredsställande kunskap om situationen för den operativa tillsynen i kommunen. Sådana metoder kan också användas för den löpande uppföljningen av tillsynen mellan kommunbesök. Nedan ges några exempel på metoder som kan vara användbara för uppföljning och utvärdering av tillsynen. Några metoder kan användas för sig själva, andra i samband med ett kommunbesök.

#### **Enkäter till tillsynsmyndigheten**

Det är vanligt att man har enkäter som underlag för uppföljning och utvärdering. Enkäter är bra när man vill ha svar från många på exakt likadana frågor. Exempel på situationer där enkäter kan vara en bra metod är när man vill ha en bred bild av något, nå många till låg kostnad, få in data som man kan göra beräkningar på, jämföra förändringar från en tidpunkt till en annan.

Enkäter är oftast skriftliga men tenderar alltmer att bli webbaserade. En fördel med enkäter är att de kräver begränsade resurser. Nackdelar är att dialogen begränsas och att det finns ett motstånd mot att besvara enkäter, vilket kan begränsa informationsvärdet. Frekventa enkäter över en tid har större förutsättningar att ge underlag för uppföljning och utvärdering. Exempelvis kan enkäter där man med regelbundna tidsintervall begär in uppgifter om tillsynsverksamheten ge underlag för att jämföra resultatet och utläsa förändringar och trender. De frågor som kan tas upp i enkäter kan vara kvalitetsinriktade eller inriktade på kvantitet. Om de ingår i någon form av årlig uppföljning bör de lämpligen vara lätt uppföljbara.

### **Enkäter till verksamhetsutövare**

Enkäter kan även genomföras för att ta reda på hur de som är föremål för tillsynen, verksamhetsutövarna (VU), uppfattar den. Tillsynsmyndigheten har intresse av att följa upp och utvärdera hur den operativa tillsynen fungerat som arbetsmetod, hur ett visst tillsynsprojekt fungerat, hur VU uppfattat tillsynen eller hur information når fram etc. Eftersom resultatet av sådana enkäter är användbart för att utveckla tillsynen bör det spridas och diskuteras. Länsstyrelsen bör medverka i ett sådant utvecklingsarbete. Sådana enkäter kan även ge underlag för insatser i tillsynsvägledningen. Enkäter till verksamhetsutövare har bl.a. gjorts i Kalmar, Västerbottens och Stockholms län samt av Kemikalieinspektionen.

### **Intervjuer**

En vanlig metod för faktainsamling i samband med utvärderingar är intervjuer även om de inom tillsynsområdet kanske inte är så vanliga. Intervjuer kan göras per telefon, vilket kan vara lämpligare än skriftlig enkät när objekten inte är så många. Vid en telefonintervju är det oftast en fördel att den som ska intervjuas får tillgång till frågorna i god tid innan intervjun för att hinna förbereda sig. Intervjuer ställer relativt stora krav på att man tänker igenom vilka frågor man ska ställa, hur frågorna bör formuleras, hur svaren kan sammanställas och vad man ska ha resultatet till.

Intervjun är en användbar metod i många sammanhang, till exempel

- när man på ett strukturerat sätt vill ha nyanserade beskrivningar av något, hur en process gått till eller vad en förändring lett till,
- när man vill förstå snarare än mäta något,
- när man vill fånga upp olika idéer, erfarenheter och goda exempel,
- när man vill låta berörda uttrycka sina uppfattningar med egna ord,
- när man vill kunna ställa följdfrågor, få förtydliganden eller kontrollera att man uppfattat rätt,
- när man på grund av frågans karaktär vill ha en direktkontakt med dem som ska lämna information.

För att få en nyanserad bild av hur tillsynsarbetet bedrivs kan det ibland vara lämpligt att man även i samband med ett kommunbesök ger utrymme för särskilda samtal med tillsynspersonalen. Detta kan ske antingen så att tillfälle ges till informella samtal vid själva sammanträdet eller vid en rundvandring på förvaltningen. För att få svar på vissa frågor och för att få en djupare bild av hur arbetet bedrivs vid förvaltningen kan gruppintervjuer genomföras med tillsynspersonal. Detta ställer emellertid krav på att man är klar över syftet med intervjuerna, att man noga förberett vilka frågor man ställer och på hur intervju svaren ska hanteras. Generellt gäller vid mera systematiskt upplagda diskussioner att man noga tänker igenom innan hur diskussionerna ska dokumenteras och hur resultatet ska föras vidare till ledningen. Viktigt är också att arbetsledningen ges tydlig information om upplägg och metoder.

### **Översiktlig uppföljning genom enkla indikatorer/nyckeltal**

Som hjälp vid uppföljning och utvärdering kan indikatorer/nyckeltal användas. Dessa kan t.ex. hämtas i olika dokument eller utifrån enkätsvar. I första hand bör sådana indikatorer/nyckeltal användas som indikerar tillsynens kvalitet eller miljö- och hälsoeffekter, men även enkla kvantitetsrelaterade indikatorer kan ge underlag till uppföljning och utvärdering. En operativ tillsyn som är prioriterad utifrån miljömål och kopplad till miljömålsarbetet bör ge större möjligheter att utnyttja indikatorer/nyckeltal som används inom

ramen för miljömålsuppföljningen. I samarbete med Miljömålsrådet driver Sveriges Kommuner och Landsting under 2004 och 2005 ett projekt för att utveckla miljöindikatorer på lokal nivå, se deras hemsida<sup>22</sup>.

Exempel på enkla indikatorer/nyckeltal:

- Antal genomförda, egeninitierade tillsynsbesök i förhållande till antal planerade tillsynsbesök i tillsynsplanen
- Tillgängliga resurser för operativ tillsyn i förhållande till identifierat resursbehov i behovsutredningen
- Tillgängliga resurser för egeninitierad operativ tillsyn i förhållande till identifierat resursbehov för egeninitierad tillsyn i behovsutredningen
- Antal tillsynsbesök (egeninitierad tillsyn) per 1000 invånare
- Antalet ärenden där sista instans ändrat myndighetens beslut i förhållande till totalt antal överklagade ärenden
- Antal egeninitierade ärenden (alternativt tillsynsbesök) i förhållande till totalt antal ärenden (tillsynsbesök)

Denna typ av frågor har ofta fått kritik för att vara alltför kvantitetsinriktade eller att man ”räknar pinnar”. I rätt sammanhang kan, även om svaret på frågorna inte egentligen säger något om hur tillsynen utförs, sådana indikatorer vara användbara i det konkreta uppföljningsarbetet. Svaret på frågorna kan hjälpa till vid en bedömning av läget eller trender i enskilda kommuner och i länet som helhet. En avvikelse i någon fråga mellan kommuner eller från ett år till ett annat kan ge anledning till en djupare uppföljning. Man bör vara observant på att jämförande indikatorer/nyckeltal, i motsats till vad man kanske förväntar sig, kan användas i ”negativ” riktning, dvs. till stöd för att nedprioritera tillsynsinsatser. (Varför ska just vi vara bättre än andra?) Detta är viktigt att tänka på när man presenterar resultatet.

### **Uppföljning genom kvalitetssystem**

Ett utvecklingsbart område kan vara system för kvalitetssäkring av tillsynen. Ett delegerat tillsynssystem innebär en stor spridning av ansvar, variation på metoder och olika förutsättningar för tillsynen. Under våren 2005 genomfördes inom ramen för ett IMPEL<sup>23</sup>-projekt<sup>24</sup> en granskning av det svenska tillsynssystemet. Granskningsgruppen kom fram till att det svenska systemet med delegation av ansvar och strävan efter konsensus var svårt att komma underfund med och att någon form av kvalitetssystem (exempelvis ISO 9000) skulle göra systemet tydligare och mera överblickbart. Att arbeta med kvalitetssystem skulle kunna göra tillsynssystemet tydligare genom bättre ordning på ansvar, roller, metoder, rutiner etc. samt rutiner för kontinuerlig förbättring av tillsynsverksamheten. Det finns även goda förutsättningar för att kvalitetssystem skulle underlätta länsstyrelsernas uppföljning och utvärdering av tillsynen.

En ökat inslag av egenkontroll och kvalitetsstyrning hos tillsynsmyndigheterna torde kunna bidra till att tillsynen blir mera rättssäker och likartad oavsett var den bedrivs.

Utvecklingsarbete inom området bör stimuleras.

<sup>22</sup> <http://kikaren.skl.se/artikel.asp?C=619&A=578>

<sup>23</sup> European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law

<sup>24</sup> IMPEL Review Initiative (IRI)

## Inspel för att planera tillsynsvägledningen inom länsstyrelsen

För att få in underlag för planering av länsstyrelsens tillsynsvägledning kan man internt, inom en funktion eller en enhet med beröring till tillsynsfrågor, diskutera vilka erfarenheter man har inom sina respektive arbetsområden av hur tillsynsarbetet och myndighetsutövningen fungerar i länets kommuner. En sådan diskussion är egentligen inte någon extern utvärdering utan är mera en intern uppföljning av de behov av tillsynsvägledning som finns i länet och ett erfarenhetsutbyte för att få ett underlag till planering av tillsynsvägledningen. En gemensam diskussion kan också skapa förutsättningar för att samordna Länsstyrelsens insatser i tillsynsvägledningen och för en samordnad uppföljning och utvärdering av kommunernas tillsyn från Länsstyrelsens sida.

## 3.4 Hur åtgärda brister i tillsynen?

### 3.4.1 Arbetssätt

Kommunen bör få ta del av Länsstyrelsens uppföljning och utvärdering i form av Länsstyrelsens bedömning, slutsatser och förslag till åtgärder. Om Länsstyrelsen konstaterat brister i sin uppföljning och utvärdering bör de påpekas och lösas i en dialog mellan Länsstyrelsen och kommunen. Kommunen bör ges möjlighet att åtgärda bristerna. Först om detta inte sker kan det bli aktuellt att återkalla tillsynsansvaret. Observera att Länsstyrelsen kan lämna synpunkter på risk för jäv och beroendeförhållanden även då Länsstyrelsen inte har möjlighet att återkalla tillsynsansvaret. Det är lämpligt att resultatet av Länsstyrelsens uppföljning och utvärdering sammanfattas i skriftlig form eller presenteras på ett seminarium så att allmänhet och beslutsfattare får information om hur tillsynen fungerar.

### 3.4.2 Återkallelse av tillsynsansvar

Länsstyrelsen får enligt 26 kap. 4 § miljöbalken återkalla tillsyn som överlåtits till kommunen. Om kommunen har en nämndorganisation som strider mot 3 kap. 5 § andra stycket kommunallagen (1991:900) eller om kommunens interna ansvarsfördelning för drift och tillsyn av andra organisatoriska skäl inte är lämplig med hänsyn till förutsättningarna för att utöva en effektiv tillsyn ska Länsstyrelsen återkalla tillsynen (11 § andra stycket TiF). Man bör dock vara uppmärksam på att möjligheten att ta tillbaka tillsyn som överlåtits inte omfattar det fall att kommunen ändrat sin *förvaltningsorganisation* så att den strider mot kommunallagen. Tidigare var formuleringen att länsstyrelsen *fick* göra detta. Ändringen infördes för att göra regeln tydligare och därmed underlätta för länsstyrelserna.

Andra skäl för att ta tillbaka tillsyn kan vara om kommunen inte uppfyller de grundläggande kraven i 7 § TiF om att avsätta resurser för tillsynen eller föra register över verksamheter eller underlåter att göra en behovsutredning/tillsynsplan etc. eller i övrigt inte uppfyller de krav som ställs i beslutet om överlåtelse.

Även om inte uttalat jäv förekommer kan tillsynen påverkas negativt genom de beroendeförhållanden som kan uppstå genom att ansvaret för drift och tillsyn finns inom samma förvaltning (se samsyn om jävsförhållanden). För bedömning av beroendeförhållanden se den rekommendation som utarbetats inom ToFR (se not 4).

Var gränsen går när det gäller grunderna för att återkalla tillsynen får avgöras genom överprövning. Ibland kan kommunen åtgärda de brister som påtalats; alternativt kan Länsstyrelsen och kommunen komma överens om att tillsynen ska återgå till Länsstyrelsen. Har regeringen beslutat om överlåtelse, ska regeringen besluta om återkallelse.

I några fall har länsstyrelser utnyttjat sin rätt att dra tillbaka tillsynsuppgifter som delegerats till kommuner. De skäl som dominerat har handlat om hur kommunerna organiserat sin tillsyn, men även tilldelningen av resurser för tillsynen har varit skäl för besluten.

- Länsstyrelsen i Kronobergs län återkallade tillsyn över miljöfarlig verksamhet med beteckningen A och B med kommunalt huvudmannskap i en kommun. Bakgrunden var att kommunens bygg- och miljöchef hade slutat sin anställning, och som tillfällig lösning tillförordnades chefen för tekniska förvaltningen som chef även över bygg- och miljöförvaltningen. Detta medförde enligt länsstyrelsen direkta lojalitetskonflikter för miljöinspektörerna och därmed jäv enligt 6 kap. 25 § kommunallagen.
- Länsstyrelsen i Jönköpings län har inte återtagit någon tillsyn från kommunerna men uppmärksammat en kommun på att så kan bli fallet om de inte återgår till den bemanning som kommunen hade vid senaste övertagandet. Kommunen har haft tre tjänster vakanta under en längre tid och Länsstyrelsen avvaktar ytterligare åtgärder. Även en annan kommun har problem med bemanningen i förhållande till vad kommunen utlovade vid övertagandet av tillsynen. Frågan är under fortsatt utredning. Länsstyrelsen har vidare påtalat jäv (olämplig organisation) i ytterligare en kommun och vill att kommunen ska inkomma med en skriftlig redogörelse i ärendet.
- Länsstyrelsen i Västra Götalands län återkallade från en kommun tillsynen över två anläggningar med miljöfarlig verksamhet i kommunal regi. Länsstyrelsen hade tidigare påpekat att kommunen hade en olämplig förvaltningsorganisation då miljö- och bygghetens chef var underställd serviceförvaltningens chef, som även var den högste ansvarige för tekniska enheten. Detta medförde enligt Länsstyrelsen risk för jäv vid tillsynen av kommunens egna anläggningar. Kommunen genomförde vissa åtgärder för att lösa detta, bl.a. genom att låta en miljöinspektör vara direkt underställd kommunledningsförvaltningen och kommunstyrelsen. Länsstyrelsen menade dock att risk för jäv fortfarande fanns eftersom personalansvaret fortfarande låg kvar på chefen för serviceförvaltningen. Bemanningen för tillsynen var också underdimensionerad.
- Länsstyrelsen i Östergötlands län återkallade tillsynen över kommunalt drivna anläggningar med miljöfarlig verksamhet. Orsaken var att kommunen beslutat att miljö- och hälsoskyddsförvaltningen skulle upphöra som egen förvaltning och istället bli en enhet under den tekniska förvaltningen. Länsstyrelsen anförde i beslutet att jäv visserligen inte förekom, men det personalansvar den tekniska förvaltningens chef hade för miljöinspektörerna, som skulle utöva tillsyn över verksamhet som deras chef var verksamhetsansvarig för, kunde inverka negativt på möjligheterna att utöva tillsynen. Eftersom tillsynen av kommunala anläggningar överläts av regeringen ska regeringen avgöra frågan om återkallelse.

## Litteraturlista

- Tillsynsvägledning – vad är det? Jonas Christensen, juli 2004
- Förutsättningar för den operativa tillsynen enligt miljöbalken. Naturvårdsverket rapport 5209, juni 2002
- Tillsyn enligt miljöbalken. Rapport från Arbetsgruppen om miljöbalkens tillsyn och tillämpning, Ds 1998:22
- Miljöbalk. Regeringens proposition 1997/98:45
- Målstyrd tillsyn i praktiken, ett pilotprojekt i D och U län, 2004
- Genomförande av tillsyn enligt miljöbalken, Mats Bengtsson, Centrum för forskning om offentlig sektor (CEFOS), Naturvårdsverket rapport 5369, maj 2004
- Vägar till samarbete – Mellankommunal samverkan inom plan-, bygg- och miljöområdet. Svenska Kommunförbundet 2004
- Operativ tillsyn. Naturvårdsverkets handbok 2001:4
- Utvärdering steg för steg – handledning i utvärdering på miljöområdet, Naturvårdsverket, februari 2002
- Tillsyn och miljömål, en idésamling. Naturvårdsverket rapport 5267, mars 2003
- Modell för tillsyn styrd av miljö kvalitetsmålen. Naturvårdsverket rapport 5347, december 2003
- Behovsutredningar och tillsynsplaner – rekommendationer och exempel på tillvägagångssätt. Miljösamverkan Västra Götaland, december 2004
- Metoder i kommunal och regional tillsyn – en inventering. Anna-Karin Lindberg. Naturvårdsverket rapport 5363, mars 2004

## Förteckning över bilagor

1. Exempel på bedömningskriterier för uppföljning och utvärdering av kommunernas operativa tillsyn
- 2.Handledning för kommunbesök – Ingela Höök, Länsstyrelsen i Västra Götalands län