



# Problem

# KRING TILLSYNSPLANERING

---

En förstudie av Marie Eriksson  
Tillsyns- och föreskriftsrådets kansli  
Juni 2001



# INNEHÅLL

|   |    |
|---|----|
| <b>FÖRSLAG</b> .....  | 3  |
| <b>UPPDRAGET</b> .....  | 3  |
| <b>Projektplan</b> .....  | 3  |
| <b>Genomförande och metoder</b> .....   | 3  |
| <b>FORMELLA KRAV PÅ TILLSYNSUTREDNINGAR OCH TILLSYNSPLANER</b> ...              | 5  |
| <b>DOKUMENTSTUDIER</b> .....  | 8  |
| <b>Utredning om tillsynsbehovet</b> .....                                       | 8  |
| Utformning och omfattning.....  | 8  |
| <i>Likheter</i> .....   | 8  |
| <i>Skillnader</i> .....   | 9  |
| <b>Tillsynsplan</b> .....   | 10 |
| Utformning och omfattning .....   | 10 |
| <i>Likheter</i> .....   | 10 |
| <i>Skillnader</i> .....   | 11 |
| <b>PROBLEMBILD - SYNPUNKTER FRÅN INTERVJUER</b> .....                           | 12 |
| <b>Utredning om tillsynsbehovet - problem och behov</b> .....                   | 13 |
| Utformning/underlag.....  | 13 |
| Omfattning/avgränsning/innehåll .....   | 13 |
| Bedömningar .....   | 14 |
| <i>Tillsynsbehov</i> .....  | 14 |
| <i>Resursbehov</i> .....  | 16 |
| <i>Kompetensutveckling</i> .....  | 17 |
| <b>Tillsynsplaner - problem och behov</b> .....                                 | 17 |
| Utformning/underlag .....   | 17 |
| Omfattning/avgränsning/innehåll .....   | 18 |
| Hantering av resursfrågan .....   | 18 |
| Prioriteringar .....  | 19 |
| Uppföljning och utvärdering .....   | 20 |
| <b>KOMMENTARER OCH SLUTSATSER</b> .....   | 21 |
| Kommentarer.....  | 21 |
| Slutsatser.....   | 23 |
| <u>Bilagor</u>  |    |
| 1. Deltagande myndigheter i dokumentinsamlingen och i intervjuundersökningar .. | 25 |
| 2. Intervjuundersökning - frågelista .....                                      | 26 |
| <b>3. Exempelsamling TILLSYNSPLANERING</b> ( <i>särskilt dokument</i> )         |    |

# FÖRSLAG

Förstudien visar på att det finns behov av samordning och tillsynsvägledning inom området tillsynsplanering. Kansliet får återkomma till Tillsyns- och föreskriftsrådet med förslag på lämpliga samordnade åtgärder, exempelvis vägledningsprojekt, efter en noggrannare analys av materialet. Förutom förstudien bör även annat lämpligt underlagsmaterial från uppföljning av operativ tillsyn ligga till grund för förslaget.

# UPPDRAGET

## Projektplan

Till grund för förstudien ligger en projektplan som beslutades på Tillsyns- och föreskriftsrådets (ToFR) möte 2001-02-16 "Vägledning för planering och prioritering av operativ tillsyn. Förslag till förstudie inför nytt ToFR -projekt" (PM, daterat 2001-01-25). I projektplanen tas bakgrund, syfte och strategi samt mål och aktiviteter upp. Upplägget detaljerades sedan av kansliet, när det gäller genomförande av aktiviteterna i förstudien. Förstudien har genomförts i enlighet med projektplanen.

Av projektplanen framgår att det finns kännedom om att många operativa tillsynsmyndigheter har stött på svårigheter i sitt arbete med tillsynsutredningar och tillsynsplaner. Mycket talar för att det finns behov av konkret tillsynsvägledning inom området, men det finns inte någon samlad problembild. Tillsynsplanering är ett område som berör alla tillsynsmyndigheter och Tillsyns- och föreskriftsrådet har därför tagit ett initiativ till en förstudie i syfte att både fånga upp svårigheter, problem och goda exempel. Målet är att förstudien skall utgöra underlag till ett förslag på ett ToFR -projekt om att utarbeta en för alla vägledande myndigheter gemensam vägledning för de operativa tillsynsmyndigheterna om planering och prioritering av operativ tillsyn.

Förstudien har genomförts av Marie Eriksson, Tillsyns- och föreskriftsrådets kansli. Samråd med Tillsyns- och föreskriftsrådets myndigheter har hållits genom att Rådets arbetsgrupp för utbildning har fungerat som referensgrupp. Förstudien har genomförts mellan mars och juni 2001. Resultatet har avrapporterats på Tillsyns- och föreskriftsrådets möte den 6 juni 2001.

Referensgruppen hade följande deltagare: Björne Olsson, Kemikalieinspektionen, Bo Pettersson, Socialstyrelsen, Eric Danell, Generalläkaren, Eva-Christina Arvidsson, Länsstyrelsen i Stockholms län, Göran Engström, Livsmedelsverket, Jan Johansson, Miljö- och hälsoskyddskontoret i Karlstads kommun, Kerstin Blom Bokliden, Kommunförbundet, Monika Magnusson, Naturvårdsverket och Ulrich Lange, Riksantikvarieämbetet.

## Genomförande och metoder

Förstudien har inriktat sig på framtagandet av tillsynsutredningar och tillsynsplaner och inte på planeringsprocessen i sig. Dokumentstudier och intervjuer har gett underlag för att identifiera problembilden. Eftersom problembilden är okänd och skall belysas ur den

operativa tillsynsmyndighetens synpunkt har tyngdpunkten lagts vid att inhämta myndigheternas egna synpunkter på problem och svårigheter. Problemen belyses i förhållande till gällande krav på tillsynsplanering i 7 § tillsynsförordningen (TiF), Naturvårdsverkets allmänna råd operativ tillsyn (NFS 2001:3) och Naturvårdsverkets handbok operativ tillsyn (under tryckning). På basis av sammanställningen av resultatet och slutsatserna har behovet av åtgärder, t.ex. att utarbeta gemensam syn och tillsynsvägledning, analyserats.

Följande aktiviteter har genomförts:

- Sammanlagt är 50 dokument insamlade. Kansliet har samlat in gjorda tillsynsutredningar och tillsynsplaner från två centrala operativa tillsynsmyndigheter, en skogsvårdsstyrelse, fem länsstyrelser och 42 kommunala tillsynsmyndigheter, inom alla nio kommungrupper enligt Kommunförbundets kommungruppsindelning.
- Sammanlagt 17 intervju svar har erhållits. Kansliet har hållit 13 intervjuer med företrädare för de operativa tillsynsmyndigheterna, företrädesvis som gruppsamtal. Två intervjuer har hållits enskilt på plats med en central operativ tillsynsmyndighet vid vardera tillfället. Fyra videointervjuer har hållits med två till fyra länsstyrelser, sammanlagt elva länsstyrelser. En telefonintervju har hållits med en kommunal tillsynsmyndighet. I övrigt har sex intervjuer hållits på olika platser i landet med tre till fyra kommunala tillsynsmyndigheter vid varje tillfälle. Fyra myndigheter har besvarat intervjufrågorna skriftligt.
- De insamlade dokumenten har granskats, liksom uppgifterna i intervjuerna som gällde dokumentens utformning och omfattning. Likheter och skillnader har sammanställts och kommenterats.
- Uppgifterna om problem och svårigheter i intervjuundersökningarna har sammanställts och formulerats i problemställningar, som har kommenterats.
- Goda exempel har urskiljts ur materialet och sammanställts i en exempelsamling. För att välja ut goda exempel har en eller flera av följande kriterier använts:
  - I enlighet med gällande krav i 7 § tillsynsförordningen (TiF) och rekommendationer i AR operativ tillsyn
  - Bra utformning/underlag
  - Bra innehåll och omfattning på uppgifterna
  - Tydliga grunder när det gäller bedömningar och prioriteringar
  - Lätt uppföljningsbar
  - God funktion för det egna planerings- och tillsynsarbetet
  - Nytänkande, t.ex. integrering av de nationella miljö kvalitetsmålen.
- Referensgruppen har givits tillfälle att ge synpunkter på detaljupplägget av förstudien och på intervjufrågor. På ett referensgruppsmöte har utkastet till rapporten med sammanställningar av resultatet diskuterats.
- De deltagande myndigheterna i förstudien har fått sammandrag från sin intervju. Sammanställningen av resultatet och slutsatser har också kommunicerats.
- Förstudien presenteras i en skriftlig rapport som bland annat publiceras på Tillsyns- och föreskriftsrådets webbplats.

- Rapporten har redovisats på ToFR's möte 2001-06-06 med förslaget att gå vidare och med bland annat rapporten som underlag föreslå lämpliga samordnade åtgärder, exempelvis ett förslag på ett ToFR -projekt om gemensam vägledning.

## FORMELLA KRAV PÅ TILLSYNSUTREDNINGAR OCH TILLSYNSPLANER

I samband med miljöbalken infördes krav avseende de operativa tillsynsmyndigheternas planering av tillsynsarbetet. Bestämmelserna om tillsynsplanering återfinns i **7 § förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken**.

7 § En myndighet som har tilldelats operativa tillsynsuppgifter skall för tillsynsarbetet avsätta resurser som i tillräcklig grad svarar mot behovet av tillsyn samt ha personal med tillräcklig kompetens för tillsynsarbetet.

Myndigheten skall

1. senast den 30 juni 1999 ha gjort en utredning om tillsynsbehovet inom sina ansvarsområden och därefter varje år uppdatera utredningen med hänsyn till de förutsättningar som kan ha ändrats,
2. föra ett register över de verksamheter som fordrar återkommande tillsyn,
3. för varje verksamhetsår upprätta en plan, baserad på utredningen enligt 1 och verksamhetsregistret enligt 2., för hur tillsynsarbetet skall bedrivas, samt
4. regelbundet följa upp och utvärdera tillsynsverksamheten.

### Rapport 4797, Tillsyn enligt miljöbalken

För att få grepp om vilket mål, syfte och ambitionsnivå lagstiftaren har haft med 7 § kan man i Naturvårdsverkets rapport med förslag till förordning om tillsyn enligt miljöbalken (rapport 4797, Tillsyn enligt miljöbalken) läsa bakgrunden till bestämmelserna i en kommentar till förordningsförslaget. I kommentaren hänvisas till uttalandena i lagrådsremissen, som visar att regeringen har en tydlig vilja att ställa krav på de myndigheter som uppdras att svara för tillsynen.

"Tillsynen måste skärpas och effektiviseras i förhållande till dagens situation och hög kompetens måste säkerställas" (sid. 470). "Varje tillsynsmyndighet bör ha en egen konkret plan för hur tillsynen skall bedrivas i syfte att leva upp till miljöbalkens mål inom samtliga av de områden där myndigheten har tillsynsansvaret. För att den skall ge ett optimalt resultat bör tillsynen vara behovsstyrd. Fördelningen av resurser och kompetensbehovet skall anpassas till de särskilda miljöproblem och förhållanden som råder i varje kommun" (sid.476).

I kommentaren konstateras att erfarenheten visar att många tillsynsmyndigheter saknar en plan för tillsynsarbetet och att man inte har en klar bild av tillsynsbehovet inom sitt ansvarsområde. Därigenom finns risk för att resurserna inte används optimalt. I och med miljöbalkens införande kan läget förbättras, bland annat genom att regeringen via tillsynsförordningen dels formulerar krav på de operativa tillsynsmyndigheterna, dels uttalar att det operativa tillsynsarbetet skall följas upp och utvärderas regelbundet.

Första stycket i 7 § lägger fast den allmänna ambitionsnivån. Tillsynsmyndigheten skall se till att den har de kvantitativa och kvalitativa resurser som behövs för att tillgodose behovet av tillsyn.

En anpassning av tillsynsverksamheten till behovet av tillsyn måste utgå från en närmare analys av behovet. Enligt andra stycket i 7 § skall därför varje operativ tillsynsmyndighet

utreda tillsynsbehovet inom de ansvarsområden den tilldelats enligt bilagan till tillsynsförordningen. Genom att varje myndighet gör sin egen utredning blir anpassningen till de lokala förhållandena och miljöproblemen på bästa sätt säkerställd.

Resultatet av respektive utredning skall läggas till grund för en plan för myndighetens tillsynsarbete, baserad på tillsynsbehovet. Myndigheten bör inte minst ta ställning till vilka verksamheter inom dess ansvarsområde som fordrar regelbunden tillsyn samt lägga fast besöksintervaller.

I kommentarerna (till 16 §) påtalas att det är viktigt att det operativa tillsynsarbetet följs upp och utvärderas regelbundet och att resultatet återförs för att kunna användas i effektiviserande syfte.

## **Naturvårdsverkets allmänna råd om tillsyn (NFS 2001:3)**

I Naturvårdsverkets allmänna råd om tillsyn (NFS 2001:3) lämnas närmare anvisningar om:

### **Tillsynsplanering (till 7 §)**

"Tillsynsplanering bör ha som utgångspunkt att de nationella miljö kvalitetsmålen skall uppnås inom en generation samt att eventuella miljö kvalitetsnormer och åtgärdsplaner skall uppfyllas. Det är lämpligt att myndigheten, i samverkan med andra berörda tillsynsmyndigheter, bryter ned målen till regional och lokal nivå. Tillsynsarbetet bör utföras som en fortlöpande process, där de olika faserna behovsutredning, översyn av resurser och kompetens, planering, genomförande och utvärdering följer på och återkopplar till varandra.

Myndigheten bör redan under planeringen av tillsynen uppmärksamma eventuella behov av samordning med andra myndigheter. Se AR till 26 kap. 6 § MB.

Vid planering av tillsyn vid verksamheter för vilka lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa verkningarna av allvarliga kemikalieolyckor är tillämplig, bör kontakter tas med den myndighet som har tillsynsansvar enligt nämnda lag.

### **Resurser och personalens kompetens**

När tillsynsmyndigheten utrett behovet av tillsyn bör den bedöma om den förfogar över de resurser som fordras för att utöva denna tillsyn. Resurserna bör vara så tilltagna att myndigheten genom lagkontroll och informerande arbete kan genomdriva lagefterlevnad i sådan utsträckning att det blir möjligt att främja en hållbar utveckling.

Kommunala myndigheter kan se över möjligheterna att samnyttja resurser med andra kommuners tillsynsmyndigheter. Se AR till 26 kap. 7 § MB.

Då myndigheten beslutar om resurser för och finansiering av tillsynsarbetet bör den också beakta:

- att tillsynsmetoderna anpassas efter aktuell verksamhet, grupp av verksamheter eller tillsynsområde, utan att tillsynens uppdrag att säkerställa MB:s syfte går förlorat,
- att de prioriteringar som behövs görs så att tillsynens uppdrag, att säkerställa MB:s syfte, inte åsidosätts,
- om myndigheten bör avtala om eller behöver utveckla kompetens för att utföra tillsynen.

Myndigheten bör avsätta tillräckliga ekonomiska och tidsmässiga resurser för kompetensutveckling, så att personalen skall kunna upprätthålla och utveckla sin kompetens. Det förutsätter att myndigheten fortlöpande undersöker behovet av kompetensutveckling.

Myndigheten bör kunna utnyttja befintliga resurser och kompetens effektivare om myndigheten tillämpar någon form av kvalitetssystem med skrivna rutiner, mallar etc.

### **Årlig utredning av tillsynsbehovet**

Då myndigheten bedömer tillsynsbehovet bör den utgå från tillsynens uppdrag, att säkerställa syftet med MB. Myndigheten bör bedöma hur stor tillsynsinsats som behövs för att tillsynen skall bidra till att de nationella miljö kvalitetsmålen uppnås samt till att eventuella miljö kvalitetsnormer och åtgärdsplaner uppfylls. Myndigheten bör varje år bedöma det faktiska tillsynsbehovet.

I utredningen om tillsynsbehovet bör myndigheten beakta såväl regelbunden som oregelbunden tillsyn, såväl tillsyn genom kontroll som genom information, såväl tillsyn på myndighetens initiativ som förväntade tillsynsinsatser på verksamhetsutövaras initiativ, exempelvis anmälningsärenden.

Vid den närmare bedömningen av tillsynsbehovet för viss verksamhet eller grupp av verksamheter bör även en rad andra faktorer beaktas, såsom verksamhetsutövarens egenkontroll, förebyggande av påverkan på skyddade områden, uppfyllandet av miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram, regionala eller lokala miljö- och hälsoskyddsproblem med mera.

För verksamheter som har ett miljöledningssystem som är certifierat enligt ISO 14001 av ett ackrediterat organ eller är EMAS -registrerade, bör myndigheterna särskilt överväga om behovet av tidigare utförd tillsyn förändrats i något avseende. Detta bör ske från fall till fall. Myndigheten bör ta till vara alla förenklingar av tillsynen som kan ske utan att dessa äventyrar myndighetens skyldigheter enligt MB, exempelvis skyldigheten att ingripa med rättsliga åtgärder när så behövs, att beivra brott eller att besluta om miljö sanktionsavgift.

Utredningen av tillsynsbehovet bör vara en diarieförd handling som beslutas av myndigheten. Utredningen bör vara fri från sådan information som kan föränleda sekretess. Den kan avse en längre period än ett år, varvid första året preciseras och de andra åren anges mera översiktligt. Utredningen bör omfatta tillsyn av såväl verksamhetsutövare i verksamhetsregistret som övriga tillsynsuppgifter och även arbetsuppgifter som är förutsättningar för tillsynen, såsom inventeringar, planering, kompetensutveckling och administration.

### **Verksamhetsregister**

Med verksamheter som behöver återkommande tillsyn bör förstås sådana som myndigheten bedömt fordrar tillsyn minst en gång inom en viss tid, exempelvis 5 år. Vid bedömningen bör myndigheten beakta samma faktorer som vid utredningen av tillsynsbehovet.

Verksamhetsregistret bör uppdateras fortlöpande med de uppgifter myndigheten får kännedom om. Uppgifterna i verksamhetsregistret bör för varje verksamhet omfatta åtminstone korrekt namn på den/de juridiska person/er som är verksamhetsutövare, organisationsnummer, verksamhetstyp samt lokalisering (fastighetsbeteckning, gatuadress eller annan beskrivning).

### **Tillsynsplan**

Tillsynsplanen bör visa hur myndigheten avser att tillsynen skall bidra till att säkerställa syftet med MB. Miljö kvalitetsmålen och eventuella miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram bör också påverka tillsynsplanens innehåll. Dessa faktorer bör även styra prioriteringarna mellan olika tillsynsområden.

Planen bör visa hur myndigheten med tillgängliga resurser och tillgänglig kompetens avser att utföra den tillsyn som bäst svarar mot tillsynsbehovet. Därför kan det vara lämpligt att knyta arbetet med planen till budgetarbetet.

Tillsynsplanen bör upprättas på ett sådant sätt att den utgör bästa möjliga stöd för ett effektivt tillsynsarbete vid varje enskild myndighet. För varje verksamhet, grupp av verksamheter, ärendetyp eller grupp av ärendetyper kan tillsynsplanen innehålla uppgifter som ger sådant stöd, exempelvis om ansvarig handläggare samt vilka huvudsakliga tillsynsinsatser som planeras under året och uppskattad tidsåtgång för dessa.

Tillsynsplanen bör vara en diarieförd handling som beslutas av myndigheten. Den bör vara fri från information som kan omfattas av sekretess.

### **Uppföljning och utvärdering**

Myndighetens uppföljning och utvärdering av det egna tillsynsarbetet bör visa hur tillsynen följt planen. Uppföljningen och utvärderingen bör även avse föregående års planeringsarbete. Det bör göras på ett sådant sätt att resultatet kan användas i nästa års utredning av tillsynsbehovet samt vid uppdatering av verksamhetsregister och tillsynsplan. Resultatet och slutsatserna bör användas för att kontinuerligt förbättra planeringsprocessen och tillsynsarbetet.

Resultatet och slutsatserna kan lämpligen dokumenteras och sparas vid myndigheten för att kunna utgöra ett underlag för den tillsynsväglärande myndighetens uppföljning och utvärdering.

Myndigheten bör välja tidpunkt(er) för sin uppföljning så att resultatet kan användas vid den löpande planeringen under året.

## **Naturvårdsverkets handbok om operativ tillsyn**

Naturvårdsverket har utgivit en handbok om operativ tillsyn (Handbok 2001:4), som innehåller en del om tillsynsplanering. Innehållet omfattar bland annat ytterligare anvisningar om resurser (om resursbehovet överstiger resurserna, effektivisering av tillsynsarbetet), personalens kompetens, utredning av tillsynsbehovet (målstyrning, utredningens

beståndsdelar, beräkning av tillsynsbehovet, inventering), verksamhetsregister och tillsynsplan.

## **Europaparlamentets och rådets rekommendation om införande av minimikriterier för miljötillsyn i medlemsstaterna**

Rättsakten (2001/331/EG) om införande av minimikriterier för miljötillsyn i medlemsstaterna gäller som rekommendation när det gäller verksamheter som berörs av gemenskapens miljölagstiftning. Syftet är enligt rättsakten att

"Miljötillsyn bör utövas i medlemsstaterna i enlighet med minimikriterier för hur sådan tillsyn skall organiseras, utövas och följas upp samt för hur resultaten skall offentliggöras och därigenom förbättra efterlevnaden av gemenskapens miljölagstiftning och bidra till att genomförandet och säkerställandet av efterlevnaden av denna lagstiftning blir enhetligare i samtliga medlemsstater".

Det är ännu inte klarlagt om och på vilket sätt rättsakten kan påverka gällande krav i något avseende i samband med tillsynsplanering.

## **DOKUMENTSTUDIER**

Syftet med dokumentstudien är att belysa likheter och skillnader av dokumentens utformning och omfattning på olika myndighetsnivåer och om möjligt även mellan olika kommungrupper.

Urvalet omfattar myndigheter från central, regional och lokal nivå som, enligt Tillsyns- och föreskriftsrådets enkät om uppföljning av operativ tillsyn år 2000, har gjort en tillsynsutredning och tillsynsplan. Svarefrekvensen sammantaget för alla operativa tillsynsmyndigheter låg på ca 85 %. Alla kommungrupper (enligt Kommunförbundets kommungruppering) är representerade.

Resultatet av dokumentstudien baseras på granskning av 50 dokument och uppgifter från 17 intervju svar från tre av sju centrala operativa tillsynsmyndigheter, en av nio skogsvårdsstyrelser, 15 av 18 länsstyrelser och 48 av 218 kommunala tillsynsmyndigheter.

## **Utredning om tillsynsbehovet**

### **Utformning och omfattning**

Med utformning syftas på vilket underlag som har använts för utformning av tillsynsutredningen. Omfattning innebär vilka tillsynsområden och uppgifter som ingår.

#### ***- Likheter -***

Centrala operativa tillsynsmyndigheter, Skogsvårdsstyrelsen

Egen utformning dvs. ingen underlagsmall från t.ex. Naturvårdsverket eller Kommunförbundet har använts.

Underlaget baseras på tidigare utförd tillsyn, egna register, inventeringar och omvärldskontakter.

Ansvarsområdena och tillsynsuppgifterna finns avgränsade och preciserade. Tillsynsansvaret är tydligt inom respektive tillsynsområde.

### Länsstyrelser

Tillsynsutredningen är utformad med utgångspunkt från tillsynsområdena som länsstyrelserna har tillsynsansvar för enligt bilagan till tillsynsförordningen, A, B, D, E och G. I övrigt har man använt sig av sina register, inventeringar, kännedom om tillsynsområden/tillsynsuppgifter/tillsynsobjekt och erfarenhetsutbyte.

De nationella miljö kvalitetsmålen är inte integrerade i tillsynsutredningen. (Några länsstyrelser har dock uppgett att de även har miljöbalkens mål och verksamhetsmål för tillsynen som underlag. En länsstyrelse har försökt titta på vilka miljö kvalitetsmål som verksamheterna påverkar som underlag för tillsynen och en kommer inom kort att bli klar med regional nivå på miljö målen.)

Tillsynsuppgifterna som ingår i de olika tillsynsområdena är preciserade.

### Kommuner

Kommunförbundets material har använts som underlag med några undantag. I övrigt har man använt sig av sina register, avgiftsunderlag och annat underlag, inventeringar, erfarenhet och erfarenhetsutbyte.

All myndighetsutövning för hela verksamheten, miljöbalkstillsynen, livsmedel och djurskydd finns medtagna med några undantag. Man anser att det är svårt att göra på annat sätt. I ett par fall finns miljöövervakning medtaget. Där tillsynsansvaret för naturvården ligger hos stadsbyggnadskontoret eller plankontoret uppges att man inte har gjort någon tillsynsplan.

Tillsynsuppgifterna finns upptagna i Kommunförbundets underlag.

Tillsynsbegreppet tolkas i vid bemärkelse.

### **- Skillnader -**

#### Centrala operativa tillsynsmyndigheter, Skogsvårdsstyrelsen

En myndighet har haft de nationella miljö kvalitetsmålen som grund för tillsynsutredningen.

En myndighet omfattar både operativ tillsyn och tillsynsvägledning i tillsynsutredningen. En har förutom dessa två även med föreskriftsarbetet, eftersom man anser att det påverkar direkt eller indirekt behovet av och möjligheten till insatser i form av operativ tillsyn. Den tredje myndigheten har enbart med den operativa tillsynen. Skogsvårdsstyrelsen har med den operativa tillsynen i form av tillsyn av befintliga biotopskyddsområden och samråd om skogsbruksåtgärder.

Tillsynsbegreppet tolkas snävt, som direkt kontroll, hos tre av myndigheterna. En myndighet har vidare tolkning, direkt kontroll i olika former och förebyggande arbete t ex. i form av kunskapsförmedling.

Detaljeringsgraden varierar från översiktligt och låg till hög detaljeringsgrad. Antal anläggningar och i viss mån intervall men inget bedömt resursbehov finns med i lägsta detaljeringsgraden.

### Länsstyrelser

Fyra länsstyrelser har utgått direkt eller indirekt ifrån Naturvårdsverkets underlag i arbetsmaterial "De operativa tillsynsmyndigheternas skyldigheter enligt 7§ tillsynsförordningen", daterat 1999-03-10. Två har även sneplat på Naturvårdsverkets allmänna råd och handbok i remissform.

Ett par länsstyrelser uppger att underlaget även baseras på utfallet av tillsynsutredningen och verksamhetsplanen för det gångna året. I något fall använder man tidsredovisningen.

Omfattningen skiljer sig när det gäller att ta med miljöövervakning och ansvarsområdena "Sevesoförordningen", tillsynsvägledning och om hälsoskydd har tagits med separat där inom tillsynsvägledning eller ej. Det skiljer sig om man har gjort en tillsynsutredning för alla tillsynsområden eller delat upp dem. I ett fall har naturvård inte gjort någon tillsynsutredning.

Diskussioner har förts om vad som är tillsyn och inte speciellt inom naturvården och vattenverksamhet. Man har försökt hamna rätt.

Några länsstyrelser har inom varje tillsynsområde delat in tillsynen i operativ tillsyn, tillsynsvägledning och övrigt. Inom varje del beskrivs vilka uppgifter som inryms. Innehållet av arbetsuppgifter i kategorin övrigt skiljer sig.

### Kommuner

I tre kommuner har de nationella miljö kvalitetsmålen legat som grund för tillsynsutredningen och i två av dessa har man brutit ned miljömålen till lokal nivå. I en kommun kommer man nu att ta fram lokal nivå på miljömålen. Flera kommuner uppger att de nationella miljö kvalitetsmålen styr innehållet i tillsynen. I några fall använder man tidsredovisningen.

När det gäller tillsynsuppgifterna förekommer mer diskussion och olika inriktning, ej lagangivna projekt ingår inte i Kommunförbundets underlag utan får tas upp separat. När det gäller administration, klagomål och ärenden skiljer det sig i indelningen och innehåll.

Diskussioner förs vad som inryms i tillsynsbegreppet men även regelbunden tillsyn och ej periodisk.

## **Tillsynsplan**

### **Utformning och omfattning**

Utformning syftar på om tillsynsplanen är separat eller integrerad med tillsynsutredning eller dokument för verksamhetsstyrning. Även tillsynsplanens status ingår. Omfattning innebär tillsynsplanens innehåll och detaljeringsgrad.

### **- Likheter -**

#### Centrala operativa tillsynsmyndigheter, Skogsvårdsstyrelsen

Har inte funnit några likheter.

### Länsstyrelser

Antal verksamheter, planerad tillsyn och tillsynsbehov finns medtaget.

### Kommuner

Övervägande antalet tillsynsplaner beslutas av den kommunala nämnd som ansvarar för tillsynsverksamheten.

### **- Skillnader -**

#### Centrala operativa tillsynsmyndigheter, Skogsvårdsstyrelsen

En myndighet har tillsynsplanen integrerad med tillsynsutredningen men beskriver inte planerad tillsyn för nästkommande år. Två myndigheter har två separata dokument, men för den ena myndigheten sker uppdateringen av tillsynsutredningen som en del i verksamhetsplaneringsmodellen.

Två myndigheter har tillsynsplanen integrerad med verkets eget planeringsinstrument och verksamhetsplan.

Två myndigheter har generaldirektörsbeslut om tillsynsplanen. Den tredje myndighetens material för verksamhetsplanering är arbetsmaterial och är inte offentligt.

Skillnaderna i innehållet och detaljeringsgraden är desamma som för tillsynsutredningen.

Skogsvårdsstyrelsen har tillsynsplanen integrerad med tillsynsutredningen och dokumentet omfattar kraven i §7 TiF på tillsynsutredning, verksamhetsregister, plan för verksamheten som ska bedrivas, avsättning av resurser för kompetens samt uppföljning och utvärdering.

### Länsstyrelser

Tillsynsplanen är integrerad med tillsynsutredningen hos sju länsstyrelser.

Tillsynsplanen är en del av verksamhetsplanen hos sex länsstyrelser.

Tillsynsplanen beslutas hos enheten eller länsledningen hos sju länsstyrelser. Hos två länsstyrelser godkänns den av ansvarig chef eller är diarieförd. Hos övriga har den ingen beslutandestatus.

Skillnaderna i innehåll och detaljeringsgrad är delvis desamma som i tillsynsutredningen. Tillsynsplanens innehåll och detaljeringsgrad kan se ut alltifrån en ensidestabell med uppgifter om tillsynsområde, antal objekt, planerad tillsyn, tillsynsbehov, differens och kommentar till ett textdokument med uppgifter om tillsynsområde, indelning av tillsynen i operativ tillsyn, tillsynsvägledning och övrigt med antal verksamheter, tillsynsbehovet, preciserade tillsynsuppgifter och riskbedömning vid låg tillsynsnivå. I en del tillsynsplaner finns även uppgifter om tillgängliga resurser, planerade insatser, handläggares namn och prioriteringar samt mer eller mindre detaljerade tabeller med verksamheternas namn.

### Kommuner

Tillsynsplanen är integrerad med tillsynsutredningen hos ca 24 kommuner.

Tillsynsplanen är integrerad till verksamhetsplanen hos ca 22 kommuner och därtill kopplad till budgetarbetet hos några kommuner.

Skillnaderna i innehåll och detaljeringsgrad beror bland annat på om tillsynsplanen ingår i verksamhetsplanen då den ofta innehåller mål, strategier, omfattning av tillsynen och prioriteringar. Om tillsynsplanen är integrerad med tillsynsutredningen innehåller de samma sak och ofta mål, behov och resurser för verksamheten. Ibland är den väldigt grov och säger inget om detaljerna. Det finns några exempel på mycket hög detaljeringsgrad där allt finns med såsom antal objekt, planerad tillsyn, besöksintervall, planerade besök/kontroll, antal timmar, ansvarig handläggare och resursbehov i timmar. I vissa fall tas även inkomster med.

## PROBLEMBILD – SYNPUNKTER FRÅN INTERVJUER

Syftet med intervjuundersökningen är att belysa problembilden och vilka behov som finns när det gäller tillsynsvägledning hos de operativa tillsynsmyndigheterna. Utgångspunkten är att belysa detta ur myndigheternas egen synpunkt.

Urvalet omfattar myndigheter från central, regional och lokal nivå som, enligt Tillsyns- och föreskriftsrådets enkät, har gjort en tillsynsutredning och tillsynsplan. Vid urvalet sneglades också på vilka myndigheter som lämnat många kommentarer i enkäten och som därför kunde antas ge viktig information ur sin synpunkt om problem och svårigheter. Viss hänsyn har tagits till geografisk spridning och kommungruppindelningen när det gäller de kommunala tillsynsmyndigheterna. Alla kommungrupper utom en är representerade.

Resultatet av intervjuundersökningen baseras på uppgifter från 17 intervjusvar (varav fyra inlämnade skriftliga intervjusvar), från två centrala operativa tillsynsmyndigheter, 14 länsstyrelser (tre inlämnade skriftliga svar) och 24 kommunala tillsynsmyndigheter (en inlämnade ett skriftligt svar). Problemställningarna har erhållits genom att intervjusvaren som innehöll problemformuleringar har sammanvägts.

---

I intervjuundersökningen ställdes tre frågor av mer allmän karaktär till myndigheterna:

- Vad är innebörden och *syftet* med en behovsutredning respektive tillsynsplan?
- Är tillsynsplanen *användbar* för tillsynsverksamheten?
- *Hur 7 § har påverkat* er planeringsprocess i allmänhet?

*Syftet* är enligt den centrala operativa myndigheten att genomföra tillsynsuppdraget och resultatet skall vara mätbart. Enligt länsstyrelserna är syftet med tillsynsutredningen framförallt att synliggöra de faktiska behoven som skall ligga till grund för tillsynsplanen. Det är ett bra instrument för att prioritera resurser och ett bra sätt att börja styra resurserna till de tillsynsområden där de bör ligga. Kommunerna anser i huvudsak att tillsynsplanen har samma syfte som en verksamhetsplan, där det ingår t.ex. vad som skall göras, i vilken prioritetsordning, hur ofta och vilka volymer. Det ger ett bättre strukturerat arbete, underlag för prioritering, stöd för begäran om mer resurser, att man kan påvisa vad som egentligen behöver göras och vilket resursbehov som finns. Det går att utvärdera det man gör också.

Myndigheterna är överlag eniga om att tillsynsplanen är **användbar** för tillsynsverksamheten. Den är användbar bl.a. när det gäller bättre styrning, visa behoven, förklara verksamheten, få gehör angående resurser, i diskussioner om arbetsbelastning och stress, omfördela arbete mellan handläggare och göra insatser där de gör mest miljönytta.

Planeringsprocessen har blivit tydligare, med hjälp av 7 § kan man peka på att det är viktigt att påtala tillsyns- och resursbehovet och tillsynsutredningen är en användbar nyhet. **7 § har påverkat** länsstyrelsernas planeringsprocess mest. Bland kommunerna finns en stor spännvidd mellan uppgifter att man innan 7 § egentligen inte har haft verksamhetsplanering till att man började planera systematiskt redan för 10 – 20 år sedan.

## Utredning om tillsynsbehovet - problem och behov

### Utformning/underlag

#### *Problem*

Centrala operativa tillsynsmyndigheter; Länsstyrelser

-

#### Kommuner

Sektorsindelningen stämmer inte överens med kommunernas omfattning av tillsynsansvar. T.ex. har Socialstyrelsen inte tagit fram något underlag för hälsoskyddet och det saknas i Naturvårdsverkets underlag. Där saknas det också t.ex. samråd och bygglovsgranskning som är av betydelse för tillsynsarbetet. Naturvårdsverkets underlag skiljer sig från Kommunförbundets.

#### *Behov*

Centrala operativa tillsynsmyndigheter; Länsstyrelser

-

#### Kommuner

Det är viktigt att få likadana anvisningar från de centrala myndigheterna.

Man bör använda samma underlag och samma blanketter. Kommunförbundets underlag är det bästa.

### Omfattning/avgränsning/innehåll

#### *Problem*

Centrala operativa tillsynsmyndigheter

-

#### Länsstyrelser

Definitionssvårigheter finns bland annat när det gäller att:

- tolka begreppet ”i tillräcklig grad tillgodose behovet”
- vad som inryms i begreppet tillsyn och vad som hör till prövning, samråd etc.

Avgränsningsproblem finns bland annat när det gäller:

- tillsyn inom naturvården och skyddade områden
- vattenverksamhet
- vilka delar som hör till övrig tid dvs. administration kopplad till tillsyn.

Det är svårt att bedöma antalet tillsynsobjekt inom naturvården, strandskyddet, generella biotopskyddet, vattenverksamhet etc.

### Kommuner

Definitionssvårigheter finns när det gäller vad som ingår i tillsynsbegreppet men även i begreppen regelbunden tillsyn och ej periodisk.

Vid arbete med livsmedeltillsynsplan och djurskyddsplan parallellt med miljöbalkstillsynsplanen märks det att begreppen och riktlinjerna från de olika centrala myndigheterna blandas. Detta bör komma upp för diskussion i Tillsyns- och föreskriftsrådet.

## ***Behov***

### Centrala operativa tillsynsmyndigheter

En gemensam syn eller definition kring vad som skall rymmas i tillsynsbegreppet behövs. Även för begreppet tillsynsvägledning. Om man skall kunna göra jämförelser bör samma saker inrymmas i begreppet.

### Länsstyrelser

En gemensam syn eller definition kring vad som skall rymmas i tillsynsbegreppet behövs.

En gemensam syn behövs på avgränsningarna när det gäller naturvården, vattenverksamhet och indelning av övrig tid.

Följande behov framfördes också:

- Att få stöd med att utveckla tillsynsplaneringen mot de nationella miljökvalitetsmålen.
- Att få tillsynsvägledning i grön tillsyn.
- Att få tillsynsvägledning om vattenverksamhet.
- Naturvårdsverket bör begära in länsstyrelsernas tillsynsutredningar och granska om det finns några gemensamma nämnare och var de spretar. Synpunkterna bör sedan återföras till länsstyrelserna.

### Kommuner

Samsyn om tillsynsbegreppet från de centrala myndigheterna behövs. Det behövs också gemensamma riktlinjer om vad det är som skall göras och hur finansieringen skall ske.

## **Bedömningar**

***- Tillsynsbehov -***

### ***Problem***

### Centrala operativa tillsynsmyndigheter

-

## Länsstyrelser

Det är svårt att uppskatta tillsynsbehovet bland annat:

- på förorenade områden och vattenverksamheter
- om man inte har antalet verksamheter
- ett realistiskt behov

Bedömningarna av tillsynsbehovet spretar mycket och är kraftigt underskattat. De skiljer sig från handläggare till handläggare. Man lägger sin miniminivå eller grundnivå på olika ställen.

## Kommuner

De centrala myndigheterna har inte angett mål och ambition med behovsutredningen.

Det är svårt att uppskatta tillsynsbehovet bland annat för:

- hälsoskyddsobjekt
- oplanerade tillsynsbesök
- klagomålsärenden
- anmälningar/ansökningar

De nationella miljö kvalitetsmålen är inte nog konkreta att användas, det är svårt att hitta motiv för tillsyn i målen. De måste brytas ned till lokal nivå.

Kommunerna gör olika när det gäller tidsåtgången, vissa gör ingenting och andra mäter eller gör på annat sätt.

Besöksfrekvenserna varierar mellan kommunerna.

## ***Behov***

### Centrala operativa tillsynsmyndigheter

-

## Länsstyrelser

Det behövs ett centralt, objektiva underlag för länsstyrelserna att bedöma tillsynsbehov. Det skulle kunna vara något liknande Kommunförbundets underlag för kommunerna.

Utredningarna bör göras jämförbara sedan kan det vara variationer regionalt, lokalt eller företagsvis. Samstämmighet behövs inte minst för att så många kommuner har tagit över tillsynsansvaret.

Bedömningar av tillsynsbehov behöver likformas mer. Anvisning behövs hur man bedömer behovet till en rimlig statlig ambitionsnivå på tillsynen. Det bör finnas någon slags norm för hur mycket tillsyn en bransch kräver. Det skulle vara bra att ha en nationell skattning av tillsynsbehovet för olika typer av anläggningar. Naturvårdsverket bör ge branschexperterna uppdrag att göra bedömningar över tillsynsbehov. Det är viktigt att folk på fältet har stort inflytande när man tar fram normer.

## Kommuner

Bedömningar av tillsynsbehov behöver likformas mer. Det behövs en gemensam syn på vad en rimlig miniminivå (tillräcklig grad) innebär. Samtidigt blir det mindre frihet för

kommunerna att bestämma det själva. Tveeggat. Tidsåtgången är något generellt i tillsynsplaneringen. Det är bra om det finns framtaget schabloner för tidsåtgång på ärenden och objekt. Det borde finnas generella föreskrifter från Naturvårdsverket med lagstiftad miniminivå för olika branscher. Det skulle vara till god hjälp för att få en mer enhetlig nivå på tillsynen.

Det behövs en metod för bedömningar av tillsynsbehov men man måste kunna anpassa till lokala förutsättningar. Det ger en ökad trovärdighet om kommunerna räknar lika och underlaget är av intresse att känna till när man gör jämförelser med andra kommuner.

Det finns behov av rekommendationer för besöksfrekvens hos olika objekt t.ex. lantbruk. Politikerna kan besluta om ändringar av besöksfrekvensen.

Följande behov framfördes också:

- De centrala myndigheterna måste vara entydiga och samverka. Kommunerna önskar bara en vägledning när det gäller tillsyn enligt miljöbalken.
- Länsstyrelsens vägledning bör vara konkret när det gäller tillsynsplanering. Att lära av varandra är viktigt. Om man får se sammanställningar så kan man se hur andra har gjort och ta efter.
- Det borde finnas en föreskrift om avgift för miljöskydd motsvarande Livsmedelsverkets om avgifter, för att likrikta avgifterna i landets alla kommuner.
- Det finns behov av central vägledning när det gäller ambitionsnivåer för åtgärder kring enskilda avlopp mot bakgrund av miljömålet övergödning och vattendirektivet. Vad är viktigt och mindre viktigt, vilken ambitionsnivå skall man lägga sig på och hur fort skall man gå fram?

## **- Resursbehov –**

### ***Problem***

#### Centrala operativa tillsynsmyndigheter

Myndigheterna uttrycker resursbehovet väldigt olika och det är svårt att få en uppfattning om omfattningen och att kunna jämföra resurser. Man bör inte glömma bort att förutsättningarna skiljer sig mellan myndigheterna vilket kan påverka handläggningstiden.

#### Länsstyrelser

Det finns ingen grund för att kunna göra jämförelser när det gäller resurser och det skulle vara bra om det fanns.

#### Kommuner

Man har tre variabler för att få fram behovet; antal, frekvens och tid. Sedan beror resursbehovet på hur många timmar en tjänst är. Det finns ingen enhetlig bas utan det finns behov av en likriktare. Det är inte säkert att alla kommuner har tagit till sig Kommunförbundets rekommendationer.

### ***Behov***

#### Centrala operativa tillsynsmyndigheter

Resursbehovet bör räknas med samma måttenhet och uttryckas i samma mått.

### Länsstyrelser

Centralt underlag behövs hur man skall beräkna resursbehov och med vilka mått. Det är bra att veta vilket underlag som ligger till grund, förutsättningarna mellan länen skiljer sig.

### Kommuner

Vägledning behövs hur man skall beräkna resursbehov. Man behöver ha rätt måttstock och rätt nivå för att kunna jämföra. Det är bra med en norm att utgå ifrån för att slippa en massa råarbete och för att kunna göra jämförelser. Man måste dock klart definiera vad som skall ingå i beräkningen.

Erfarenhetsutbyte behövs. Jämförelser blir svåra och komplicerade även om man har gemensamma bedömningsgrunder.

## **- *Kompetensutveckling* -**

### ***Problem***

Centrala operativa tillsynsmyndigheter; Länsstyrelser

-

### Kommuner

Det är svårare att ha spetskompetens i en liten kommun. Det är svårt att hinna avsätta tid för kompetensutveckling.

### ***Behov***

Centrala operativa tillsynsmyndigheter; Länsstyrelser

-

### Kommuner

Det är nödvändigt att utnyttja miljöbalkens möjligheter till samverkan, byta personal och köpa tjänster. Man bör inte överskatta samverkan. Om man slår ihop alla tillsynsutredningar så ser man att antalet tillsynsobjekt inte är färre och har man minus på resurser i alla kommuner är det svårt ändå.

## **Tillsynsplaner - problem och behov**

### **Utformning/underlag**

### ***Problem***

Centrala operativa tillsynsmyndigheter; Länsstyrelser, Kommuner

-

### ***Behov***

Centrala operativa tillsynsmyndigheter

-

### Länsstyrelser

En något så när enhetlig layout på tillsynsplanen kan behövas så att man läser ungefär samma typ av dokument och kan jämföra på ett annat sätt.

Det finns inget behov för vår del av en gemensam mall. Tillsynsplanen används för eget behov och för att underlätta uppföljning av tillsynsarbetet.

### Kommuner

Det är viktigt att framhålla att det inte bara finns den lagstiftade delen utan även kommunens interna styrmodell. På något sätt måste det föras ihop så att det inte blir för tungarbetat.

## **Omfattning/avgränsning/innehåll**

### ***Problem***

#### Centrala operativa tillsynsmyndigheter

Det är oklart vad en tillsynsplan i miljöbalkens mening egentligen är och vilken innebörd och innehåll den skall ha.

### Länsstyrelser

Det är ett problem att skära ut tillsynen ur verksamheten och göra en särskild tillsynsplan för det. Man behöver ha med hela verksamheten i samma plan.

### Kommuner

-

### ***Behov***

#### Centrala operativa tillsynsmyndigheter

Vägledning behöver tas fram när det gäller krav på innehåll i en tillsynsplan men det får inte bli detaljstyrning.

### Länsstyrelser

-

### Kommuner

Det bör från centralt håll fastläggas en generell minimistandard för tillsynsplanen.

## **Hantering av resursfrågan**

### ***Problem***

#### Centrala operativa tillsynsmyndigheter

-

### Länsstyrelser

De ekonomiska resurserna är svåra att få fram i tillräcklig grad.

### Kommuner

Det har varit svårt hittills att beskriva vilken tillsyn lagen kräver, det blir bör-form hela tiden. Nämnden vill ha klara besked så att de kan bedöma om lagens krav uppfylls.

En kommun ville också framföra att: ”Det påverkar kommuner som ser till att tillräckliga resurser finns negativt om det finns kommuner utan tillräckliga resurser. Min kommuns miljö- och hälsoskyddsnämnd framför därför via den här intervjun att det måste finnas sanktionsmöjligheter utöver att ta tillbaka överlåten tillsyn för länsstyrelsen som tillsynsvägladande myndighet om en kommun inte har tillräckliga resurser att utföra tillsyn.”

### ***Behov***

Centrala operativa tillsynsmyndigheter; Länsstyrelser; Kommuner

-

### **Prioriteringar**

#### ***Problem***

Centrala operativa tillsynsmyndigheter; Länsstyrelser; Kommuner

-

### ***Behov***

Centrala operativa tillsynsmyndigheter

Viss samordning behövs mellan myndigheterna när det gäller prioriteringar. Man kan t.ex. identifiera områden där man tangerar eller överlappar varandras tillsynsområden.

Länsstyrelser

Stöd och vägledning behövs. Det har efterlysts bland annat genom miljövårdsdirektörernas förening. Det behövs vägledning vad man från centralt håll tycker skall prioriteras och vad man kan prioritera ned.

Tveksam inför hur långt man kan komma med gemensamma prioriteringar. Det naturliga är att utgå från de regionala förutsättningarna som prioriteringsgrund.

Kommuner

Det går inte att ha en gemensam syn på prioriteringsgrunder, förhållandena skiljer sig mellan kommunerna.

Prioriteringar blir politiskt eftersom det sitter en politisk nämnd i respektive kommun. Målen är helt olika för kommunerna.

En prioriteringsmodell behövs, på vilken måtta vi skall göra prioriteringar. En gemensam syn kan vara en hjälp att utgå ifrån.

Det kan finnas behov av att ha vissa miniminivåer för att man ska anse att lagen efterlevs, så att inte alltid en viss sektor plockas bort.

Vägladande myndigheter kan ge rekommendationer om hur man bör gå tillväga i olika fall. Det inkräktar inte på det kommunala självstyret.

Följande förslag framfördes också:

- För att förbättra resursläget skulle man kunna bestämma att i en kommun behövs minst x antal inspektörstjänster per x antal innevånare.

## Uppföljning och utvärdering

### *Problem*

#### Centrala operativa tillsynsmyndigheter

Det är svårt att få fram några gemensamma nyckeltal.

#### Länsstyrelser

Det är svårt att bedöma behovet av nyckeltal. Man bör se det i ett större perspektiv över hela landet. Vad vill man centralt när det gäller uppföljning?

Det är svårt att hitta bra nyckeltal och följa upp kvaliteten på tillsynen.

Det finns många frågetecken när det gäller hur man skall kunna koppla våra tillsynsaktiviteter till resultat i miljömålsarbetet.

Vad skall syftet vara med länsstyrelsernas uppföljning av kommunernas operativa tillsyn, om man styr mot miljömålen?

#### Kommuner

Det är svårt att hitta ett sätt att mäta nyttan och kvaliteten på tillsynen. Vad är egentligen kvalitet på tillsyn?

### *Behov*

#### Centrala operativa tillsynsmyndigheter

-

#### Länsstyrelser

Att kunna följa upp effekten och kvaliteten på tillsynen.

När det gäller skyddade områden kommer det att behövas ett uppföljningssystem i framtiden, Natura 2000 täcker många olika områden.

#### Kommuner

Att kunna följa upp nyttan och kvaliteten på tillsynen.

Det pågår ett arbete på Kommunförbundet för att ta fram nyckeltal.

Följande synpunkter ville kommunerna tillägga:

- Det viktigaste är att centrala myndigheter har samsyn och samordning.
- Olika slutsatser t.ex. i utredningar om tillsynens organisation försvårar vår planering och ger osäkerhet.
- Kommunerna bör inte vara främmande för att ta emot tydlig vägledning och rätt så handfasta råd från centrala myndigheter.
- Vi har så lite resurser. Det är viktigt att de centrala myndigheterna tänker på det och gör så enkla regler som möjligt så att ett effektivt och rationellt arbete kan bedrivas. Förenklingar och stöd är angeläget. Enkla regler som gör arbetet rationellt är bra.

# KOMMENTARER OCH SLUTSATSER

## Kommentarer

Att planera verksamheten är inget nytt anser flertalet av myndigheterna, förordningsstödet och tillsynsutredningen är däremot något som inte har funnits tidigare. Myndigheterna har lagt ned rätt mycket resurser på att ta fram tillsynsutredning och tillsynsplan. Flera myndigheter uppger att det har varit värt mödan eftersom man till följd av detta har tilldelats mer resurser. Några tycker dock att det saknas ett uttalat mål och ambition i lagstiftningen och från centrala myndigheter, samt att dokumenten inte är styrande för verksamheten och tilldelningen av resurser. De operativa tillsynsmyndigheternas uppfattning i kapitel 4 om syftet med tillsynsutredningen och tillsynsplanen stämmer väl överens med uttalandena i lagrådsremissen och kommentaren till förordningsförslaget, se kapitel 2, Rapport 4797, Tillsyn enligt miljöbalken.

Det är ingen entydig bild bland myndigheterna på olika myndighetsnivåer vilken status tillsynsplanen har, om den beslutas och diarieförs eller inte. Det är vanligast hos kommunerna att tillsynsplanen beslutas. Det är en tydlig strävan hos kommunerna att tillsynsplanen skall kopplas till verksamhetsplanen och budgetarbetet. Detta är inte lika tydligt hos centrala operativa tillsynsmyndigheter och länsstyrelser. Myndigheterna befinner sig i olika stadier av uppbyggnad av sin planeringsprocess. I AR operativ tillsyn rekommenderas att tillsynsplanen bör vara en diarieförd handling som beslutas av myndigheten och att det är lämpligt att knyta arbetet med planen till budgetarbetet.

Minsta gemensamma nämnare för alla myndigheter, när det gäller utformning och omfattning av tillsynsutredningen, är att underlaget baseras på egna register, inventeringar, erfarenhet och erfarenhetsutbyte. Sedan skiljer det sig mellan myndighetsnivåerna.

Tillsynsutredningen för de centrala operativa tillsynsmyndigheterna har egen utformning dvs. ingen underlagsmall. Tillsynsansvaret är tydligt inom respektive tillsynsområde och ansvarsområdena liksom tillsynsuppgifterna finns avgränsade och preciserade. För länsstyrelserna är tillsynsutredningen utformad med utgångspunkt från tillsynsområdena som länsstyrelserna har tillsynsansvar för enligt bilagan till tillsynsförordningen. Kommunerna har till största delen utgått från Kommunförbundets underlag, både blankettmallar och annat underlagsmaterial. En underlagsmall gör ”skalet” enhetligt och förenklar hanteringen genom att det redan finns upptaget vilka tillsynsområden och tillsynsuppgifter som ingår. Innehållet styrs däremot inte av underlagsmallen, varken uppgifterna i innehållet eller metoder för att ta fram uppgifterna.

När det gäller utformning och omfattning av tillsynsplanen så går det inte att urskilja likheter utan det är skillnaderna som framträder tydligast. Skillnaderna i innehåll och detaljeringsgrad är stora såväl inom myndighetsnivåerna som mellan olika myndighetsnivåer. Det går inte att urskilja någon trend mellan större och mindre kommuner när det gäller skillnader i omfattning av tillsynsplanen dvs. innehåll och detaljeringsgrad. Det kan skilja sig lika mycket mellan kommuner i samma kommungruppindelning som mellan större och mindre kommuner. Myndigheternas synpunkter skiljer sig, dels att det från centralt håll borde fastläggas en

generell minimistandard på innebörd och innehåll och dels att tillsynsplanen bör användas för eget behov vid verksamhetsplaneringen. I AR operativ tillsyn rekommenderas lämpligt innehåll i tillsynsplanen.

Problembilden vid bedömningar av tillsynsbehov är att bedömningarna varierar väldigt mycket. Det är, anser både länsstyrelser och kommuner, viktigt både för trovärdigheten och jämförbarheten att det sker en likformning och det behövs gemensam syn på vad en rimlig nivå innebär. Myndigheterna trycker på att det behövs ett centralt, objektivet material och metod, men att man måste kunna anpassa detta till lokala variationer. Flera önskemål om normer och schabloner för tidsåtgång på ärenden och objekt har också framförts. Att lära av varandra förs fram som ett bra sätt att förbättra bedömningarna. En gemensam syn på vad som skall rymmas i tillsynsbegreppet skulle underlätta avgränsningar och indelning av tid.

Det råder ingen gemensam syn på tolkningen och innehållet i tillsynsbegreppet. Det medför bland annat att det förekommer olika synpunkter på vad som ingår i tillsyn t.ex. inom naturvård och vattenverksamhet samt skillnader i vilka tillsynsuppgifter som inryms inom varje tillsynsområde. Myndigheterna uttrycker ett starkt behov av gemensam syn eller definition kring vad som skall rymmas i tillsynsbegreppet m.fl. begrepp. Gemensam syn på riktlinjer och vad som skall rymmas i tillsynsbegreppet, tillsynsvägledning m.fl. begrepp är ett område som lämpar sig för samarbete inom ToFR. Det pågår också för närvarande ett samarbete i ToFR kring begrepp och definitioner i miljöbalken. Här kan också nämnas att Naturvårdsverket och länsstyrelserna, efter samråd med Socialstyrelsen, Kemikalieinspektionen, Boverket, Jordbruksverket och Riksantikvarieämbetet, för närvarande håller på att utarbeta en liten folder ”Tillsynsvägledning enligt miljöbalken, Vad är det?”.

Avgränsningar behöver göras när det gäller tillsyn inom naturvården och skyddade områden, vattenverksamhet samt vilka delar som hör till övrig tid dvs. administration kopplad till tillsyn.

Myndigheterna har också framfört önskemål om tillsynsvägledning när det gäller ”grön tillsyn”, vattenverksamhet, utveckla tillsynsplaneringen mot de nationella miljö kvalitetsmålen, tillsynsutredningar (begära in länsstyrelsernas och granska), central vägledning när det gäller ambitionsnivåer för åtgärder kring enskilda avlopp mot bakgrund av miljömålet övergödning och vattendirektivet och önskat konkret vägledning från länsstyrelsen när det gäller tillsynsplanering och entydighet samt samverkan från de centrala myndigheterna.

Frågeställningar om avgränsningar och tillsynsvägledning inom sakområdena rymms inom respektive myndighets ansvar för tillsynsvägledning. När flera centrala myndigheters ansvarsområden berörs är det lämpligt med samverkan. När det gäller de nationella miljö kvalitetsmålen avser Naturvårdsverket att starta ett projekt inom kort för stöd att utveckla tillsynsplaneringen gentemot miljömålen.

Problembilden vid beräkning av resursbehov är att myndigheterna beräknar och uttrycker det med väldigt olika mått. Det innebär att det blir svårt att få en uppfattning om omfattningen och att man kan inte jämföra resurser. Här föreslås att man tar fram gemensamma beräkningsgrunder (en enhetlig bas) och tydligt definierar vad som skall ingå i beräkningen, hur man skall beräkna och med vilka mått. Även här trycker man på att man måste kunna anpassa detta till de lokala variationerna.

Utgångspunkter och omfattning både beträffande bedömning av tillsynsbehov och beräkning av resursbehov anvisas i AR operativ tillsyn och handbok operativ tillsyn. Man går dock inte närmare in på metoder, mått, normer, schabloner etc.

Det framkom ingen problembild när det gäller prioriteringar i tillsynsplanen. Däremot tog myndigheterna upp vissa behov. De skilde sig mellan tveksamhet att ha gemensam syn på prioriteringar till önskemål om stöd och vägledning angående prioriteringar/nedprioriteringar, behov av en prioriteringsmodell och på vilken måtta prioriteringar skall göras. Prioriteringar görs delvis lika inom olika myndighetsnivåer, hos kommunerna görs t.ex. politiska prioriteringar i stor utsträckning. Prioriteringsgrunderna är ofta inte klart uttalade eller beskrivna i materialet och man har inte beslutat om prioriteringsgrunder. I AR operativ tillsyn anvisas faktorer som bör styra prioritering mellan olika tillsynsområden. Man går dock inte närmare in på modeller, metoder, avvägningar, samordning etc.

Problembilden vid uppföljning och utvärdering är framförallt svårigheter att få fram gemensamma nyckeltal och att följa upp nyttan och kvaliteten på tillsynen. Svårigheter ligger också i hur tillsynsaktiviteterna skall kopplas till resultat i miljömålsarbetet. Ett starkt behov framfördes av myndigheterna att kunna följa upp kvaliteten på tillsynen. När det gäller uppföljning och utvärdering pågår ett samarbete inom ToFR och de här frågeställningarna lämpar sig också för samarbete inom ToFR.

I exempelsamlingen kapitel 6 har samlats en rad exempel på hur myndigheterna jobbar med tillsynsplaneringen. Det finns mycket erfarenhet, kunskap och engagemang i myndigheternas exempel på lösningar av uppgifterna. Med lån av text kan man säga:

"Nya erfarenheter leder till nya problem och lösningar! Förändring tvingar oss att experimentera och anpassa oss! Det är så vi lär oss saker och växer!"

## Slutsatser

Intrycket av myndigheternas tillsynsplanering är övervägande positivt. En reflektion efter sammanställningen av intervju svaren är att det har framkommit relativt få problem och behov. Bilden ifrån intervjuerna är att myndigheterna i stor utsträckning försöker lösa svårigheterna efterhand och på eget sätt. Av exempelsamlingen kapitel 6 framgår att många myndigheter redan jobbar med frågorna i linje med Naturvårdsverkets AR, trots att användningen av det ännu inte påbörjats, eftersom AR utgavs i början av innevarande år.

I förstudien framkommer en del konkreta idéer om behov inom området men också olikheter i myndigheternas synsätt på behoven. Framförallt kommunernas, men även länsstyrelsernas synpunkter visar att det finns behov av samordning mellan centrala myndigheter. Vissa frågeställningar lämpar sig bättre för ToFR, exempelvis vad olika myndigheter inrymmer i tillsynsbegreppet. Andra frågeställningar ryms bättre inom respektive myndighets ansvar för tillsynsvägledning.

Av materialet framgår att det föreligger behov av åtgärder inom området. Mer tid behövs dock för att fördjupa sig i materialet och även väga in annat befintligt underlag från uppföljning av operativ tillsyn, innan förslag på lämpliga åtgärder kan ges. Tiden för analys och ställningstagande, när det gäller vilka åtgärder som bör föreslås med anledning av förstudien, har varit alldeles för kort. Tillsynsplanering är ett viktigt område och planeringsprocessen är

under utveckling. En viss eftertanke behövs för att inte nya åtgärder skall motverka syftet med gällande krav och hindra utvecklingsprocessen inom området.

Deltagande myndigheter i dokumentinsamlingen och/eller i intervjuundersökningen

### **Centrala operativa tillsynsmyndigheter**

Kemikalieinspektionen  
Läkemedelsverket  
Jordbruksverket

### **Skogsvårdsstyrelse**

Södra Götaland

### **Länsstyrelser**

|                 |           |                |
|-----------------|-----------|----------------|
| Södermanland    | Jönköping | Gävleborg      |
| Gotland         | Kronoberg | Västernorrland |
| Värmland        | Kalmar    | Jämtland       |
| Blekinge        | Halland   | Västerbotten   |
| Västra Götaland | Norrbottn | Uppsala        |

### **Kommuner**

|                     |  |
|---------------------|--|
| Storstäder:         | Malmö  |
| Förortskommuner:    | Burlöv, Partille, Staffanstorps, Järfälla, Lerum   |
| Större städer:      | Varberg, Halmstad, Borås, Linköping, Eskilstuna, Norrköping, Jönköping, Karlstad, Västerås, Örebro, Östersund, Sundsvall, Umeå |
| Medelstora städer:  | Falkenberg, Kristinehamn, Gällivare, Höganäs, Nyköping, Alingsås, Lidköping  |
| Industrikommuner:   | Hylte Munkfors   |
| Landsbygdskommuner: | Tomelilla, Ljusdal, Laholm, Grästorp, Hörby  |
| Glesbygdskommuner:  | Strömsund, Åre, Älvdalen, Berg, Vindeln  |
| Övriga större:      | Tranås, Mark, Bollnäs  |
| Övriga mindre:      | Sunne, Kil, Forshaga, Vårgårda, Dals-Ed, Vännäs, Rättvik   |

## INTERVJUUNDERSÖKNING - FRÅGELISTA

### **Allmänt**

- Innebörden av och syftet med en behovsutredning respektive tillsynsplan?
- Tillsynsplanens status (beslutas den) ?
- Hur har § 7 TiF påverkat er planeringsprocess i allmänhet?

### **Behovsutredning**

- Vem/vilka personer gör behovsutredningen?
- Vilket underlag används? (Naturvårdsverkets, Kommunförbundets, kartläggning, inventering, register, annat)
- Hur har ni gått tillväga för att bestämma vilka tillsynsområden och uppgifter som ska ingå i utredningen?
- Hur bedöms tillsynsbehovet?
- Hur beräknas resursbehovet?
- Hur beräknas behovet av kompetensutveckling?
  
- Vilka problem och svårigheter har uppmärksammats?
- Hur har Ni kommit tillrätta med svårigheterna?
- Finns det enligt Er mening behov av underlag, mall, metod, gemensam syn, bedömningsgrunder etc inom något av områdena?

### **Tillsynsplan**

- Vilken utformning har tillsynsplanen? (integrerad med behovsutredningen, integrerad med annan verksamhetsstyrning, integrerad med liknande krav i annan lagstiftning, ”mall”,.....)
- Hur har ni gått tillväga för att bestämma vilket innehåll och detaljeringsgrad tillsynsplanen skall ha?
- Hur hanteras resursfrågan i tillsynsplanen?
- Hur görs prioriteringar t ex mellan resurser och tillsynsbehov? Vilka prioriteringsgrunder används?
- Är Er tillsynsplan uppföljningsbar?
- Hur används resultatet från uppföljningen?
- Är tillsynsplanen användbar för tillsynsverksamheten?
  
- Vilka problem och svårigheter har uppmärksammats?
- Hur har Ni kommit tillrätta med svårigheterna?
- Hur kan tillsynsplanen förbättras? Finns det enligt Er mening behov av underlag, mall, metod, gemensam syn, bedömningsgrunder e t c inom något av områdena?