

Från kortfattad policy till detaljerat körschema – en kartläggning arbetsordningarna hos Miljöprövningsdelegationerna

Statsvetenskapliga förbundets årsmöte i Norrköping, 17-
19 oktober 2007, Arbetsgruppen ”Svensk politik och
förvaltning”

Författare: Erland Sköllerhorn
Länsstyrelsen i Västerbottens län,
FD i Statskunskap vid Umeå universitet

Introduktion och Problemställning

Governance och prövningsarbetet hos de regionala Miljöprövningsdelegationerna

Svegfors normativitet är tydlighet i regional statsförvaltning både när det gäller beslutsfattande och vid samarbete med andra aktörer (SOU 2007:10, sida 232). Ett intressant studieobjekt i detta sammanhang är inrättandet av en s.k. Miljöprövningsdelegation (MPD) vid varje länsstyrelse, i samband med införandet av miljöbalken (MB) den 1 januari 1999. Hur ser en sådan sentida organisering ut inom en mycket gammal del av statsförvaltningen? Finns det skillnader och likheter mellan olika länsstyrelser? Länsstyrelseinstruktionen som reglerar MPD ger varje länsstyrelse handlingsfrihet att organisera sin prövning av miljöfarlig verksamhet. Enligt 9 § förordning (2002:864) med länsstyrelseinstruktion ska det för MPD:s organisation och verksamhet nämligen finnas en särskild arbetsordning eller ett särskilt beslut. Efter en kartläggning av skillnader i organisering finns förutsättningar för komparativa studier av skillnader i olika MPD:s beslutsfattande, t ex beträffande produktivitet, bredd på deltagande och ställningstagande i olika sakfrågor vid tillståndsprövning enligt MB.

En rimlig grundidé är att dagens miljöpolitik inriktad mot hållbar utveckling, likt många andra politikområden, bäst kan förstås med hjälp av ett s k governance-perspektiv. Förutom den centrala statliga miljöförvaltningsnivån deltar ett flertal institutioner, företag och organisationer på olika horisontella och vertikala nivåer i pågående processer. Dessa processer i nätverk omfattar bl.a. idéutbyten, handlingsmönster, resursöverföring, meningsskiljaktigheter och maktrelationer. Utifrån denna grundidé är den centralstatliga nivåns kapacitet till styrning, samordning och kontroll sämre, än vad som antagits inom äldre förvaltningsforskning. Samtidigt betonar March och Olsen (1989:106) betydelsen av s k institutionell friktion. När institutionella arrangemang en gång skapats, kommer de att överleva tills yttre förändringskrav blir mycket tydliga. Institutioner stabiliseras genom anpassning och uppsugning av proteströrelser. Och ju mer en institution är inordnad i en större politisk ordning, så att förändring av en institution fordrar förändringar av flera andra institutioner, desto mindre trolig blir förändringar. Undantaget är de stora historiska vägskäl, som ger möjlighet till större förändringar. Goldstein och Keohane delar March och Olsens idé om nytänkandets svaga ställning gentemot stabiliteten hos institutionaliserade handlings sätt. När idéer en gång institutionaliserats, kommer de att styra handlingar, i frånvaron av kostsamt nytänkande (Goldstein and Keohane 1993:5). De definierar idéer som "...particular beliefs – shared by large numbers of people – about the nature of their worlds that have implications for human actions. Such beliefs range from general moral principles to agreement on a specific application of scientific knowledge." (Ibid, s. 7).

Införandet av miljöbalken

Sveriges medlemskap i EU innebar krav på en rad anpassningar av nationell lagstiftning till EU:s regelverk och rättstraditioner. Man kan se ett exempel på sådan anpassning inom miljörätten, där domstolsprövning införts vid miljöprövningar. Det är ett förfarande som skiljer sig från svensk förvaltningstradition, där myndigheter getts beslutskompetensen att avgöra avvägningar mellan olika intressen vid prövning av ansökningar om tillstånd. I och med införandet av miljöbalken 1999 tillståndsprövas nu de verksamheter som anses mest miljöfarliga i en riktig domstolsförhandling. Tidigare prövades dessa verksamheter av den s.k. koncessionsnämnden för miljöskydd enligt miljöskyddslagen. Även vattenverksamhet ingår i miljöbalken, från att tidigare ha prövats enligt vattenlagen av sex regionala vattendomstolar

och en vattenöverdomstol. Dessa domstolar och koncessionsnämnden lades ner 1999. De ersattes av fem regionala miljödomstolar och en miljööverdomstol.

Miljödomstolarna (MD) och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt (MÖD) har också rollen att avgöra överklagningar av beslut enligt miljöbalken, där beslut fattats av MPD vid länsstyrelserna eller av kommuner.

Miljöprövningsdelegationen vid Länsstyrelsen

Nuvarande lydelse i förordningen (2002:864) med länsstyrelseinstruktion anger i 24 § att det inom varje länsstyrelse ska finnas en MPD för prövning av tillstånd till miljöfarlig verksamhet, återkallelse av tillstånd, omprövning av tillstånd samt ändring och upphävande av villkor.

Enligt 25 § ska MPD bestå av en ordförande och en miljösekreterare. Ordföranden ska vara jurist med domarerfarenhet och ha särskild erfarenhet av miljöfrågor. Miljösekreterare ska ha teknisk eller naturvetenskaplig utbildning och ha särskild erfarenhet av frågor om skydd för människors hälsa och miljön.

26 § föreskriver att ärenden vid MPD ska beredas av anställda vid länsstyrelsen i samråd med ordföranden. Ordföranden får ensam vidta förberedande åtgärder och meddela beslut om avskrivning. Beslut i övriga frågor fattas av ordföranden och den miljösekreterare gemensamt. Kan de inte enas gäller den mening som företräds av ordföranden. Andra föredragande än ordföranden eller den miljösekreterare har inte rätt att delta i miljöprövningsdelegationens beslut.

Enligt 27 § får vid tjänstgöring utanför MPD:s verksamhet ordföranden inte besluta i eller delta i tillsynärenden rörande miljöfarlig verksamhet, eller i yttranden i sådana ärenden till Miljödomstolen. Och enligt 28 § i ovannämnda förordning får en miljösekreterare inte delta i handläggningen av ett ärende som avser efterlevnaden av ett tillståndsbeslut av MPD, om han eller hon har deltagit i tillståndsbeslutet.

Protokoll ska föras över sammanträden där MPD fattar beslut enligt 24 §. Ytterligare bestämmelser om förfarandet i miljöprövningsdelegationen finns i 19 kap miljöbalken.

Syfte

Syftet med studien är kartlägga förekomsten av arbetsordningar för länsstyrelsernas MPD samt skillnader och likheter mellan dem? Centrala frågeställningar är

- finns det en fastställd arbetsordning hos länsstyrelserna?
- hur stor omfattning har den som dokument i så fall?
- vem är ansvarig för olika arbetsmoment enligt arbetsordningen?
- hur och när ska olika arbetsmoment göras enligt den?
- vad ska göras i de olika arbetsmomenten?, och slutligen
- omfattar arbetsordningen även handlägningsprocesser med externa aktörer?

Material, metod och avgränsningar

Metoden i denna studie är innehållsanalys av de arbetsordningar som inkommit efter en enkätfråga via e-post till samtliga MPD, följd av en påminnelse att svara till sex länsstyrelser.

Det rör sig alltså om ett totalurval och samtliga MPD har svarat. Ansatsen är explorativ, för att försöka hitta intressanta variationer i formell organisering av MPD:s arbete. Åtta av tjugo länstyrelser skickade på eget initiativ även med bilagor till arbetsordningen, i form av handläggningsordning eller handläggningsrutiner. Dessa dokument har ingått i angivna delar av studien eftersom de berikat empirin, trots att detta metodologiskt innebär skillnader i datamängd mellan olika länstyrelser. Av tidsskäl har studien inte kunnat utökas med insamling och analys av sådana dokument från alla länstyrelser. Denna förutsättning får kvarstå som en felkälla, som främst torde innebära en underskattning av dokumenterad styrning hos MPD:er som bara svarat med min efterfrågade arbetsordning.

Miles och Huberman (1994) betonar vikten av att utgå från explicita beslutsregler, vid kondensering av kvalitativa data till mer greppbara datasjok. Med hjälp av dessa datasjok kan sedan mer samlade tolkningar göras av datamaterialet. Beslutreglerna underlättar både för forskaren att vara konsekvent i tolkningsarbetet samt för andra att kontrollera, bedöma och upprepa samma procedur. Därför redovisas i resultatdelen använda beslutsregler vid varje tabell. Datasjoken i tabellerna är mycket empirinära och består i tabell 2 t.o.m. tabell 5 av förkortningar av originaltexten med uttrycken som används i dokumenten, t.ex. i form av /.

Studien är begränsad till att omfatta en jämförelse vid en viss tidpunkt, juni 2007. Jag anser att det är tillräckligt för att få en bild av arbetsordningarna, även om det fortlöpande pågår arbete och finns idéer om hur en arbetsordning bör revideras, alternativt fastställas.

En viktig avgränsning är att ingen studie görs här av samband mellan typen av arbetsordning och utfallet vid prövning av olika typer av miljöfarlig verksamhet. Någon sådant samband behöver inte heller finnas, utan utfallen kan bli lika trots olika arbetsordningar. Typen av arbetsordning är alltså ingen nödvändig eller tillräcklig orsak för att förklara olika utfall vid prövning, men en intressant empirisk fråga för en kommande studie. Däremot bör den rättsstatliga normativa idén vara att lika ärenden ska leda till lika utfall, där bara naturgivna (miljömässiga) skillnader i förutsättningar är godtagbara. Det är dock svårt som utomstående att bedöma sådana kontextuella skillnader. Det torde nästan krävas deltagande observation under en viss tid, för att lära sig vad som är viktigt när beslut fattas i tillståndsärenden. Två andra viktiga avgränsningar som också kan bli föremål för framtida empiriska studier är bredd på faktiskt deltagande i beslutsfattandet samt MPD:s produktivitet. Det vore slutligen också intressant att jämföra omfattning och villkor för olika branscher, i beslut från olika MPD.

När det gäller kvalitativa jämförelser mellan fallstudier, menar Miles och Huberman (1994) att det finns två huvudstrategier

* en 'cross case'-strategi - finns kopior av upptäckta mönster i alla fallstudier?

Här kan fallen ordnas längs intressanta dimensioner, så att det kanske framträder olika familjer.

* en variabelcentrerad strategi – finns vissa teman i alla fallstudier?

Här blir dynamiken i varje enskilt fall av mindre betydelse. Istället studeras nyckelvariabler, utan hänvisning till de fall de kommer ifrån.

Resultat

I tabell 1 nedan redovisas en översikt över arbetsordningarna hos de 21 länstyrelserna. Av tabell 1 framgår att alla länstyrelser har en arbetsordning, utom Västerbotten. En återkommande kommentar från många län är att MPD:s arbetsordning utgör en del av länstyrelsens arbetsordning.

Tabell 1. Arbetsordningar – övergripande kännetecken

MPD/Utfall	Finns arbetsordning?	Omfattning i sidor resp. rubriker?	Ingår bara lagparagrafer?	Hänvisas till separat handläggningsordning?	Hänvisas till separata handläggningsrutiner?
Blekinge - K	Ja	Två, 8: allmänt , diariesföra, föredragandes handläggning, utgående skrivelser, sammanträden, protokoll, beslut, handläggningschema	Nej	Ja, handläggningschema	Ja, handläggningschema
Dalarna - W	Ja	Tre, 9: diariesföra o adm hjälp, beredning, sammanträde, protokoll, beslutsformulera , handläggningsrutiner	Nej	Ingår i arbetsordning	Ja
Gotland - I	Ja	Två, 4: allmänt, sammansättning, befogenheter , handläggning	Ja	Ja	Ja
Gävleborg - X	Ja	Två, 4: allmänt, sammansättning, beogenheter , handläggning	Nej	Ja	Nej
Halland - N	Ja	Två, 1: handläggningsåtgärd	Nej	Nej	Nej, utan prövningsprocess
Jämtland – Z	Ja	Fyra, 11: sammansättning, ärendefördelning , sammanträde, protokoll, beslutsformulera, handläggningsrutiner	Nej	Ingår i arbetsordning	Ja
Jönköping - F	Ja	Tre, 4: grundläggande föreskrifter, ärenden, handläggning , undertecknande av beslut m m	Nej	Ja	Ja
Kalmar - H	Ja	En, MPD i sig	Ja	Ja, "ärendefördelning"	Nej
Kronoberg - G	Ja	Fem, 6: grundläggande föreskrifter, verksamhetsområde, organisation, beredning o beslut , överklaganden, övriga regleringar	Nej	Ingår i arbetsordning	Nej
Norrbottn - BD	Ja	Två, 2: allmänt, ärendebereda	Nej	Nej	Nej
Skåne - M	Ja	Tre, 5: ansvarsområde, sammansättning, handläggning o protokoll , ärenden enl. ML, handläggningsordning	Nej	Ja	Nej
Stockholm - AB	Ja	Tre, 9: organisation, sammansättning, tjänstgöring, handläggning, sammanträden, protokoll, åliggande	Nej	Ja	Ja, underbilaga till arbetsordning
Södermanland - D	Ja	Två, arbetsordning i sig	Ja	Nej	Nej, föredraganden får begära in förklaring, upplysning, yttrande
Uppsala – C	Ja	Fyra, 12: diariesföra o adm hjälp, utse tjänstemän,	Nej	Ingår i arbetsordning	Ja

		sammanträde, protokoll, beslutsformulera			
Värmland - S	Ja	Tre, 2: bakgrund , föreskrifter verksamhet	Nej	Ja	Nej
Västerbotten - AC	Nej				Nej, flödesschema för prövning
Västernorrland - Y	Ja	Tre, 2: organisation, handläggning	Nej	Ingår i arbetsordning	Ja
Västmanland - U	Ja	Tre, 2: bakgrund , föreskrifter verksamhet	Nej	Ja	Nej
Västra Götaland - O	Ja	Två, 3: ansvarsområde, sammansättning, handläggning	Ja , och ”som enligt fast praxis”	Ja, beslutad av ordföranden	Nej, Miljöenheten utser föredragande
Örebro - T	Ja	Två, 9: diarieföra, fördelning, begära in uppgifter, beslutsformulera, sammanträde, protokoll	Nej	Ingår i arbetsordning	Ja, instruktion för prövningen
Östergötland - E	Ja	Två, 3: MPD, föreskrifter i instruktion för LST och verksamhetsordning	Ja	Nej	Nej

Beslutsregler: Tomt fält innebär att data saknas. För arbetsordning med punkter istället för rubriker, tolkas innehållet i dessa i form av antal rubriker. Uppräkningen av sådana rubriker avser dock *bara* dem som inte är författningstext. Finns annan normativ text utöver författningstext sätts svaret ”Nej”. Med handläggningsordning avses fördelning av arbetsuppgifter. Med handläggningsrutiner avses hur MPD-processen ska gå till. Rubrik med mest utrymme i form av antal påbörjade textrader anges med **fet stil**.

Med e-postsvaren följde två intressanta kommentarer, som redovisas i form av anonyma citat eftersom de var informella och kanske inte tänkta som officiella uttalanden:.

”Det kan upplysas att det för MPD skall finnas en särskild arbetsordning. Saknar någon en sådan är det i strid med länsstyrelseinstruktionen”. Denne respondent anser alltså att det inte räcker med ett särskilt beslut, någon som Västerbotten är ensam länsstyrelse om.

”Det är ju ett ganska meningslöst dokument som i vart fall jag inte tittar på annars än när det av externa skäl finns anledning att göra det, såsom din fråga.” Denne respondent anser med andra ord att en arbetsordning ska finnas, men inte har någon nämnvärd betydelse för MPD:s arbete. Det kan tolkas som att arbetsordningen inte är något centralt styrdokument i praktiken.

Utifrån tabell 1 urskiljs vid en jämförelse tre länsstyrelser som verka ha lägst grad av dokumenterad styrning av MPD:s arbete, Södermanland, Västerbotten och Östergötland. Här förekommer endast allmän lagtext i arbetsordningen och det saknas hänvisning till handläggningsordning samt handläggningsrutiner. På samma sätt framträder en andra grupp med låg grad av dokumenterad styrning i form av Halland, Norrbotten och Västra Götaland. På motsvarande sätt tycks tre länsstyrelser ha särskilt hög grad av dokumenterad styrning, Jämtland, Kronoberg och Uppsala. För dem är arbetsordningarna också mer omfattande i sidantal och med många rubriker. Två andra länsstyrelser har hög grad av dokumenterad styrning, Dalarna och Stockholm.

Ser man på rubrikerna i arbetsordningarna återkommer de flesta hos flera länsstyrelser. Sammantaget förekommer några typer av rubriker oftare bland dem med flest textrader: befogenheter/åligganden, ärendefördelning (en kategori), handläggning, beredning och beslutsformulera (en andra kategori) och protokoll (en tredje kategori). Innehållet i dessa

kategorier redovisas i nedanstående tabeller, där länsstyrelserna grupperats efter grad av dokumenterad styrning enligt tabell 1.

Tabell 2. Befogenheter, åligganden och ärendefördelning i arbetsordningarna

MPD/Utfall	
Jämtland (högst styrning) inkl. handlägningsrutiner	<u>Ordförande</u> : bestämmer miljösjakkunnig i samråd med länsxpert, <u>Länsxpert</u> : ej vara miljösjakkunnig, fördelar ärenden mellan handläggare, miljösjakkunnig o handläggare utses utifrån bäst kunskap o erfarenhet om berörd bransch, <u>Miljösjakkunnig</u> : 2 med bred o generell kompetens inom miljö o erfarenhet av beslutsfattande samt komplettera varann ang. kunskap o erfarenhet, snarast förutsättning handlägga andra MPD-ärenden så verksamhet smidig vid liten länsstyrelse, kunna följa beredning o delta i samråd innan ärende initierat, <u>Handläggare</u> : i huvudsak ha kontakt med sökanden, bereder ärende i samråd med ordförande o miljösjakkunnig, får efter samråd med miljösjakkunnig begära in uppgifter, föreslå fullständigt beslut
Kronoberg (högst styrning)	<u>Ordförande</u> : ersättare från Kalmar o Blekinge, samråder med Länsstyrelsen inför dess beslut om miljösjakkunnig i en särskild ordningsföljd för 3 tjänstemän, ska få ett ex av ansökan, ska hållas fortlöpande informerad, vid behov ensam förelägga om komplettering o besluta om avvísning när ansökan inte är komplett, <u>Miljösjakkunnig</u> : ska hållas fortlöpande informerad, <u>Handläggare</u> : förvarar akten under handläggningen, kungör ansökan i samråd med MPD, lämnar beslutsförslag ang. överklagning (ang. rätt tid o omprövning)
Uppsala (högst styrning)	<u>Ordförande</u> : ersättare från Västmanland o Örebro, utser miljösjakkunnig efter samråd med länsxpert o ordförandens förslag gäller vid oenighet, miljösjakkunnig o handläggare ska utses samtidigt, <u>Länsxpert</u> : utser handläggare efter samråd med ordförande, <u>Miljösjakkunnig</u> : ersättare från Gävle o Dalarna,
Dalarna (hög styrning)	<u>Ordförande</u> : ersättare från Gävleborg <u>Miljösjakkunnig</u> : ersättare från Gävleborg
Stockholm (hög styrning) inkl. handlägningsrutiner	<u>Ordförande</u> : fördelar ärenden mellan sig o ersättarna, ska få ett ex av ansökan, i övrigt handlägga o besluta som Avdelningschef bestämmer, <u>Miljö</u> : fördelar ärendena mellan miljösjakkunniga så deras tjänstgöringstid i görligaste mån kan hållas o avtal finns med Gotland <u>Enhetschef</u> : utser handläggare o får själv delta i handläggningen, svarar för ärendebvakning o statistik för uppföljning av handläggningen <u>Miljösjakkunnig</u> : ska få ett ex av ansökan, <u>Handläggare</u> : ser till att föredragning o samråd sker i erforderlig omfattning, vid beredning i första hand samverka med kommunansvarig jurist eller med jurist med särskilt miljöansvar, tar initiativ till samråd med ordförande när det ej krävs med hela MPD, samråder lämpligen med miljösjakkunnig i rena sakfrågor, ansvarar för tidiga samråd inför ansökan hos MPD, viktigt fullt ut ger Länsstyrelsen möjlighet ha synpunkter o sammanväger dessa i beslutsförslag eller föredragning för MPD
Blekinge	<u>Enhetschef</u> : utser handläggare, <u>Handläggare</u> : föreslår beslut
Gotland inkl. handlägningsordning	<u>Ordförande</u> : får ett ex av ansökan, <u>Miljösjakkunnig</u> : har avtal om tjänstgöring med Stockholm, får ett ex av ansökan, <u>Verksamhetsansvarig (Sakområdet)</u> : fördelar ärendena så lika som möjligt mellan de två delarna av MPD (vartannat) o utser handläggare, svarar för ärendebvakning o statistik för uppföljning av handläggningen inför årsredovisning o dyl. <u>Handläggare</u> : får själv eller genom annan tjänsteman begära in uppgifter, ser till att föredragning o samråd sker i erforderlig omfattning, tar initiativ till samråd med ordförande när det ej krävs med hela MPD, samråder lämpligen med miljösjakkunnig i rena sakfrågor, ansvarar för tidiga samråd inför ansökan hos MPD
Gävleborg	<u>Ordförande</u> : ersättare från Dalarna, bestämmer om miljösjakkunnigs tjänstgöring utanför eget län, ansvarar för beredning tillsammans med miljösjakkunnig, <u>Enhetschef</u> : utser handläggare i samråd med ordförande,

	<u>Miljösakkunnig</u> : ersättare från Dalarna eller Uppsala, <u>Handläggare</u> : bereder ärende
Jönköping inkl. handläggningsrutiner	<u>Miljösakkunnig</u> : handläggningsordning anger fördelning av ärenden mellan miljösakkunniga, MPD beslutar om handläggningsrutiner som ej regleras i arbetsordning, <u>Handläggare</u> : förvarar ärendet, får i samråd med MPD begära in uppgifter, kungör ansökan i samråd med MPD, föreslår beslut
Kalmar	
Skåne	<u>Ordförande</u> : i samråd med ledamöterna i MPD planerar, följer upp o utvärderar verksamhet o utvecklar effektiva arbetsmetoder, svarar för att tilldelade ekonomiska resurser disponeras ändamålsenligt, svarar för personalfrågor inkl. övergripande kompetensutveckling inom ansvarsområdet, är arbetsmiljöansvarig, håller länsledningen underrättad om arbetet, utser ordförande o miljösakkunnig i enskilt ärende, <u>Enhetschef</u> : utser handläggare <u>Handläggare</u> : föreslår beslut
Värmland inkl. handläggningsordning	<u>Ordförande</u> : utser efter samråd med Enhetschef ersättare om ordinarie miljösakkunnig förhindrad, ordförande, miljösakkunnig o handläggare begära uppgifter, <u>Miljö</u> : svarar för diarieföring o aktförvaring, <u>Miljösakkunnig</u> , <u>Handläggare</u> : utses enligt Miljös handläggningsordning, föreslår beslut
Västernorrland inkl. hanläggningsrutiner	<u>Ordförande</u> : ev. delta ang komplettering o granska avhjälpst brist <u>Miljösakkunnig</u> : utses i samråd av de miljösakkunniga när handläggare utses, ska ha möjlighet delta vid samråd o handläggning innan ansökan inkommer o kunna följa dess beredning, <u>Handläggare</u> : utses enligt Miljös handläggningsordning, bereder ärende i samråd med miljösakkunnig eller ordförande, får efter samråd själv begära in uppgifter, i första hand ha kontakt med sökanden, föreslår beslut
Västmanland inkl. handläggningsordning	<u>Ordförande</u> : utser efter samråd med Enhetschef miljösakkunnig i enskilt ärende, ordförande, miljösakkunnig o handläggare får begära in uppgifter, <u>Miljö</u> : svarar för diarieföring o aktförvaring <u>Miljösakkunnig</u> : <u>Handläggare</u> : utses enligt Miljös handläggningsordning, föreslår beslut
Örebro	<u>Ordförande</u> : ordförande, miljösakkunnig o handläggare får begära in uppgifter, <u>Miljösakkunnig</u> : <u>Handläggare</u> : ärenden fördelas inom Miljös provningsgrupp, bereder ärenden i samråd med ordförande o miljösakkunnig, föreslår beslut
Halland (låg styrning)	<u>Handläggare</u> : utses inom Miljö, föreslår beslut
Norrbottnen (låg styrning)	<u>Ordförande</u> : ersättare från Västerbotten, <u>Enhetschef</u> : utser handläggare o får själv delta i beredning när det anses lämpligt, ansvarar för att ärenden avgörs, <u>Handläggare</u> : informerar tidigt enhetschef o MPD om tidiga samråd i viktiga ärenden, informerar fortlöpande enhetschef om inkomna ärenden, får begära in uppgifter, skriver besiktningsprotokoll o föreslår beslut
Västra Götaland(låg styrning)	<u>Ordförande</u> : i samråd med ledamöterna i MPD planerar, följer upp o utvärderar verksamhet o utvecklar effektiva arbetsmetoder, håller länsledningen underrättad om arbetet, beslutar om ärendefördelning inom MPD, ärendena lottas mellan ordförande o ersättare, <u>Enhetschef</u> : utser handläggare enligt handläggningsordning, <u>Miljösakkunnig</u> : ärendena lottas mellan dem, <u>Handläggare</u> : föreslår beslut, varefter MPD ansvarar för fortsatt handläggning,
Södermanland (lägst styrning)	<u>Handläggare</u> : utses enligt Miljös handläggningsordning, får begära in uppgifter
Västerbotten (lägst styrning)	
Östergötland (lägst styrning)	<u>MPD</u> beslutar om sina handläggningsrutiner, <u>Ordföranden</u> : beslutar om vem som får begära in uppgifter, <u>Handläggare</u> föreslår beslut,

Beslutsregler: Tomt fält innebär att data saknas. Under varje länsstyrelse anges om data bygger på styrdokument utöver arbetsordning. Anges inte befogenheter etc. för en formell aktör (ordförande, enhetschef, miljösakkunnig, handläggare) utelämnas denne i tabellen. I

tabellen redovisas bara andra data för handläggare än ”bereda ärenden i samråd med ordföranden” som är föreskrivet i 26 § förordningen om länsstyrelseinstruktion.

Enligt 42 § förordningen om länsstyrelseinstruktion utses ordförande och ersättare av regeringen, vilket framkommer i tabell 2. Det innebär att regeringen på detta sätt kan påverka närliggande länsstyrelser att ha en liknande prövningspolicy för miljöfarlig verksamhet. Däremot får länsstyrelserna själva utse miljösakkunniga.

En central del i arbetsordningen är uppfyllandet av 26 § verksförordningen (1995:1322) – det ska i arbetsordning (eller särskilt beslut) framgå vem som får begära in förklaringar, upplysningar och yttranden i ärenden. Av tabell 2 framgår vid textanalys att för gruppen med ”Högst/hög grad av formell styrning” står detta i klartext bara hos 2 av 5, nämligen Jämtland och Kronoberg. För ”Mellangruppen” framgår det hos 5 av 10. För gruppen med ”Lägst/låg grad av formell styrning” framgår hos 3 av 6, Norrbotten, Södermanland och Östergötland. Detta resultat är överraskande, men kanske redovisas denna centrala uppgift istället i bilagor till arbetsordningarna. Alternativt är idén att länsstyrelsens övergripande arbetsordning täcker in denna uppgift, vilket jag inte kontrollerat.

Beträffande tydliga befogenheter och åligganden är ett genomgående drag att *miljösakkunniga* har få sådana. Dessa åläggs istället MPD som helhet. Miljösakkunniga saknar helt uttryckliga arbetsuppgifter i 7 av 21 län, vid sidan av den formella rollen att vara beslutande. Ett speciellt förfarande finns i Västernorrland, där man inom gruppen av miljösakkunniga bestämmer vem som ska vara sakkunniga i enskilda ärenden. *Ordförande* har ofta rollen att utse miljösakkunnig och även andra uppgifter. För 3 av 10 i ”Mellan-gruppen” och 3 av 6 i gruppen med ”Lägst/låg grad av formell styrning” saknas också tydliga befogenheter och åligganden för ordföranden. Sådana finns däremot hos alla i gruppen med ”Högst/hög grad av formell styrning”. *Handläggaren* ska uttryckligen i 15 av 21 fall föreslå beslut i ärendet. *Enhetschefens* uppgift är oftast att utse handläggare. För ”Mellangruppen” hänvisas i ett fall till en handläggningsordning beträffande vem som ska vara miljösakkunnig och i två fall till en handläggningsordning beträffande vem som ska vara handläggare. För gruppen med ”Lägst/låg formell styrning” hänvisas i 2 av 6 fall till en handläggningsordning angående vem som ska vara handläggare. Ingen hänvisning sker till någon handläggnings-ordning för gruppen med ”Högst/hög grad av formell styrning”. Här tycks det tas enskilda beslut för varje enskilt ärende.

Ser man på strukturen i arbetsordningarna finns särskilt klara likheter mellan tre par: Stockholm och Gotland, som dock har olika grad av formell styrning i tabell 1. Här finns också gemensam organisering av MPD. Skåne och Västra Götaland liknar också varandra, men har också olika grad av formell styrning. Kanske likheterna hör samman med att båda är nya regioner, som består av gamla sammanslagna länsstyrelser. Även Värmland och Västmanland liknar varandra. De tillhör båda ”Mellangruppen” beträffande formell styrning enligt tabell 1.

Tabell 3. Handläggning, beredning och beslutsformulering i arbetsordningarna

MPD/Utfall	
Jämtland (högst styrning) inkl. handläggningsrutiner	MPD:s expedition ha uppgift om miljösakkunnig o handläggare för varje ärende, Dessa utses så tidigt som möjligt o redan i samrådsskedet, MPD o handläggare granskar ansökan, MPD förelägger om avhjälpa brist efter föredragning av handläggare, MPD beslutar om avvisning efter föredragning av handläggare, MPD o handläggare granskar avhjälpt brist, handläggare kungör ansökan efter samråd med MPD, MPD beslutar om

	offentligt sammanträde o besiktning efter samråd med handläggare, MPD beslutar om verkställighetsförordnande efter föredragning av handläggare, handläggare kommunicerar, handläggare föreslår beslut
Kronoberg (högst styrning)	Inkommen post hanteras som annan post, ärenden handläggs enligt handläggningsordning för Miljö, checklistor ska tillämpas o dagboksblad ska föras, Ordförande vid behov ensam förelägga om komplettering o besluta om avvisning när ansökan inte är komplett, handläggare kungör ansökan i samråd med MPD, MPD svarar för offentliga sammanträden, handläggare gör beslutskungörelse i samråd med ordförande, handläggare föreslår beslut ang. överklagning (ang. rätt tid o omprövning) till MPD men i brådskande fall med inhibition o vid förfall får beslut undertecknas av handläggare o ordförande/miljösakkunnig
Uppsala (högst styrning)	Administration utförs av Registratorsfunktion, men administration hos Miljö får anlitas för protokollföring o hjälp vid offentligt sammanträde o besiktning, ärenden bereds av Miljö i samråd med ordföranden,
Dalarna (hög styrning)	Administration utförs av Centraldiarium som även får anlitas för protokollföring o administrativ hjälp vid t ex offentligt sammanträde o besiktning, ärenden bereds av Miljö i samråd med ordföranden, hantering inom Miljö bestäms i särskild ordning,
Stockholm (hög styrning) inkl. handläggningsrutiner	Handläggare registreras i diariet, beredning sker enligt handläggningsrutiner, Avdelning avgör i första hand om Länsstyrelsens synpunkter ska delges handläggare o MPD på annat sätt än sedvanlig internremiss. MPD o handläggare granskar ansökan, MPD förelägger om avhjälpa brist, MPD beslutar om avvisning, handläggare/MPD kungör ansökan, handläggare/MPD beslutar om ev. yttrande från Naturvårdsverk o Kammarkollegiet, handläggare/MPD beslutar om offentligt sammanträde o besiktning, handläggare/MPD kommunicerar, handläggare föreslår beslut, MPD bedömer MKB o ansökan, handläggare/MPD beslutar om ev. kommunicering av beslutsförslaget
Blekinge inkl. handläggningsschema	Administration utförs av Miljö eller Centraldiarium, även för protokollföring o hjälp vid offentligt sammanträde o besiktning, bilagd lista är underlag för handläggningen, MPD o handläggare granskar ansökan, MPD förelägger om avhjälpa brist efter föredragning av handläggare, MPD beslutar om avvisning efter föredragning av handläggare, MPD o handläggare granskar avhjälpt brist, handläggare kungör ansökan efter samråd med MPD, MPD beslutar om offentligt sammanträde o besiktning efter samråd med handläggare, MPD beslutar om verkställighetsförordnande efter föredragning av handläggare, handläggare kommunicerar, handläggare föreslår beslut
Gotland inkl. handläggningsordning	Handläggare registreras i diariet, finns särskild handläggningsordning med handläggningsrutiner, MPD o handläggare granskar ansökan, MPD förelägger om avhjälpa brist, MPD beslutar om avvisning, handläggare kungör ansökan, handläggare beslutar om ev. yttrande från Naturvårdsverk o Kammarkollegiet, handläggare/MPD beslutar om offentligt sammanträde o besiktning, handläggare kommunicerar, handläggare föreslår beslut, MPD bedömer MKB, handläggare/MPD beslutar om ev. kommunicering av beslutsförslaget
Gävleborg	
Jönköping inkl. handläggningsrutiner	Inkommen post hanteras som annan post, efter diarietföring lämnas ärendet till handläggare som förvarar ärendet, protokoll vid offentliga sammanträden av Miljö, MPD beslutar om handläggningsrutiner som ej regleras i arbetsordning: handläggare rådgör vid behov med MPD om beredning, MPD förelägger om avhjälpa brist eller handläggare begär uppgifter i samråd med MPD, handläggare ger berörda sakområden möjlighet delta, MPD beslutar om offentligt sammanträde o besiktning, handläggare kallar till besiktning o för protokoll, handläggare kommunicerar, handläggare föreslår beslut, MPD kommunicerar vid behov beslutsförslaget, efter MPD:s avgörande svarar handläggare för beslutets slutliga utformning,
Kalmar	

Skåne	För MPD ska det finnas en särskild handläggningsordning
Värmland inkl. handläggningsordning	MPD o handläggare granskar ansökan, MPD förelägger om avhjälpa brist efter förslag från handläggare, MPD beslutar om avvisning efter förslag från handläggare, Miljös expedition kungör ansökan i samråd med handläggare, MPD beslutar om offentligt sammanträde o besiktning efter förslag från handläggare, Miljös expedition kallar till offentligt sammanträde i samråd med handläggare, handläggare kommunicerar, handläggare föreslår beslut
Västernorrland inkl. hanläggningsrutiner	Administration utförs av Miljö även protokollföring o hjälp vid offentligt sammanträde o besiktning, (bilagd lista är underlag för handläggningen), MPD o handläggare granskar som huvudregel ansökan (inte föredragning om ej behov), handläggare o sakkunnig eller ev. ordföranden begär komplettering, handläggare, sakkunnig eller ev. ordföranden granskar avhjälpt brist, handläggare kungör ansökan, MPD beslutar om offentligt sammanträde o besiktning efter samråd med handläggare, MPD beslutar om verkställighetsförordnande efter föredragning av handläggare, handläggare kommunicerar, handläggare föreslår beslut
Västmanland inkl. handläggningsordning	Miljö administrativ hjälp med protokollföring o vid offentligt sammanträde o besiktning, handläggare begär komplettering av ansökan (vid behov MPD), MPD förelägger om avhjälpa brist efter förslag från handläggare, MPD beslutar om avvisning efter förslag från handläggare, Miljös expedition kungör ansökan i samråd med handläggare, MPD beslutar om offentligt sammanträde, Miljös expedition kallar till offentligt sammanträde i samråd med handläggare, handläggare kommunicerar, handläggare föreslår beslut
Örebro	Förvaltning diarieför o slutarkiverar medan öppna ärenden förvaras hos Miljö, som administrativ hjälp med protokollföring vid offentligt sammanträde o besiktning
Halland (låg styrning)	Diariet diarieför, handläggare o MPD granskar ansökan o ev. föreläggande om avhjälpa brist, handläggare granskar avhjälpt brist (vid behov i samråd med MPD, handläggare kungör ansökan o kommunicerar, MPD beslutar om offentligt sammanträde efter förslag från handläggare, handläggare föreslår beslut, MPD beslutar om kommunicering av beslutsförslag efter föredragning av handläggare
Norrbottnen (låg styrning)	Miljö handlägger, bereder o sköter register
Västra Götaland (låg styrning)	
Södermanland (lägst styrning)	
Västerbotten (lägst styrning)	
Östergötland (lägst styrning)	

Beslutsregler: Tomt fält innebär att data saknas. Under varje länsstyrelse anges om data bygger på styrdokument utöver arbetsordning. Redovisade moment i handläggningen är sådana där variation förväntas eftersom de inte detaljstyrts i författningstext. Handläggarens arbete betecknas som "lågt styrt" om mer än 2 moment får göras självständigt av 'granska ansökan', 'kungöra ansökan', 'kalla till offentligt sammanträde eller besiktning' och 'kommunicera yttranden', ELLER om skriftlig reglering saknas av handläggarens arbete med dessa 4 moment. Med handläggningsordning avses här hur ärenden ska fördelas inom myndigheten.

Utifrån tabell 3 framgår att handläggarens arbete *inte* är "lågt styrt" hos 3 av 5 län i gruppen med "Högst/hög grad av formell styrning (tabell 1)": Jämtland, Kronoberg och Stockholm. I "Mellangruppen (tabell 1)" gäller detta för 2 av 10 län: Blekinge och Västernorrland. Däremot är handläggarens arbete "lågt styrt" hos alla i gruppen med "Lägst/låg formell styrning (tabell 1)". Resultaten i tabell 1 och 3 samvarierar alltså med varandra. När det gäller de tre paren som liknar varandra har Stockholm även här högre styrning än Gotland medan både Skåne och Västra Götaland hamnar på låg styrning. Västmanland har ännu något lägre styrning än Värmland. Vidare redovisar fyra län explicit att MPD använder momentet att kommunicera

beslutförslaget före beslut: Stockholm, Gotland, Jönköping och Halland. Samrådet för ansökan omnämns av Jämtland (tabell 3) samt även av Stockholm, Västernorrland och Norrbotten (tabell 2).

Tabell 4. Protokoll och beslutssammanträde för MPD i arbetsordning (avser alltså ej offentligt sammanträde för sakägare)

MPD/Utfall	
Jämtland (högst styrning)	Sammanträde vid behov, Protokoll ange tid, plats, närvarande o under varje paragraf: vad ärendet gäller, dnr, beslutsinnehåll, föredragande, deltagande i sluthandläggning utan vara med i beslut, om ev. avvikande mening, Protokoll förs av sakkunnig o justeras av ordförande
Kronoberg (högst styrning)	Protokoll ange ordförande, miljö-sakkunnig, avgjorda ärenden ang. vad ärendet gäller, dnr, beslutsinnehåll, föredragande, deltagande i sluthandläggning utan vara med i beslut, om beslut enhälligt, Protokoll förs av sakkunnig o justeras av ordförande
Uppsala (högst styrning)	Sammanträde minst varannan jämn vecka, torsdagar kl. 10 så länge behov finns (fortsätta nästa dag), Ordförande beslutar efter samråd med sakkunnig o handläggare om extra sammanträde o efter samråd med sakkunnig om att ställa in ordinarie sammanträde, Protokoll ange tid, plats, närvarande o under varje paragraf: vad ärendet gäller, dnr, beslutsinnehåll, föredragande, deltagande i sluthandläggning utan vara med i beslut, om ev. avvikande mening, Protokoll förs av sakkunnig o justeras av ordförande
Dalarna (hög styrning)	Ordförande beslutar efter samråd med sakkunnig o handläggare om sammanträde, Protokoll ange tid, plats, närvarande och under varje paragraf: vad ärendet gäller, dnr, beslutsinnehåll, föredragande, deltagande i sluthandläggning utan vara med i beslut, om ev. avvikande mening, Protokoll förs av sakkunnig o justeras av ordförande
Stockholm (hög styrning)	Sammanträde vid tidpunkt MPD själv bestämmer o normalt på Miljö/Plan, Vid sammanträde sker även nödvändiga samråd under beredningen o i samband med beslutsformulera, Protokoll förs av ordförande
Blekinge	Sammanträde minst en gång/månad, Ordförande beslutar i samråd med sakkunnig o handläggare om extra sammanträde o efter samråd med sakkunnig om att ställa in ordinarie sammanträde, Protokoll ange tid, plats, närvarande, vad ärendet gäller, dnr, beslutsinnehåll, ordförande, sakkunnig, föredragande o deltagande i sluthandläggning utan vara med i beslut, Protokoll förs av miljö-sakkunnig o justeras av ordförande
Gotland	Sammanträden enligt halvårsschema, bestämt av MPD i samråd med Miljö och i mån av behov även däremellan, e-post o telefonsammanträde i görligaste mån, Sammanträde på länsstyrelsen kl. 09 om ingen annan överenskommelse, Protokoll förs av ordföranden
Gävleborg	Sammanträde måndagar om inte annat meddelat, Protokoll ska föras
Jönköping	Sammanträde på bestämda dagar o förslag till beslut om möjligt lämnas till MPD 2 dagar innan, Om MPD-beslut avviker från föredragandens förslag, kan detta biläggas i akten, Kommunikation av beslutförslag före beslut vid behov, Efter beslut utformar föredragande slutlig utformning,, Protokoll förs o skrivs under av ordförande
Kalmar	
Skåne	Protokoll ange tid, plats, närvarande o under varje paragraf: vad ärendet gäller, dnr, sökanden, beslutsinnehåll, ordförande, sakkunnig, föredragande, deltagande i sluthandläggning utan vara med i beslut, om ev. avvikande mening, Protokoll förs av ordförande o justeras av sakkunnig
Värmland	Sammanträde på tisdagar o förslag till beslut till ordförande o sakkunnig 1 vecka innan, Protokoll förs av föredragande enligt ordförandens mall o justeras av ordförande
Västernorrland	Sammanträde vid behov, dock minst 1 gång/månad, Protokoll ange tid, plats, närvarande och under varje paragraf: vad ärendet gäller, dnr, beslutsinnehåll, föredragande, deltagande i sluthandläggning utan vara med i beslut, om ev. avvikande mening, Protokoll förs av sakkunnig o

	justeras av ordförande
Västmanland	Sammanträde minst varannan tisdag jämna veckor kl 13 o pågå så länge behov finns, ordförande får ställa in om ärende saknas, Protokoll enligt mall o ange vad ärendet gäller, dnr, beslutsinnehåll, föredragande, deltagande i sluthandläggning utan vara med i beslut, Protokoll förs av tjänsteman på Miljö o justeras av ordförande
Örebro.	Sammanträde minst varannan tisdag udda veckor kl 10, ordförande får ställa in om ärende saknas o efter överenskommelse med sakkunnig o föredragande ha sammanträde annan dag o tid, Protokoll ange vad ärendet gäller, dnr, beslutsinnehåll, närvarande, handläggare (o ev. deltagare i övrigt), Protokoll förs av sakkunnig eller föredragande o justeras av ordförande
Halland (låg styrning)	
Norrbottnen (låg styrning)	Föredragande skriver förslag till beslut o protokoll
Västra Götaland(låg styrning) inkl. handläggningsordning	Protokoll ska föras
Södermanland (lägst styrning)	
Västerbotten (lägst styrning)	
Östergötland (lägst styrning)	

Beslutsregler: Tomt fält innebär att data saknas. Av utrymmesskäl förkortas ”miljösakkunnig” till ”sakkunnig” i tabellen.

Utifrån tabell 4 har fyra län en ”detaljstyrd” process runt MPD:s beslutssammanträde med protokoll: Uppsala, Gotland, Västmanland och Örebro. En av fem tillhör gruppen ”Högst/hög grad av formell styrning (tabell 1)”: Uppsala. Tre av 10 tillhör ”Mellangruppen” enligt tabell 1. Den höga styrningen för Gotland hör kanske ihop med dess gemensamma organisering av MPD-arbetet med Stockholm. Ingen av de sex i gruppen ”Lägst/låg grad av formell styrning (tabell 1” omfattas av ”hög styrning” enligt tabell 4.

Tabell 5. Särskilda policyståndpunkter i arbetsordning, med bilagor

MPD/Utfall	
Jämtland (högst styrning)	Berör samråd före ansökan, <u>Miljösakkunnig</u> får ej kontrollera efterlevnad av tillstånd där denne deltagit i beslutet – innebär ingripanden vid tillsyn (föreläggande, sanktionsavgifter o åtalsanmälan), men OK hantera kontrollprogram o ”vissa rutinmässiga handläggningsåtgärder”
Kronoberg (högst styrning)	Vid överklagningar i brådskande fall med inhibition o vid förfall får beslut undertecknas av handläggare o ordförande/miljösakkunnig
Uppsala (högst styrning)	Ordförande avgör oenighet om miljösakkunnig i enskilda ärenden
Dalarna (hög styrning)	
Stockholm (hög styrning)	Berör samråd före ansökan , Viktigt handläggaren fullt ut ger Länsstyrelsen möjlighet ha synpunkter o sammanväger dessa i beslutsförslag eller föredragning för MPD, berörd Avdelning avgör i första hand om Länsstyrelsens synpunkter ska delges handläggare o MPD på annat sätt än sedvanlig internremiss, <u>Enhetschef</u> : utser handläggare o får själv delta i handläggningen, svarar för ärendebevakning o statistik för uppföljning av handläggningen
Blekinge	
Gotland	<u>Verksamhetsansvarig (Sakområdet)</u> : svarar för ärendebevakning o statistik för uppföljning av handläggningen inför årsredovisning o dyl.
Gävleborg	
Jönköping	efter MPD:s avgörande svarar handläggare för beslutets slutliga utformning,
Kalmar	

Skåne	<u>Ordförande</u> : i samråd med ledamöterna i MPD planerar, följer upp o utvärderar verksamhet o utvecklar effektiva arbetsmetoder, svarar för att tilldelade ekonomiska resurser disponeras ändamålsenligt, svarar för personalfrågor inkl. övergripande kompetensutveckling inom ansvarsområdet, är arbetsmiljöansvarig, håller länsledningen underrättad om arbetet, utser ordförande o miljö-sakkunnig i enskilt ärende,
Värmland	
Västernorrland	Berör samråd före ansökan
Västmanland	
Örebro	
Halland (låg styrning)	
Norrbottnen (låg styrning)	<u>Enhetschef</u> : ansvarar för att ärenden avgörs, Berör samråd före ansökan
Västra Götaland(låg styrning)	<u>Ordförande</u> : i samråd med ledamöterna i MPD planerar, följer upp o utvärderar verksamhet o utvecklar effektiva arbetsmetoder, håller länsledningen underrättad om arbetet, beslutar om särskild arbetsordning Vid lottningen av ärenden inom MPD: nya ärenden bör lottas på ledamöter som tidigare beslutat om viss verksamhet, undantag från lottning kan göras beroende på arbetsbelastning eller annan särskild omständighet
Södermanland (lägst styrning)	
Västerbotten (lägst styrning)	
Östergötland (lägst styrning)	

Beslutsregler: Tomt fält innebär att data saknas. Redovisade policyståndpunkter innebär fördjupning jämfört med en allmän policy för MPD.

Av tabell 5 framgår bl.a. att det antingen kan vara *ordföranden* i MPD eller *enhetschefen* på Miljö som ska ansvara för uppföljning av handläggningen av ärenden. I Skåne och Västra Götaland är det ordförande i MPD. Ordföranden i Skåne har fler konkreta arbetsuppgifter, vilket följer tidigare mönster med högre grad av styrning för Skåne än för Västra Götaland. Ordföranden i Västra Götaland har istället handlingsfrihet i och med rätten att besluta om arbetsordning för MPD. Enhetschefen ansvarar för ärendeuppföljning i Stockholm, Gotland och Norrbotten. Dessutom har enhetschefen i Stockholm och Norrbotten dokumenterad handlingsfrihet att själv handlägga ärenden. I Jönköping finns den intressanta delegationen att *handläggaren* slutligt får utforma MPD:s beslut.

Tabell 6. Sammanställning av resultaten: grad av formell styrning av MPD

Grad av formell styrning enl. arbetsordningen	Tydliga befogenheter o åligganden inom MPD	Styrning av handläggarens arbete	Process vid MPD-beslut och protokoll	Särskilda policyståndpunkter
Jämtland (Högst)		Hög		Samrådet före ansökan, Miljö-sakkunnig vid tillsyn
Kronoberg (Högst)		Hög		<i>Hantera överklagningar</i>
Uppsala (Högst)	Begära uppgift??		Detaljstyrd	Ordförande avgör sakkunnig
Stockholm (Hög)	Begära uppgift??	Hög		Samrådet före ansökan, Enhetschef handlägga o följa upp
Dalarna (Hög)	Begära uppgift??			
Västernorrland		Hög		Samrådet före ansökan

Gotland			Detaljstyrd	Enhetschef följa upp
Skåne	Begära uppgift??			Ordförande följa upp m m
Västmanland			Detaljstyrd	
Örebro			Detaljstyrd	
Värmland				
Blekinge	<i>Ej ordförande</i> <i>Ej sakkunnig</i> Begära uppgift??	Hög		
Gävleborg	Begära uppgift??			
Jönköping	<i>Ej ordförande</i>			<i>Handläggare utforma beslut</i>
Kalmar	<i>Ej ordförande</i> <i>Ej sakkunnig</i> Begära uppgift??			
Norrbottn (Låg)	<i>Ej sakkunnig</i>			Samrådet före ansökan, Enhetschef handlägga o följa upp
Västra Götaland (Låg)	Begära uppgift??			Ordförande följa upp m m, Lotta ärenden
Halland (Låg)	<i>Ej ordförande</i> <i>Ej sakkunnig</i> Begära uppgift??			
Östergötland (Lågst)	<i>Ej sakkunnig</i>			
Södermanland (Lågst)	<i>Ej ordförande</i> <i>Ej sakkunnig</i>			
Västerbotten (Lågst)	<i>Ej ordförande</i> <i>Ej sakkunnig</i> Begära uppgift??			

Beslutsregler: Resultat hämtade från ovanstående tabeller. Länsstyrelserna rangordnas efter grad av formell styrning. **Fet text** innebär ”mer formell styrning” medan *Kursiv text* innebär ”mindre formell styrning”. Av utrymmesskäl förkortas ”miljösakkunnig” till ”sakkunnig” i tabellen.

Av tabell 6 framgår ett förslag till grov rangordning av alla MPD, utifrån grad av formell styrning av MPD:s arbete. Tabellen visar att det finns variationer mellan olika MPD, något som ger en grund för fortsatta studier av vad dessa skillnader kan ha för betydelse för MPD:s praktiska arbete. Den övergripande indelningen i tre familjer (tabell 1) antas vara viktigast för skillnader i arbetsätt medan processen vid MPD-beslut och protokoll (tabell 4) antas vara minst viktig. Skälet till det sistnämnda antagandet är att det här rör sig om en mindre del av prövningsprocessen, där det också explicit finns stor handlingsfrihet att ändra sammanträdes-tillfällen hos MPD som detaljstyr dessa arbetsmoment. Generellt kan det antas att mer formell detaljstyrning minskar beroendet av tjänstemän med lång erfarenhet, men ökar risken för tidskrävande procedurer. Sammanfattningsvis måste det betonas att denna studie trots allt visar på stora likheter mellan länsstyrelsernas MPD:er.

Slutligen är ett resultat att ingen arbetsordning, med bifogade styrdokument, nämner externa aktörers roller vid handlägningsprocessen av en tillståndsansökan. Enda exemplet på detta är flödesschemat för prövning, som Västerbotten skickat in och som finns på dess hemsida.

Diskussion

Rothstein (2001:67) framhåller att man i svensk politik i ökande omfattning övergått från detaljerad regelstyrning till styrning via övergripande mål. Rothstein betonar att förvaltningen och enskilda tjänstemän i dessa fall inte kan skapa legitimitet för fortlöpande beslut genom att hänvisa till den demokratiska representativitetsprincipen. För MPD gäller dock traditionell regelstyrning genom länsstyrelseinstruktionen, i motsats till t.ex. arbetet med miljömål. Regeringens utnämningssmakt, genom besluten att utse ordförande och dennes ersättare i MPD, säkrar en demokratisk representativitet och medför också en övergripande centralstatlig styrning och samordning av MPD:s beslutsfattande. Denna utnämningssmakt bör innebära att idéutbyten om arbetssätt och bedömningar i sakfrågor sker mellan MPD som tillhandahåller ersättare för varandra. Inledningsvis nämndes att viktiga variabler med ett governance-perspektiv just är idéutbyten, handlingsmönster, resursöverföring, samt även menings-skiljaktigheter och maktrelationer. Samtidigt finns säkert ett tryck från externa aktörer i omgivande nätverk att olika MPD:er ska arbeta på ett likartat sätt och göra liknande bedömningar i sina beslut. Denna typ av samordning antar jag främst drivs på av branschorganisationer samt större företag som håller på med miljöfarlig verksamhet i olika delar av landet. Här är man inne på frågeställningar om arbetsordningen i relation till prövningsförfarandet enligt MB (samrådsprocessen före ansökan samt processen med ansökan och miljökonsekvensbeskrivning). För att inte tappa i legitimitet hos omgivningen torde MPD:erna vara angelägna om att variation i arbetssätt och bedömningar i sak inte är för stora. När det gäller bedömningar i sak sker korrektion förstås också till följd av domar i Miljödomstolarna, efter överklagningar av MPD-beslut.

Angående målstyrning kunde med en 'cross case'-strategi visas på likheten vid regional bedömning av miljömål inom familjen skogslän (Värmland och Gävleborg), medan skillnaderna var stora inom den geografiska grannfamiljen Västra Götaland och Halland (Sköllerhorn (2006)).

Hur kan då redovisade skillnader i denna studie användas för fortsatta empiriska studier? En fråga är hur stor betydelse formella dokument har för policyn vid praktisk handläggning. Detta skulle kunna belysas genom en enkät som tog fasta på denna fråga och även inriktades på frågor runt arbetet internt och externt samt bredd på faktiskt deltagande i beslutsfattandet. Genom innehållsanalys skulle man också kunna undersöka MPD:s produktivitet samt variation i MPD-besluts omfattning och villkor för olika typer av miljöfarliga verksamheter. Reutmer (2006:3) visar på olikheter i villkor för täktverksamhet, olikheter som tycks bero på lokala förutsättningar som exempelvis närhet till bostadsbebyggelse och förekomst av skyddsvärda s.k. rödlistade arter. Hon konstaterar att korrekt tillämpning av reglerna i MB bör leda till differentierade villkor, eftersom reglerna föreskriver individuell prövning i det enskilda fallet.

Referenser

- Goldstein, J and Keohane R O (eds) (1993): *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Cornell University Press, New York.
- Länsstyrelsen Blekinge, beslut om arbetsordning som ersätter tidigare från 1999-04-06
- Länsstyrelsen Dalarna, beslut 2004-06-11 om arbetsordning för MPD, dnr 100-7408-04
- Länsstyrelsen Gotland, arbetsordning för MPD inkl beslut augusti 2006 om handläggningsordning för MPD
- Länsstyrelsen Gävleborg, beslut 1999-03-05 om arbetsordning för MPD
- Länsstyrelsen Halland, beslut 2007-03-01 om arbetsordning för MPD, dnr 100-1647-07
- Länsstyrelsen Jämtland, beslut 1999-03-20 om arbetsordning för MPD, dnr 02-258-99
- Länsstyrelsen Jönköping, beslut 2005-08-36 om arbetsordning för MPD, dnr 200-10596-05
- Länsstyrelsen Kalmar, beslut 2006-12-30 om arbetsordning för MPD, dnr 100-14938-2006
- Länsstyrelsen Kronoberg, beslut 2007-03-06 om arbetsordning för MPD, dnr 551-1778-07
- Länsstyrelsen Norrbotten, beslut 2006-09-26 om arbetsordning för MPD, dnr 100-15572-06
- Länsstyrelsen Skåne, beslut 1999-03-01 om arbetsordning för MPD, dnr 02-7785-99
- Länsstyrelsen Stockholm, beslut 2007-02-01 om handläggningsordning för MPD
- Länsstyrelsen Södermanland, arbetsordning för MPD
- Länsstyrelsen Uppsala, beslut 1999-02-09 om arbetsordning för MPD, dnr 02-900/99
- Länsstyrelsen Värmland, beslut 1999-01-12 om arbetsordning för MPD
- Länsstyrelsen Västerbotten, e-post 2007-05-29 om att beslut arbetsordning för MPD saknas och vägledning 2007-01-22 om att söka tillstånd till miljöfarlig verksamhet
- Länsstyrelsen Västernorrland, beslut 2005-11-07 om arbetsordning för MPD, dnr 100-13296-04
- Länsstyrelsen Västmanland, beslut 1999-02-26 om arbetsordning för MPD, dnr 02-1203-99
- Länsstyrelsen Västra Götland, beslut 2005-03-31 om arbetsordning för MPD, dnr 100-17303-2005
- Länsstyrelsen Örebro, beslut 2005-06-01 om arbetsordning för MPD, dnr 100-04616-2005
- Länsstyrelsen Östergötland, beslut 1998-12-22 om arbetsordning för MPD, dnr 02-11729-98
- March, J G and Olsen, J P (1989): *Rediscovering Institutions: the Organizational Basis of Politics*. The Free Press, New York.
- Miles, M B and Huberman, A M (1994): *Qualitative Data Analysis. An Expanded Sourcebook*, SAGE Publications, London
- Reutmer, M (2006): *Täkter*, Tillämpade studier i miljö rätt, 20 p, programmet för Juris kandidatexamen 180 p, HT 2006, Juridiska institutionen, Handelshögskolan, Göteborgs universitet.
- Rothstein, B (2001): "Välfärdsstatens förvaltning och legitimitet" i Rothstein, B (red) (2001): *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. SNS Förslag, Angered.
- Sköllerhorn, E (2006): "Högtryck eller lågtryck från ovan – hur bedöms regionala miljömål om miljö tillståndet?" Statsvetenskapliga förbundets årsmöte i Karlstad, 12-14 oktober 2006, Arbetsgruppen "Politisk organisering"
- SOU 2007:10: *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*, Ansvarskommitténs slutbetänkande.