

Länsstyrelsernas uppföljning och utvärdering av kommunernas hälsoskyddstillsyn

- ett metodstöd

Remissversion

Socialstyrelsen klassificerar sin utgivning i olika dokumenttyper. Denna publikation tillhör _____ och är ett metodstöd för länsstyrelsernas uppföljning och utvärdering av kommunernas operativa hälsoskyddstillsyn enligt miljöbalken. Uppföljning och utvärdering ingår i länsstyrelsernas tillsynsvägledningssuppdrag enligt Förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken. Socialstyrelsen svarar för slutsatser och rekommendationer.

ISBN
Artikelnr

Omslag
Foto
Sättning

Tryck Tryckeri, ort, månad årtal 2

Förord

Miljöbalken ska tillämpas så att människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan.

Socialstyrelsen är central tillsynsvägledande myndighet för frågor som rör hälsoskydd inom miljöbalkens tillämpningsområde. I uppdraget ingår bland annat att utvärdera, följa upp och samordna den operativa tillsynen samt att ge stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna.

Som ett led i Socialstyrelsens arbete med att förbättra tillsynsvägledningen vad gäller uppföljning och utvärdering har ett metodstöd tagits fram.

Syftet med metodstödet är att ge länsstyrelserna ett verktyg för uppföljning och utvärdering av kommunernas hälsoskyddstillsyn och att bidra till att det sker på ett likartat sätt. Resultaten ska kunna användas i ett främjande syfte och medverka till att förklara, stödja och utveckla hälsoskyddet. Ett annat ändamål är att få underlag till en nationell översikt av hälsoskyddstillsynen genom samverkan mellan länsstyrelserna och Socialstyrelsen.

Arbetet med metodstödet har bedrivits i projektform under ledning av *Marie Becker*, som varit projektledare. Övriga deltagare har varit *Magnus Zeilon* och *Gudrun Törnström*. Metodstödet har tagits fram av *Gudrun Törnström*, som även utarbetat rapporten "Länsstyrelsernas kommunbesök enligt miljöbalken – en intervjuundersökning". Metodstödet praktiska utformning diskuterades med tre länsstyrelser i samband med deras kommunbesök hösten 2007. Socialstyrelsen vill tacka *länsstyrelserna i Västerbottens, Jönköpings och Västra Götalands län och berörda kommuner* för deras värdefulla synpunkter. Under arbetets gång har kontakter även tagits med *övriga länsstyrelser, Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Jordbruksverket, Sveriges Kommuner och Landsting samt ett antal kommuner*. Socialstyrelsen tackar alla som på olika sätt bidragit till underlag och utformning av metodstödet.

Margareta Palmquist
Enhetschef
Enheten för hälsoskydd
Tillsynsavdelningen

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	7
Begrepp och förkortningar	8
Läsanvisning	9
Inledning	10
Arbetsätt	10
Tillsyn och tillsynsvägledning	12
Tillsyn	12
Den kommunala nämndens uppgift	13
Tillsynsvägledning	13
Länsstyrelsernas roll	14
Socialstyrelsens ansvar	14
Uppföljning och utvärdering	15
Krav på genomförande	15
Vad är det?	15
Beskrivning av processen	15
Klargör syftet!	15
Behandling av resultat	16
Kommunbesök	16
Inför andra omgången kommunbesök	17
Alternativa metoder till kommunbesök	17
Metodstödet form och tillämpning	19
Utformning	19
Disposition	20
Tillämpning	21
Del 1. Utgångspunkter för operativ tillsyn	21
Del 2. Granskning av hälsoskyddstillsynen	21
Del 3. Kontroll av enskilda ärenden	22
Del 4. Redovisning av resultat	22
Del 1. Utgångspunkter för operativ tillsyn	24
Organisation m.m.	24
Vad säger lagen?	24
Dokument att följa upp	24
Frågor	24
Bedömning	25
Lästips	25
Delegation	26
Vad säger lagen?	26
Dokument att följa upp	26

Frågor	26
Bedömning	26
Lästips	27
Resurser och kompetens	27
Vad säger lagen?	27
Dokument m.m. att följa upp	27
Frågor	27
Bedömning	28
Lästips	29
Samverkan	29
Vad säger lagen?	29
Dokument att följa upp	29
Frågor	29
Bedömning (förekommade fall)	30
Lästips	30
Del 1. Behovsutredning	31
Allmänt om behovsutredning	31
Vad säger lagen?	32
Dokument m.m. att följa upp	32
Frågor	33
Bedömning	34
Lästips	35
Del 1. Tillsynsplan	36
Allmänt om tillsynsplan	36
Vad säger lagen?	36
Dokument m.m. att följa upp	36
Frågor	37
Bedömning	38
Lästips	38
Del 2. Granskning av hälsoskyddstillsynen	39
Allmänt om hälsoskydd	39
Utförlig granskning av hälsoskyddstillsynen	39
Vad säger lagen m.m.?	40
Dokument m.m. eller rutiner att följa upp	41
Frågor	41
Bedömning	46
Lästips	46
Del 3. Kontroll av enskilda ärenden	47
Varför granskning av enskilda ärenden?	47
Kvalitativ granskning	47
Kvantitativ granskning	47
Vilka ärenden bör granskas?	47
Vad bör granskas?	48
Exempel på ärendegranskning	48
Vad säger lagen?	48
Dokument att granska	49
Följ upp	50
Frågor m.m.	50
Bedömning	51
Lästips	52

<i>Del 4. Redovisning av resultat</i>	53
Resultat från en kommun	53
Resultat från ett län	54

Sammanfattning

De allra flesta länsstyrelser genomför kommunbesök för att följa upp och utvärdera kommunernas miljöbalkstillsyn. Detaljerade upplysningar, specifika för hälsoskyddstillsynen eller annan operativ tillsyn enligt miljöbalken, finns i regel inte tillgängliga från länsstyrelsernas kommunbesök. Främst granskas kommunernas organisation och den kommunala nämndens arbete med register, behovsutredning, tillsynsplan och resurser.

Socialstyrelsen är intresserad av en gemensam modell för uppföljning och utvärdering av miljöbalkstillsynen och förslår i första hand en utvecklad kommunbesöksmodell och i andra hand fokus på vissa teman. Det skulle också vara värdefullt att använda gemensamma bedömningskriterier. Socialstyrelsen bidrar därför med detta metodstöd för hälsoskyddstillsynen och vänder oss i första hand till länsstyrelserna, men även till de kommunala nämnder som ansvarar för hälsoskyddstillsynen enligt miljöbalken.

Metodstödet har utformats som en utvecklad kommunbesöksmodell där länsstyrelserna kan följa upp och utvärdera om de operativa tillsynsmyndigheterna har ett systematiskt angreppssätt för planering, genomförande och uppföljning av hälsoskyddstillsynen som tar sikte på miljömålen och andra relevanta politiska mål. Utformningen har gjorts på ett sådant sätt att hela konceptet eller valda delar kan tillämpas. Om länsstyrelserna väljer det senare kan uppföljningen och utvärderingen fokusera på något särskilt tema, t.ex. granskning av hälsoskyddstillsynen eller kontroll av enskilda hälsoskyddsärenden.

Socialstyrelsens utgångspunkt vid formulerandet av bedömningskriterier har varit hur länsstyrelserna hittills gjort sina utvärderingar i samband med kommunbesök. Länsstyrelserna föreslås i fortsättningen bedöma om den kommunala nämnden *uppfyller*, om man *delvis uppfyller* eller om man *inte uppfyller* de ställda kraven inom särskilt angivna områden.

Tillämpning av metodstödet ska kunna ge svar på frågor som, hur utövas hälsoskyddstillsyn, bidrar tillsynen till att olika relevanta mål kan nås, är tillsynen enhetlig, rättssäker och effektiv

Resultaten ska kunna användas av kommunerna i ett främjande syfte och bidra till att förklara, stödja och utveckla hälsoskyddet. De ska även kunna utnyttjas för att utveckla den del av Socialstyrelsens och länsstyrelsernas tillsynsvägledning som gäller stöd och råd samt behov av samordning.

Begrepp och förkortningar

Bedömningskriterier: Med bedömningskriterier för hälsoskyddstillsynen avses de kännetecken med vars hjälp länsstyrelserna kan avgöra om kommunerna lever upp till de lagar och politiska intentioner som styr hälsoskyddet. För att bedömningskriterierna ska anses vara nationella och därmed användbara över hela landet ska de vara oberoende av kommunens storlek, geografiska läge samt hur kommunen valt att organisera sin verksamhet.

Hälsokonsekvensbedömning (HKB): En kombination av metoder genom vilka politiska beslut, ett program eller ett projekt bedöms utifrån sina möjliga effekter på hälsan i en befolkning samt fördelningen av dessa effekter inom befolkningen. Det övergripande syftet med HKB är att ge beslutsfattare kunskap om de samlade hälsoeffekterna av ett politiskt beslut¹.

Likvärdig och effektiv operativ tillsyn: Med en likvärdig och effektiv operativ tillsyn menas att miljöbalken får genomslag på det sätt som lagstiftaren avsett med hjälp av bra arbetssätt och med så små resurser som möjligt. Detta innebär exempelvis att aktiviteten inom miljöbalksområdet är tillräcklig på alla nivåer, att det finns tillgänglig god tillsynsvägledning, att den operativa tillsynsvägledningen nås av den, att prioriteringar görs, att operativ tillsyn utförs, att de operativa tillsynsmyndigheterna kan tillämpa tillsynsreglerna och att reglerna tillämpas likartat och att rättspraxis får genomslag².

Olägenhet för människors hälsa³: Med olägenhet för människors hälsa avses störning som enligt medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka hälsan menligt och som inte är ringa eller helt tillfällig.

¹ www.fhi.se

² Utvärdering av tillsynsvägledningen avseende Miljöbalken. Stockholm: Tillsyns- och föreskriftsrådet; 2007.

³ 9 kap. 3 § MB.

Läsanvisning

I inledningen beskrivs bakgrunden till och syftet med detta metodstöd. Kapitel två redogör kort för operativ tillsyn enligt miljöbalken med betoning på den kommunala nämndens ansvar. Här beskrivs även vad tillsynsvägledning är. Efter detta kommer ett kapitel om det viktigaste att tänka på vid uppföljning och utvärdering, inklusive lästips.

Sedan följer själva metodstödet och dess fyra delar. **Del 1**, kapitel 9-11 (organisation, behovsutredning och tillsynsplan) handlar om utgångspunkterna för operativ tillsyn, som är gemensam för all tillsyn enligt miljöbalken. **Del 2**, kapitel 12 ger stöd för en detaljerad granskning av den operativa hälso- och skyddstillsynen. **Del 3**, kapitel 13, kan utgöra ett komplement till del 2 och visar hur enskilda ärenden bör kontrolleras. **Del 4**, kapitel 14 behandlar hur resultat bör redovisas till Socialstyrelsen och på vilket sätt mötesanteckning med utvärdering kan utformas. De kapitel som utgör del 1- 4 har markerats särskilt.

Inledning

Sedan miljöbalken trädde i kraft i januari 1999 har Socialstyrelsen prövat några olika tillvägagångssätt för att följa upp och utvärdera den operativa hälsoskyddstillsynen. Erfarenheterna visar att det i dagsläget är svårt att hitta ett upplägg som är ändamålsenligt för Socialstyrelsen och som samtidigt kan ge en bild av hur hälsoskyddstillsynen fungerar i landet.

Avsikten med detta metodstöd är att främja länsstyrelsernas uppföljning och utvärdering av kommunernas hälsoskyddstillsyn och bidra till att det sker på ett likartat sätt. Socialstyrelsen avser att samordna länsstyrelsernas uppföljning och utvärdering till en nationell granskning med avseende på förebyggande och kontrollerande hälsoskyddstillsyn.

Metodstödet har utformats på ett sådant sätt att det ska kunna ge svar på frågor om kvantitet och kvalitet t.ex. hur hälsoskyddstillsynen fungerar, om tillsynen bidrar till att olika relevanta mål kan nås. Det centrala är att följa upp och utvärdera om tillsynen är enhetlig, rättssäker och effektiv. Denna granskning kan utföras genom att undersöka om den kommunala nämnden har en systematisk planering, genomförande och uppföljning av tillsynen som tar sikte på miljömålen och andra relevanta politiska mål.

Resultaten bör kunna användas i ett främjande syfte och bidra till att förklara, stödja och utveckla den operativa hälsoskyddstillsynen. Svaren ska också kunna användas för att förbättra den del av Socialstyrelsens och länsstyrelsernas tillsynsvägledning som gäller stöd och råd.

Med detta metodstöd vänder Socialstyrelsen sig till länsstyrelserna. Metodstödet ska även kunna utnyttjas av kommunerna i samband med uppdatering av behovsutredningar och tillsynsplaner, vid uppföljning och utvärdering av tillsynen eller vid förberedelse inför länsstyrelsernas granskning.

Arbetssätt

Flera delmoment har ingått i arbetet med att ta fram detta metodstöd. Det första var en genomgång av Socialstyrelsens egna erfarenheter från hittills utförda uppföljningar inom miljöbalkens tillämpning. Dessutom undersöktes vad andra inom Tillsyns- och föreskriftsrådet⁴ gjort inom området uppföljning och utvärdering. Möjliga statistikällor angående hälsoskyddsobjekt m.m. inventerades och projektet förankrades med andra centrala miljöbalksmyndigheter samt med länsstyrelserna.

⁴ Tillsyns- och föreskriftsrådet är ett samråds- och samverkansorgan för myndigheternas arbete i frågor som rör tillsyn och föreskrifter enligt miljöbalken. Rådet är administrativt knutet till Naturvårdsverket. www.tofr.info/.

Länsstyrelseintervjuer

Alla länsstyrelser intervjuades och deras arbete inom området uppföljning och utvärdering analyserades. Frågorna berörde om länsstyrelserna genomför kommunbesök, hur de utförs, om man har för avsikt att fortsätta och vilket underlag det finns behov av när det gäller uppföljning och utvärdering av hälsoskyddstillsynen. Socialstyrelsen frågade också om länsstyrelserna kunde lämna en redovisning angående hälsoskyddstillsynen i länet. Ingen länsstyrelse var beredd att göra detta. Hittills har uppföljning och utvärdering av operativ tillsyn enligt miljöbalken i huvudsak koncentrerats på de system som finns för verksamheten. Kraven enligt 7 § förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken (TiF) har utgjort underlag för de diskussioner som förts. Flertalet länsstyrelser uttryckte att man har för avsikt att utveckla sina modeller.

I samband med intervjuerna bad Socialstyrelsen även att få tillgång till skriftligt material från länsstyrelsernas kommunbesök.

Intervjuerna genomfördes i mars 2007 och svaren presenterades i en separat rapport som publicerades i augusti 2007⁵.

Andra aktiviteter

Socialstyrelsens årliga hälsoskyddskonferens i mars 2007 ägnades delvis åt samtal om uppföljning och utvärdering av hälsoskyddstillsynen enligt miljöbalken. I samband med dialogerna ombads deltagarna att redovisa sin uppfattning om vad som kännetecknar en bra hälsoskyddstillsyn, på vilket sätt kommunbesöksmodellen⁶ kan utvecklas samt hur bedömningskriterier kan användas.

Resultaten från intervjuerna och från gruppdiskussionerna har legat till grund för utarbetandet av detta metodstöd.

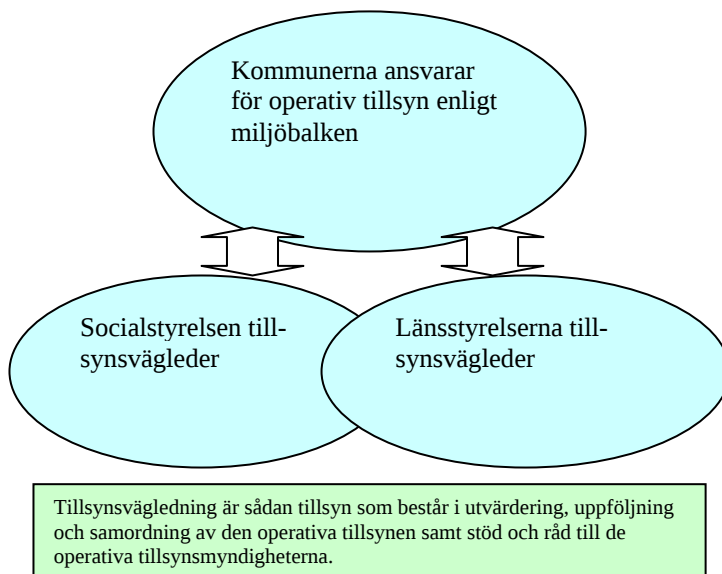
Hösten 2007 diskuterades metodstödet med tre länsstyrelser vid deras ordinarie kommunbesök i sju kommuner. Parallellt under hela processen har det skett en bred förankring av metodstödet innehåll. Socialstyrelsen har bl.a. mött miljödirektörernas förening och deltagit vid en miljöchefsträff som anordnades av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).

I februari 2008 genomfördes en workshop för länsstyrelser, kommuner, Naturvårdsverket, SKL samt Tillsyns- och föreskriftsrådet (ToFR). Under dagen diskuterades frågor om metodstödet innehåll, dess tillämpning, underlag för övrig tillsynsvägledning, hur resultat kan redovisas till Socialstyrelsen, förankring av metodstödet samt möjligheter att bygga vidare med övrig miljöbalkstillsyn. Med utgångspunkt från de värdefulla synpunkter som framkom gjordes en revidering och metodstödet fick sin slutliga utformning.

⁵ Länsstyrelsernas kommunbesök enligt miljöbalken – en intervjuundersökning. Stockholm: Socialstyrelsen; 2007.

⁶ Modellen beskrivs i Tillsyns- och föreskriftsrådets rapport, Erfarenheter från länsstyrelsernas tillsynsvägledning – med fokus på uppföljning och utvärdering av operativ tillsyn, Dnr 235-5060-04.

Tillsyn och tillsynsvägledning



Figur 1. Sambandet mellan operativ tillsyn och tillsynsvägledning

Tillsyn

Miljöbalkens (MB) 26 kapitel handlar om tillsyn. Där anges att tillsynen ska säkerställa syftet med miljöbalken och de föreskrifter som har meddelats med stöd av balken⁷.

Tillsynsmyndighetens uppgift är att på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning kontrollera att miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken efterlevs.

Miljöbalken betonar att överträdelser mot gällande bestämmelser ska beivras. Tillsynsmyndigheterna är skyldiga att åtalsanmäla misstanke om brott och besluta om utdömande av miljöstraffavgift.

Myndigheten ska dessutom, genom rådgivning, information och liknande verksamhet, skapa förutsättningar för att balkens ändamål ska kunna tillgodoses. Tillsynen kan vara egeninitierad eller händelsestyrd. Den kan också vara förebyggande eller kontrollerande.

Enligt miljöbalken ska tillsynsmyndigheter samarbeta med varandra och med sådana statliga och kommunala organ som ska utöva tillsyn i särskilda hänseenden eller som på annat sätt fullgör uppgifter av betydelse för tillsynsverksamheten.

En kommun får träffa avtal med en annan kommun om att tillsynsuppgifter som kommunen ska sköta enligt miljöbalken helt eller delvis sköts av den andra kommunen.

⁷ Miljöbalken (1998:808) 26 kap.

Tillsynsmyndigheterna har rätt att ta betalt för sin tillsyn. En kommun bestämmer själv de avgifter som de kommunala nämnderna debiterar. Kommunfullmäktige fattar beslut om den kommunala taxan och självkostnadsprincipen gäller.

Den kommunala nämndens uppgift

Varje kommun utövar tillsyn över miljö- och hälsoskyddet genom den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer.

Enligt förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken ska myndigheter som tilldelats operativa tillsynsuppgifter avsätta resurser för tillsynsarbete som i tillräcklig grad svarar mot behovet av tillsyn samt ha personal med tillräcklig kompetens för tillsynsarbetet⁸.

Den lokala tillsynen inom miljö- och hälsoskyddsområdet är omfattande. Av MB⁹ framgår att inom kommunen utövar den kommunala nämnden tillsyn över

1. miljö- och hälsoskyddet enligt 9 kap. MB, med undantag för sådan miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd,
2. hanteringen av kemiska produkter enligt 14 kap. MB och
3. avfallshanteringen enligt 15 kap. MB.

Dessutom utövar den kommunala nämnden tillsynen över hanteringen av biotekniska organismer enligt 14 kap. MB.

Styrdokument för kommunernas tillsyn

Den kommunala nämnden med ansvar för tillsyn enligt miljöbalken ska som underlag för sin tillsyn ha en utredning som anger tillsynsbehovet, register över verksamheter som fordrar återkommande tillsyn, och en årlig tillsynsplan. Nämnden ska dessutom regelbundet följa upp och utvärdera tillsynsverksamheten¹⁰.

En väl genomarbetad behovsutredning är underlaget för den operativa tillsynsverksamheten. I behovsutredningen bedömer den kommunala nämnden tillsynsbehovet och de resurser som behövs för att klara en tillsyn som är styrd av miljökvalitets- och folkhälsomålen. De verkliga resurserna ska inte beaktas i behovsutredningen utan utredningen ska visa den tillsyn nämnden ansvarar för.

För varje verksamhetsår ska den kommunala nämnden upprätta en samlad tillsynsplan för sina ansvarsområden. Planen ska baseras på behovsutredningen och registret över de verksamheter som fordrar återkommande tillsyn. Nämnden är skyldig att fatta beslut om såväl behovsutredning som tillsynsplan¹¹.

Tillsynsvägledning

Begreppet tillsynsvägledning definieras i 3 § förordningen (1998:900) om tillsyn enligt MB som sådan tillsyn som består i utvärdering, uppföljning

⁸ 7 § Förordning (1998:900) om tillsyn enligt MB.

⁹ 26 kap. 3 § MB

¹⁰ 7 § Förordning (1998:900) om tillsyn enligt MB.

¹¹ 7 § Förordning (1998:900) om tillsyn enligt MB.

och samordning av den operativa tillsynen samt att ge stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna.

Ansvar för tillsynsvägledning på nationell nivå delas av 14 centrala myndigheter. Fördelningen av skyldigheten framgår av 13 § i samma förordning. De centrala myndigheterna delar ansvar för tillsynsvägledning med länsstyrelserna, som utövar vägledning inom länet.

Länsstyrelsernas roll

Länsstyrelserna ansvarar för tillsynsvägledning även inom områden där de själva inte utövar operativ tillsyn såsom inom hälsoskyddet.

En viktig del i tillsynsvägledningen är att följa upp och utvärdera kommunernas tillsyn enligt miljöbalken, att samordna och initiera gemensamma tillsynsinsatser med utgångspunkt från de regionala miljömålen samt att förmedla kunskap och information via hemsidor och datorbaserade nätverk. Tillsynsvägledning kan också bestå av stöd och råd till kommunerna inom särskilda sakområden eller i enskilda ärenden¹².

Socialstyrelsens ansvar

Socialstyrelsen ansvarar för frågor som rör hälsoskydd och miljömedicin. Det övergripande uppdraget är att upptäcka, förebygga och undanröja hälsorisker i miljön.

Socialstyrelsen har olika roller i detta arbete, dels att vara ett nationellt expertorgan, dels att vara nationell tillsynsmyndighet enligt de lagar som styr vår verksamhet.

I egenskap av central tillsynsmyndighet inom hälsoskyddsområdet arbetar Socialstyrelsen med stöd till kommuner och länsstyrelser för att öka MB:s genomslag och effekt. Dessutom ingår i ansvaret att följa upp och utvärdera hur lagstiftningen och andra normer tillämpas.

Nationella tillsynsprojekt är exempel på samordnade insatser som genomförs tillsammans med kommuner och länsstyrelser. Ett nationellt tillsynsprojekt kan bl.a. handla om genomförande av miljömålsåtgärder, t.ex. mätning av radon i förskolor och skolor.

Socialstyrelsen har som miljömålsmyndighet det övergripande ansvaret för människors hälsa, ett av fem grundläggande värden i miljö kvalitetsmålen. Det innebär ett särskilt ansvar för hälsoaspekter inom samtliga miljö kvalitetsmål.

¹² Erfarenheter från länsstyrelsernas tillsynsvägledning. Med fokus på uppföljning och utvärdering av operativ tillsyn. Stockholm: Tillsyns- och föreskriftsrådet; 2005.

Uppföljning och utvärdering

Krav på genomförande

Den operativa tillsynen enligt miljöbalken beskrivs i en tillsynsplan, som den ansvariga nämnden fattat beslut om. I 7 § TiF anges att en myndighet som har tilldelats *operativa tillsynsuppgifter* regelbundet ska *följa upp och utvärdera tillsynsverksamheten*. Inom hälsoskyddet betyder det att den kommunala nämnden ska planera, genomföra och bedöma resultatet av den egna tillsynen.

Uppföljning och utvärdering är också en del av länsstyrelsernas och Socialstyrelsens tillsynsvägledning.

Vad är det?

Att göra en *uppföljning* är att registrera och beskriva ett händelseförlopp. En uppföljning svarar på frågorna *Vad har hänt? Följer vi planen?* Ofta används uppföljning som en metod för att löpande fånga in resultat eller för att tidigt indikera effekter. På så sätt kan en uppföljning t.ex. ge information om i vilken grad verksamheten är på väg mot ett uppsatt mål. Begreppen uppföljning och utvärdering förväxlas ofta, men de har olika syften.

En *utvärdering* är en systematisk bedömning i efterhand av en insats. Den svarar på frågorna *Varför har det hänt? Vilken är effekten? Beror utfallet på insatsen? Har det fungerat bra?* Många olika aspekter av den operativa tillsynen kan granskas, vid olika tillfällen. Utvärderingen kan ha fokus på effekter, arbetsprocesser, resurser, kompetens, roller eller en hel organisation.

Data till en uppföljning eller utvärdering kan samlas in på flera sätt:

- *Dokumentmetoden*: insamling av skriftliga dokument, t.ex. rapporter, och tillsynsplaner eller myndighetsbeslut
- *Observationsmetoden*: t.ex. direkt observation eller s.k. aktionsmetod (d.v.s. att delta aktivt i den operativa tillsynen)
- *Frågemetoden*: enkät eller intervju (personlig, i grupp, via telefon)

Beskrivning av processen

Klargör syftet!

Det första steget när en uppföljning och utvärdering ska planeras är att klargöra syftet och hur resultaten ska användas. Det är viktigt att utvärderingen blir användbar, ligger rätt i tiden, granskar ett väsentligt område och ger ökad kunskap om tillsynen.

Utvärderingar ska bl.a. ge svar på frågor om måluppfyllelse, nytta, kostnader, effektivitet och kvalitet. Syftet med en utvärdering påverkar både ambitionsnivå, resurser och tillvägagångssätt.

Är syftet med utvärderingen kontrollerande eller lärande? Vid utvärdering för att kontrollera en verksamhet eller en insats, granskas verksamheten för att se om den gör det den borde göra och om det leder till önskat resultat. Detta görs ofta när en verksamhet eller en insats är avslutad – en *summativ* utvärdering.

Om utvärderingen istället fokuserar på att vara en del av verksamhetens utveckling och lärande genomförs den medan verksamheten pågår och kallas för *formativ* utvärdering.

För att kunna styra och utveckla verksamheten krävs båda dessa syften. Utvärderingen kan då bli ett bra underlag för att utveckla och förändra arbetet både med operativ tillsyn och med tillsynsvägledning.

I inledningsskedet kan det också vara värdefullt att diskutera eventuella negativa reaktioner på de kommande utvärderingsresultaten.

Att tänka på vid formulering av frågor

Nästa steg i planeringen handlar om att formulera frågor. Centralt att fundera på är: Vad är viktigt att undersöka? Vad är möjligt att undersöka? – allt med hänsyn till den tid och de resurser som står till förfogande. Tänk även på om frågorna är möjliga att besvara. Sedan bestäms vilka utvärderingskriterier eller bedömningsgrunder som ska gälla.

En fråga måste vara möjlig att besvara, vara tillräckligt specifik, konkret och praktisk samt gälla något mätbart, så att meningsfull information kan fås för att besvara den.

För att man ska kunna göra en bedömning måste frågorna ställas mot en referenspunkt. Det kan t.ex. vara mål för en viss verksamhet. En förutsättning för att en fråga ska kunna besvaras är att det är möjligt att samla information och att det finns tillräckligt med upplysning. Först då kan man på ett realistiskt sätt bedöma det som ska utvärderas¹³.

Behandling av resultat

Uppdraget att slutföra en utvärdering ser olika ut beroende på om insatsen genomförts av den ansvariga nämnden eller av länsstyrelsen. Det handlar alltid om att ta ställning till de svar som framkommit. Länsstyrelserna bör avsluta uppföljning och utvärdering av en kommunal nämnds operativa hälso- och skyddstillsyn genom att sammanställa resultaten i en mötesanteckning med utvärdering.

Tillämpning av detta metodstöd förutsätter att länsstyrelserna även redovisar dessa uppgifter till Socialstyrelsen enligt en likartad mall.

Kommunbesök

De allra flesta länsstyrelser använder kommunbesöksmodellen när de utför uppföljning och utvärdering av kommunernas operativa tillsyn. Den främsta fördelen är den aktiva dialog som förs med kommunerna och att länsstyrel-

¹³ Att beställa utvärderingar – en vägledning. Stockholm: Ekonomistyrningsverket; 2005. ESV 2005:26.

serna får ta del av verksamheten i dess rätta miljö. I vissa län pågår ett utvecklingsarbete i samband med genomförande av nya kommunbesök¹⁴.

I bilaga 2 till Tillsyns- och föreskriftsrådets rapport "Erfarenheter från länsstyrelsernas tillsynsvägledning, Med fokus på uppföljning och utvärdering" finns en handledning för implementering av kommunbesök, inklusive exempel från tre län. Handledningen sammanfattar de viktigaste momenten när det gäller förberedelse, genomförande och aktiviteter efter besöket. Länsstyrelserna rekommenderas att ta del av denna rapport samt Naturvårdsverkets rapport 5582 "Utvärdering steg för steg" innan kommunbesök påbörjas. Rapporterna ger även god vägledning när länsstyrelserna har för avsikt att utveckla verksamheten med uppföljning och utvärdering eller när ny personal ska introduceras i uppgiften.

Inför andra omgången kommunbesök

Innan länsstyrelsen klarlägger syftet med mötet, bör man först ta reda på vilka förändringar som skett i kommunen sedan tidigare. De frågor länsstyrelserna behöver få svar på kan vara många och av skiftande slag. Här ges exempel på några: Har det skett organisatoriska ombildningar inom kommunen på nämnds- eller förvaltningsnivå? Sker samverkan med grannkommunerna när det gäller tillsynsverksamheten? Är resurserna annorlunda idag? Skiljer sig kompetensen mot förr? Vilken tillsyn prioriteras för tillfället och varför? Tillämpas annan taxa än förra gången? Hur går det med miljömålsarbetet?

När länsstyrelsen orienterat sig så mycket som möjligt avgörs sedan om det finns behov av att genomföra ett nytt utförligt kommunbesök eller i fall det räcker att fokusera på vissa speciella uppgifter. Har det inte skett några drastiska förändringar är det knappast motiverat att "börja om från början". Då kan det istället vara viktigt att fördjupa uppföljningen och utvärderingen inom något speciellt område, som länsstyrelsen bedömt angeläget att få större inblick i.

I mötesanteckning med utvärdering från det senare kommunbesöket är det av betydelse att få fram att uppföljning och utvärdering även genomförts tidigare. Det är lämpligt att redovisa övergången mellan det första och andra kommunbesöket. På så sätt kan uppföljningen åskådliggöra om framsteg skett över tiden och utvärderingen ge kunskap om hur tillsynen utvecklats.

Alternativa metoder till kommunbesök

Länsstyrelserna konstaterar att kommunbesök är mycket resurskrävande både för dem själva, men även för kommunerna. Hur ofta uppföljning och utvärdering genomförs varierar i landet. Den generella bilden är ungefär ett kommunbesök per mandatperiod, d.v.s. det sker med fyraårsintervall¹⁵.

¹⁴ Länsstyrelsernas kommunbesök enligt miljöbalken – en intervjuundersökning. Stockholm: Socialstyrelsen; 2007.

¹⁵ Länsstyrelsernas kommunbesök enligt miljöbalken – en intervjuundersökning. Stockholm: Socialstyrelsen; 2007.

Tillsyns- och föreskriftsrådet (ToFR) ger i sin rapport¹⁶ exempel på andra metoder än kommunbesök och menar att dessa kan användas för den löpande uppföljningen av tillsynen mellan kommunbesöken. ToFR anger följande metoder:

- *Enkäter till tillsynsmyndigheter* när man vill ha svar från många på exakt likadana frågor. T.ex. att man regelbundet begär in uppgifter om tillsynsverksamheten för att ge underlag att jämföra resultat samt utläsa förändringar och trender.
- *Enkäter till verksamhetsutövare (VU)*. Som metod för att ta reda på hur den operativa tillsynen fungerar, hur VU uppfattat tillsynen osv. Sådana enkäter är värdefulla för att utveckla tillsynen.
- *Intervjuer* är en användbar metod i många sammanhang, t.ex. när man vill fånga upp olika idéer, erfarenheter och goda exempel.
- *Översiktlig uppföljning genom enkla indikatorer/nyckeltal*, t.ex. antal genomförda, egeninitierade tillsynsbesök i förhållande till antal planerade tillsynsbesök i tillsynsplanen, antal tillsynsbesök (egeninitierad tillsyn) per 1000 invånare.

¹⁶ Erfarenheter från länsstyrelsernas tillsynsvägledning, Med fokus på uppföljning och utvärdering av operativ tillsyn. Stockholm: Tillsyns- och föreskriftsrådet; 2005.

Metodstödet form och tillämpning

Utformning

Fokus i Socialstyrelsens metodstöd är att följa upp och utvärdera de krav som anges i 7 § förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken, d.v.s. att den kommunala nämnden har resurser, kompetens, utredning om tillsynsbehov, register över verksamheter som kräver återkommande tillsyn, och tillsynsplan samt att nämnden regelbundet följer upp och utvärderar tillsynsverksamheten. Utgångspunkten har därför varit att ge underlag som belyser hälsoskyddstillsynen i förhållande till dessa krav.

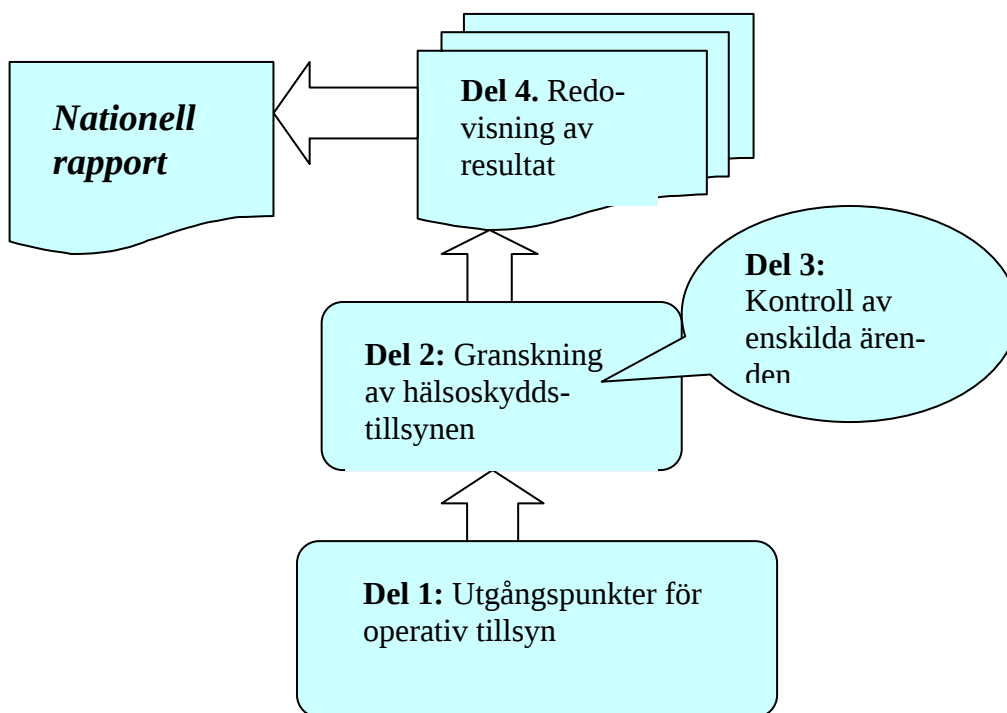
Metodstödet är utformat i fyra delar med tillhörande kapitel. **Del 1** kapitel 9-11 utgör själva fundamentet för den operativa tillsynen. Dessa kapitel handlar om *Utgångspunkter för den operativa tillsynen* som organisation, kompetens och resurser samt styrdokument d.v.s. *Behovsutredning* och *Tillsynsplan*.

Flera av de uppgifter som anges i dessa kapitel är gemensamma för all tillsyn enligt miljöbalken. Socialstyrelsen har valt att ta med dem då de utgör den allmänna grunden för den operativa tillsynen.

Del 2, kapitel 12 handlar om *detaljerad granskning av hälsoskyddstillsynen, inklusive miljömålsarbetet*. **Del 3**, kapitel 13, ger exempel på *kontroll av enskilda ärenden*. Detta förslag till noggrann undersökning kan användas för att verifiera hur den operativa tillsynen fungerar i praktiken.

Tanken med metodstödet är att de tre delarna bör användas vid uppföljning och utvärdering genom kommunbesök. Som alternativ till hela konceptet kan länsstyrelserna också tillämpa enskilda delar. På motsvarande sätt begränsas uppföljningen och utvärderingen till ett visst avgränsat område.

Del 4, kapitel 14 handlar om *redovisning av resultat till Socialstyrelsen* och hur mötesanteckning med utvärdering bör utformas.



Figur 2. Sambandet mellan Metodstödet tre delar och redovisning av resultat till Socialstyrelsen

Disposition

De kapitel som utgör själva metodstödet har disponerats på samma sätt:

- Vad säger lagen?
- Dokument att följa upp
- Frågor
- Bedömning
- Lästips

Frågorna ska ses som en bruttolista. Vilka frågor som kommer att utgöra underlag för samtal med den kommunala nämnden avgörs t.ex. av innehållet i den skriftliga dokumentation som länsstyrelsen tagit del av, miljöhälsoläget i kommunen eller av speciella förhållanden som bör prioriteras lokalt eller i länet. Dessa frågor kommer att utgöra s.k. ”kärnfrågor” vid uppföljningen och utvärderingen. På så sätt ska tillämpning av metodstödet ge möjlighet till variation utifrån speciella förhållanden i en viss kommun eller på länsnivå.

Utgångspunkt vid formulerande av bedömningskriterier har varit det sätt som länsstyrelserna hittills tillämpat vid kommunbesök¹⁷. Länsstyrelserna föreslås i fortsättningen bedöma om den kommunala nämnden *uppfyller*, om man *deltvis uppfyller* eller om man *inte uppfyller* de ställda kraven inom särskilt angivna områden.

¹⁷ Länsstyrelsernas kommunbesök enligt miljöbalken – en intervjuundersökning. Stockholm: Socialstyrelsen; 2007.

Tillämpning

Del 1. Utgångspunkter för operativ tillsyn

Kapitel 9-11 (Utgångspunkter för den operativa tillsynen, Behovsutredning och Tillsynsplan) inleds med ett avsnitt som visar gällande regler och vilken skriftlig dokumentation det kan vara lämpligt att ta del av. Sedan följer idéer om frågor som kan vara viktiga att belysa. Kapitlen avslutas med förslag till bedömningskriterier.

Genom att använda dessa kapitel ska länsstyrelsen kunna se om kommunen är systematisk i sin planering, genomförande och uppföljning av den operativa hälsoskyddstillsynen. Det ska även framgå om hälsoskyddstillsynen utgår från miljömålen och andra relevanta politiska mål.

Den kommunala organisationen är angelägen att följa upp då kommunen är huvudman för vissa av de hälsoskyddsverksamheter som lyder under miljöbalken. Därför bör det granskas att jäv ej föreligger.

I kapitel 10 är det viktigt att undersöka om behovsutredningen innehåller all form av operativ hälsoskyddstillsyn, d.v.s. händelsestyrd verksamhet, planerad tillsyn, miljömålsinsatser, förebyggande och kontrollerande åtgärder. Av kapitel 11 d.v.s. tillsynsplanen bör det framgå på vilket sätt tillsynen prioriteras och grunderna för detta samt vilken tillsyn som inte genomförs och skälen till detta. På så sätt tydliggörs skillnaden mellan behovsutredning och tillsynsplan.

Del 2. Granskning av hälsoskyddstillsynen

Frågorna i kapitel 12 är stöd för en detaljerad granskning, specifik för den operativa hälsoskyddstillsynen. Här ges förslag på mer ingående frågor än de som har beröring med styrdokumentet. Socialstyrelsens strävan är att länsstyrelsen ska få en uppfattning om den operativa hälsoskyddstillsynens förtjänster och brister. Kapitel 12 bör kunna ge svar på hur hälsoskyddstillsynen fungerar, om tillsynen bidrar till att relevanta mål kan nås samt om tillsynen är enhetlig och effektiv. I kapitlet redovisas även tillämpning av annan lagstiftning än miljöbalken som har relevans för människors hälsa. Avsikten med detta är att få en samlad uppfattning om hur kommunen arbetar i olika sammanhang för att förebygga påverkan på människors hälsa.

Miljömålsarbetet

Socialstyrelsen har i sin rapport Hälsofrågor, en självklar del av miljömålsarbetet¹⁸ bl.a. konstaterat att hälsa som ett grundläggande värde för hela miljömålssystemet inte är särskilt synligt i miljömålsarbetet. Bedömningen är att detta beror på bristande kunskap om sambanden mellan miljömålen och hälsopåverkan, bristande tvärsektoriellt samarbete och att hälsoaspekter inte vägs in i samhällsplaneringen i tillräckligt stor utsträckning.

En av de åtgärder som Socialstyrelsen föreslår är att utveckla och förmedla kunskap om hälsofrågor. Kapitel 12 innehåller därför avsnitt som rör

¹⁸ Hälsofrågor, en självklar del av miljöarbetet. Området hälsa i den fördjupade utvärderingen av de svenska miljömålen 2007. Stockholm: Socialstyrelsen; 2007.

kommunernas operativa hälsoskyddstillsyn i förhållande till miljömålen. Det är viktigt att följa upp om tillsynen bidrar till att säkerställa miljöbalkens mål om hållbar utveckling. Relevanta folkhälsomål behandlas också. TIM-rapporten¹⁹ har utgjort underlag vid utarbetandet av denna del av kapitlet.

Del 3. Kontroll av enskilda ärenden

Vid den intervjuundersökning²⁰ som genomfördes våren 2007 framkom att ett par länsstyrelser slumpat ut hälsoskyddsärenden ur diariet för noggrann genomgång i samband med kommunbesök. Detta ingick som en del i uppföljningen och utvärderingen utöver granskning av styrdokument m.m.

I kapitel 13 har Socialstyrelsen valt att ge några exempel på hur en sådan kontroll kan utföras och vad denna form av uppföljning och utvärdering bör syfta till. Socialstyrelsen anser att noggrann kontroll av enskilda ärenden kan vara ett sätt att ta del av hur tillsynen fungerar praktiskt. Det kan även utgöra underlag vid bedömning om tillsynen är rättssäker.

Analys av enskilda ärenden kan också utföras som en separat kontroll med fokus på själva handläggningen. I sådana fall är det viktigt att klarlägga uppföljningens begränsade omfattning i mötesanteckning med utvärdering.

Del 4. Redovisning av resultat

Av kapitel 14 framgår vilka uppgifter länsstyrelserna bör redovisa till Socialstyrelsen. Dessa resultat kan ge möjlighet till en lägesbeskrivning av hälsoskyddstillsynen i landet. Det kommer däremot inte att bli tänkbart att ta fram en nationell beskrivning av hälsoskyddstillsynen. Skälen till detta är bl.a. att kommunbesök eller annan form av uppföljning och utvärdering sker ungefär en gång per mandatperiod²¹.

Samarbetet mellan länsstyrelserna och Socialstyrelsen angående uppföljning och utvärdering av kommunernas hälsoskyddstillsyn underlättas om likartade bedömningar tillämpas. Syftet med användning av gemensamma bedömningskriterier är att uppnå en bättre enhetlighet och samordning vid utvärdering av hälsoskyddstillsynen.

Liknande utformning av mötesanteckning med utvärdering underlättar Socialstyrelsens sammanställning av slutsatserna från länen till en nationell rapport.

Det övergripande målet är att resultaten ska kunna användas för att främja och utveckla den operativa hälsoskyddstillsynen.

I kapitel 14 ges förslag på hur mötesanteckning med utvärdering från ett kommunbesök kan skrivas och på vilket sätt en sammanfattande bedömning bör göras med utgångspunkt från bedömningskriterierna. Det bör tydligt framgå inom vilka områden kommunen *uppfyller*, *delvis uppfyller* eller *inte*

¹⁹ Modell för tillsyn styrd av miljö kvalitetsmålen. TIM-projektet. Stockholm: Naturvårdsverket; 2003. Rapport 5347.

²⁰ Länsstyrelsernas kommunbesök enligt miljöbalken – en intervjuundersökning. Stockholm: Socialstyrelsen; 2007.

²¹ Länsstyrelsernas kommunbesök enligt miljöbalken – en intervjuundersökning. Stockholm: Socialstyrelsen; 2007.

uppfyller de ställda kraven och hur länsstyrelsen kommit fram till denna slutsats.

Mötesanteckningen bör innehålla information om varför uppföljning och utvärdering görs, på vilket sätt det skett och vilka slutsatser länsstyrelsen kommit fram till. Rekommendationer angående hur brister förväntas åtgärdas bör också framgå. På så sätt blir uppföljningen och utvärderingen transparent.

Kapitel 14 visar också hur länsstyrelserna översiktligt kan sammanställa resultaten kommun för kommun. På så sätt får länsstyrelsen en överblick av starka och svaga sidor av hälsoskyddstillsynen. Sammanställningen ger i sin tur underlag till övriga delar av tillsynsvägledningen, d.v.s. pekar på var det finns behov av stöd och råd respektive samordning.

Del 1. Utgångspunkter för operativ tillsyn

En ändamålsenlig kommunal organisation både på nämnds- och förvaltningsnivå är en av de förutsättningar som fordras för att bedriva operativ tillsyn enligt miljöbalken. För övrigt är det grundläggande att det finns ekonomiska och tekniska resurser för verksamheten samt personal med kompetens att utföra de uppgifter nämnden beslutat om.

Förutom detta krävs att verksamhetens arbetsmetoder är reglerade och att prestationerna fastläggs i särskilda styrdokument.

Organisation m.m.

Vad säger lagen?

3 kapitlet 5 § punkt 2 kommunallagen (1991:900) anger att en nämnd inte får utöva tillsyn över sådan verksamhet som nämnden själv bedriver.

Jäv regleras i 6 kapitlet 24 och 25 §§ kommunallagen (1991:900). I 24 § föreskrivs att en förtroendevald eller anställd som är jävig i ett ärende hos en nämnd inte får delta eller närvara vid handläggning av ärendet. Dock får den jävige vidta åtgärder som inte någon annan kan vidta utan olägligt uppskov. I 25 § definieras när förtroendevald eller anställd är jävig.

Dokument att följa upp

Den kommunala organisationen på nämnds- och förvaltningsnivå.

Den kommunala nämndens reglemente och delegationsordning.

Frågor

- På vilket sätt har kommunen organiserat miljö- och hälsoskyddet? Beskriv den nämnd och förvaltning som ansvarar för miljöbalkstillsynen.
- Hur fungerar samarbetet mellan nämnd och förvaltning?
- Har miljö- och hälsoskyddet en egen chef? Om svaret är nej – vem fattar då delegerade myndighetsbeslut samt beslutar om miljö- och hälsoskyddsinspektörernas lön, kompetensutveckling och semester respektive håller löne- och utvecklingssamtal?
- Hur är arbetet fördelat mellan handläggarna (bransch/distrikt etc.) Hur många årsarbetskrafter omfattas i så fall?
- Finns personal med specifikt ansvar för hälsoskyddstillsynen eller som sako-områdesansvarig/samordnare för hälsoskyddstillsynen?

- Vilka är fördelarna respektive nackdelarna med nuvarande organisation med tanke på tillsynen enligt miljöbalken?
- Finns planer på förändring?
- Var i kommunens organisation (nämnd och förvaltning) ligger driftansvar för kommunal verksamhet där miljöbalkstillsyn kan vara aktuell (t.ex. fastighetsförvaltning, avloppsrening, avfallshantering, skolor, förskolor m.fl.)?
- Vilka är erfarenheterna av att bedriva miljöbalkstillsyn över kommunala verksamheter?
- Finns risk att jäv eller jävsliknande situationer och lojalitetskonflikter kan uppstå vid tillsyn och beslutsfattande? Om svaret är ja – hur hanteras denna risk?
- Hur agerar kommunen för att upphäva eventuella jävsproblem?

Bedömning

I december 2004 presenterade Tillsyns- och föreskriftsrådet en samsyn kring frågan om jävsförhållanden i kommunerna²². Tillsyns- och föreskriftsrådet redovisade vilka minimikrav en kommunal organisation för myndighetsutövning inom miljöbalken bör uppfylla för att undvika risk för jäv. Minimikraven omfattar delegation, personalansvar och lönesättning samt ekonomi.

Den kommunala nämnden *uppfyller* de ställda kraven om samtliga av nedanstående bedömningskriterier uppfylls:

- De kommunala verksamheter som lyder under miljöbalken är organiserade på ett sådant sätt att drift och tillsyn hålls åtskilda.
- Kommunens reglemente är utformat så att det finns en tydlig uppdelning av driftansvar och tillsynsansvar. Samma personer (tjänstemän och förtroendevalda) som ska eller kan komma att fatta beslut i tillsynsfrågor har inte beslutsrätt när det gäller driftsfrågor av sådana anläggningar som den kommunala tillsynsmyndigheten har tillsyn över.
- Tjänsteman som arbetar med tillsynsfrågor står inte i direkt beroendeställning till chef som samtidigt har driftansvar.

Den kommunala nämnden *uppfyller delvis* de ställda kraven om något eller några av ovanstående kriterier uppfylls.

Den kommunala nämnden *uppfyller inte* de ställda kraven om inget av ovanstående kriterier uppfylls.

Lästips

Samsyn kring frågan om jävsförhållanden i kommunerna. Stockholm: Tillsyns- och föreskriftsrådet; 2004. Dnr 117-6198-04, Bilaga 3.

²² Samsyn kring frågan om jävsförhållanden i kommunerna. Stockholm: Tillsyns- och föreskriftsrådet; 2004. Dnr 117-6198-04, Bilaga 3.

Delegation

Vad säger lagen?

6 kapitlet 33-38 §§ kommunallagen (1991:900) reglerar på vilket sätt nämndens beslutanderätt får delegeras.

Dokument att följa upp

Delegationsordning för den kommunala nämnd som ansvarar för tillsyn enligt miljöbalken.

Frågor

- Vilka övergripande riktlinjer tillämpas för delegation?
- Vilka typer av ärenden är delegerade och till vilken nivå? Beskriv särskilt vad som gäller för hälsoskyddstillsynen.
- Är delegationsordningen heltäckande m.a.p. hälsoskyddet?
- Hur hanteras beslut enligt de lokala hälsoskyddsföreskrifterna?
- Tillämpas särskilda rutiner för brådskande tillsynsärenden?
- Vad gäller för åtalsanmälningar?
- Fattas beslut om föreläggande och förbud med stöd av delegation?
- Fattas beslut om miljöstraffavgifter med stöd av delegation?
- Fattas beslut om viten med stöd av delegation?
- På vilket sätt får nämnden information om de beslut som fattas med stöd av delegation?
- Följer nämnden upp att delegationsordningen är ändamålsenlig?
- Finns planer på att ändra delegationsordningen och vilka rutiner praktiseras vid revidering?

Bedömning

Länsstyrelserna bör följa upp att delegationsordningen revideras i takt med införande av nya lagar och föreskrifter samt förändringar i befintlig lagstiftning.

Den kommunala nämnden *uppfyller* de ställda kraven om samtliga av nedanstående bedömningskriterier uppfylls:

- Delegationsordningen har reviderats med avseende på nya lagar och föreskrifter samt ändringar i befintliga lagar.
- Delegationsordningen omfattar rätt att fatta beslut i brådskande ärenden.
- Det finns rutiner för hur den kommunala nämnden får information om de beslut som fattas med stöd av delegation.

Den kommunala nämnden *uppfyller delvis* de ställda kraven om något eller några av ovanstående kriterier uppfylls.

Den kommunala nämnden *uppfyller inte* de ställda kraven om inget av ovanstående kriterier uppfylls.

Lästips

Nämndreglementen och delegationsordningar enligt miljöbalken m.m. – underlag för lokala bedömningar. Stockholm: Svenska Kommunförbundet; Cirkulär 1999:16.

Resurser och kompetens

Vad säger lagen?

Enligt 7 § Förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken ska en myndighet som har tilldelats operativa tillsynsuppgifter avsätta *resurser* för tillsynsarbetet som i tillräcklig grad svarar mot behovet av tillsyn samt ha personal med tillräcklig *kompetens* för tillsynsarbetet.

Dokument m.m. att följa upp

Behovsutredning

Budget

Personalförteckning

Tillsynstaxa

Tillsynsplan

Årsredovisning

Kompetensutvecklingsplan för nämnd och förvaltning

Vid kommunbesöket kan det vara värdefullt att ta del av om kommunen tillämpar rutiner för tidredovisning. På så sätt kan länsstyrelsen få en uppfattning om den totala tiden för operativ tillsyn och den andel som avser hälsoskyddstillsynen.

Frågor

Resurser

- Vilka resurser finns tillgängliga totalt sett för operativ tillsyn enligt MB i förhållande till bedömt behov?
- Vilka resurser finns tillgängliga totalt sett för hälsoskyddstillsynen i förhållande till bedömt behov?
- Om behovet överstiger tillgängliga resurser vem tar beslut om prioritering och på vilket sätt sker detta? Finns särskilda prioriteringsgrunder?
- På vilket sätt redovisas behovet av resurser till kommunstyrelsen?
- Har det under det senaste året förekommit att kommunen av resursskäl avstått från att bedriva hälsoskyddstillsyn inom något specifikt tillsynsområden eller att utföra särskilda tillsynsuppgifter och i så fall vilka?

- Har behovsutredningen medverkat till en förstärkning av hälsoskyddsresurserna, tydligare prioritering av verksamheten eller till en differentiering av tillsynsmetoder?
- Om det för närvarande saknas tillräckligt med resurser för hälsoskyddstillsynen, finns någon plan för hur situationen kan förbättras? Beskriv innehållet.
- Förekommer organiserad samverkan med någon eller några kommuner eller finns planer på sådan för att öka resurserna inom hälsoskyddstillsynen? Redogör för samarbetet.
- För vilka verksamheter tillämpas timtaxa respektive fasta årliga avgifter?
- Hur hög är timtaxan?
- Hur mycket bidrar avgifterna med till kostnadstäckningen av hälsoskyddstillsynen?
- Finns det hinder för att höja avgifterna? Ange vilka.

Kompetens

- Vilken kompetens finns (utbildning och erfarenhet)?
- Har förvaltningen tillräcklig kompetens inom sitt ansvarsområde eller behövs någon form av förstärkning?
- Görs särskilda insatser för att upprätthålla eller stärka hälsoskyddskompetensen?
- Finns administrativt stöd inom förvaltningen?
- Har förvaltningen tillgång till annan kompetens utanför den egna organisationen, t.ex. miljömedicinsk - eller juridisk kompetens?
- Hur ersätts eventuella brister i kompetens? Sker samverkan eller finns planer på att samverka med någon annan kommun?
- Finns det en plan för den kommunala nämndens och förvaltningens kompetensutveckling?
- Vilka resurser avsätts för kompetensutveckling (tid och budget i förhållande till årsarbetstid respektive årsbudget)?
- Har kommunen behov av att utbildning/kompetenshöjande åtgärder genomförs regionalt och eller centralt och i så fall inom vilket ämnesområde?

Bedömning

Den kommunala nämnden bör ha en tydlig uppfattning om skillnaden mellan behovet av och tillgången till resurser för operativ hälsoskyddstillsyn. Särskilda resurser bör avsättas för hälsoskyddstillsyn, se även avsnittet om Tillsynsplan.

Personalen bör ges tillfälle att utveckla sin kompetens i hälsoskyddsfrågor i takt med behoven. Inspektör med ansvar för operativ hälsoskyddstillsyn bör ha genomgått miljö- och hälsoskydds- eller likvärdig utbildning.

Nämnden bör ordna så att den specialkompetens som inte finns representerad inom den egna förvaltningen, t.ex. juridisk och/eller miljömedicinsk kompetens, finns att tillgå på annat sätt förslagsvis genom särskilda samarbetsavtal.

Den kommunala nämnden *uppfyller* de ställda kraven om samtliga av nedanstående bedömningskriterier uppfylls:

- Den kommunala nämnden kan redovisa behovet av resurser för hälso- skyddstillsyn i förhållande till de medel som är tillgängliga.
- Den kommunala nämnden har en målinriktad strategi att angripa bristen på resurser bl.a. genom att tillämpa samverkan.
- Den kommunala nämnden har ett medvetet tillvägagångssätt vid rekrytering av personal och för kompetensutveckling.
- Juridisk och miljömedicinsk specialkompetens finns att tillgå.

Den kommunala nämnden *uppfyller delvis* de ställda kraven om något eller några av ovanstående kriterier uppfylls.

Den kommunala nämnden *uppfyller inte* de ställda kraven om inget av ovanstående kriterier uppfylls.

Lästips

Taxa inom miljö-, hälso- och djurskyddsområdet samt taxa för uppdragsverksamhet – underlag för lokala bedömningar. Stockholm: Svenska Kommunförbundet; 2003.

Samverkan

Vad säger lagen?

Enligt 26 kapitlet 6 § miljöbalken ska tillsynsmyndigheter samarbeta med varandra samt med sådana statliga och kommunala organ som ska utöva tillsyn i särskilda hänseenden eller som på annat sätt fullgör uppgifter av betydelse för tillsynsverksamheten.

Av 26 kapitlet 7 § framgår att en kommun får träffa avtal med en annan kommun om att tillsynsuppgifter som kommunen har ska skötas helt eller delvis av den andra kommunen.

Dokument att följa upp

Samarbetsavtal med en eller flera kommuner som avser hela eller delar av miljöbalkstillsynen.

Verksamhetsplaner för samverkan, t.ex. gemensamma tillsynsprojekt.

Frågor

- På vilket sätt sker samverkan inom den egna förvaltningen och på vilket sätt sker samverkan med andra kommunala förvaltningar?

- Sker samverkan eller finns planer på samverkan med annan eller andra kommuner? Frågan gäller både nämnd och förvaltning. Vid svar ja, redovisa i så fall vad, hur länge och på vilket sätt det sker.
- Ingår kommunen i någon annan form av samverkan? Beskriv i så fall denna.
- Finns behov av regional samverkan i mer ordnade former, t.ex. för hälso- och skyddstillsynen? Hur kan sådan samverkan organiseras?

Bedömning (förekommande fall)

Det är vanligt att kommunala nämnder med ansvar för operativ hälso- och skyddstillsyn enligt miljöbalken har otillräckliga resurser. Detta kan bl.a. motverkas via samverkan t.ex. genom att dela viss kompetens, driva gemensamma tillsynskampanjer eller inrätta långsiktiga fasta samarbetsformer²³.

Den kommunala nämnden *uppfyller* de ställda kraven om samtliga av nedanstående bedömningskriterier uppfylls:

- Formell samverkan gällande den operativa tillsynen regleras genom särskilt upprättat avtal enligt miljöbalken 26 kap. 7 § första stycket.
- Vid samverkan delegeras beslutanderätten till anställd i annan eller andra kommuner enligt miljöbalken 26 kap. 7 § andra stycket.

Den kommunala nämnden *uppfyller delvis* de ställda kraven om något eller några av ovanstående kriterier uppfylls.

Den kommunala nämnden *uppfyller inte* de ställda kraven om inget av ovanstående kriterier uppfylls.

Lästips

Vägar till samarbete – mellankommunal samverkan inom plan-, bygg- och miljöområdet. Stockholm: Svenska Kommunförbundet; 2004.

Möjligheter till lokal samverkan i miljötillsynen. Göteborg: Miljösamverkan Västra Götaland; 2001.

²³ Möjligheter till lokal samverkan i miljötillsyn. Göteborg: Miljösamverkan Västra Götaland; 2001.

Del 1. Behovsutredning

Allmänt om behovsutredning

En väl genomarbetad behovsutredning är ett underlag för den operativa tillsynsverksamheten. I behovsutredningen bedömer den kommunala nämnden tillsynsbehovet och de resurser som behövs för att klara miljöbalkstillsynen, inklusive sådan tillsyn som är styrd av miljökvalitets- och folkhälsomålen. De verkliga resurserna ska inte beaktas i behovsutredningen utan utredningen ska visa vilken tillsyn nämnden ansvarar för.

I december 2003 presenterade TIM-projektet²⁴ en modell som kan ligga till grund för de operativa tillsynsmyndigheternas arbete med att få till stånd en tillsyn som är styrd av miljökvalitetsmålen. Modellen handlar om hur tillsyn styrd av målen kan planeras, genomföras, följas upp och utvärderas.

TIM-projektet framhöll att utgångspunkten för tillsynsbehovet är miljöbalkens syfte, miljökvalitetsmålen och de regionala och lokala miljömål som miljökvalitetsmålen är nedbrutna till. Antalet tillsynsobjekt och typ av tillsynsobjekt utgör en del av grunden för tillsynsbehovet. Miljömålen ger vägledning för vilka verksamheter och åtgärder som myndigheten behöver bedriva tillsyn över.

TIM-modellen bearbetades senare av Miljösamverkan Västra Götaland²⁵ (MVG), se figur nedan. Enligt MVG:s modifierade modell bör behovsutredningen även vara basen för eventuella prioriteringar mellan miljökvalitetsmålen, fungera som underlag för myndighetens beslut om verksamhetsmål, strategier, åtgärder och insatser för att åstadkomma en målstyrd tillsyn. Behovsutredningen utgör också utgångspunkt i planeringen av tillsynsavgifter och begäran om anslag.

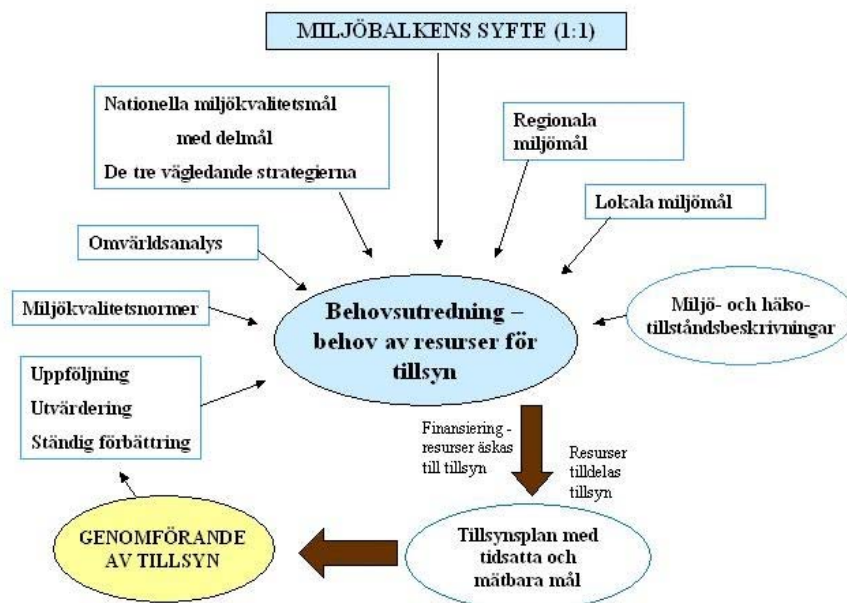
Behovsutredningen bör vidare resultera i (här kompletterat med exempel som rör hälsoskyddstillsyn):

- en redovisning av problemområden, d.v.s. områden som kräver särskilda åtgärder för att miljömålen (t.ex. radon, luftföroreningar, buller) ska kunna uppfyllas
- en beskrivning av de verksamheter och åtgärder där det finns behov av tillsyn (t.ex. förskolor och skolor, lokala hälsoskyddsföreskrifter)
- ett klargörande vilken eller vilka tillsynsmetoder som ger störst miljö- och/eller hälso nytta. Skilda tillsynsområden kan behöva olika slags tillsynsinsatser, t.ex. traditionell tillsyn, systemtillsyn, rådgivning, utbildning m.fl. Avvikande metoder bör bedömas mot varandra för att få fram vilken som ger bäst resultat i det speciella fallet.

²⁴ Modell för tillsyn styrd av miljökvalitetsmålen. Stockholm: Naturvårdsverket; 2003. Rapport 5347

²⁵ Behovsutredningar och tillsynsplaner – rekommendationer och exempel på tillvägagångssätt. Göteborg: Miljösamverkan Västra Götaland; 2004.

- en sammanställning av behovet av resurser, d.v.s. arbetstid, kompetens och ekonomiska medel för att ha möjlighet att bedriva tillsyn.



Figur 3. Principerna för TIM-modellen

(Miljösamverkan Västra Götalands bearbetade figur från TIM-rapporten).

Vad säger lagen?

I 7 § Förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken finns krav på att en myndighet som tilldelats operativa tillsynsuppgifter bl.a. ska:

- utreda behovet av tillsyn inom sina ansvarsområden och varje år uppdatera utredningen med hänsyn till de förutsättningar som kan ha ändrats och
- föra register över de verksamheter som fordrar återkommande tillsyn.

Behovsutredningen ska beslutas av den kommunala nämnden som också ansvarar för användningen av myndighetens resurser.

Dokument m.m. att följa upp

Behovsutredning

Beskrivning över miljö- och hälsotillståndet, t.ex. i form av regional miljö-hälsorapport och/eller välfärdsbokslut

Kommunens arbete med miljö- och folkhälsomålen

Verksamhetsregister

Årsredovisning

Frågor

Allmänna övergripande frågor

- Beskriv på vilket sätt behovsutredningen tagits fram. Har behovsutredningen gjorts ur ett övergripande- och ur ett objektperspektiv? Vilket underlag har använts, t.ex. miljöhälsorapporter, välfärdsbokslut m.m? Omfattar behovsutredningen nämndens samtliga verksamhetsområden, inklusive tobaks- och strålskyddslagen?
- Redovisas övergripande arbete, planering, kompetensutveckling etc. i behovsutredningen?
- Innehåller behovsutredningen både händelsestyrd och planerad hälsoskyddstillsyn t.ex. inkommande ärenden, rådgivning, information, planerade tillsynsbesök, inventeringar etc.
- Hur stor andel av hälsoskyddstillsynen är händelsestyrd respektive planerad?
- Behandlar behovsutredningen även sådana tillsynsobjekt som tillkommer p.g.a. säsongsvariationer?
- Framgår det av behovsutredningen vilka insatser som är av förebyggande karaktär?
- Förs resonemang om vilken eller vilka tillsynsmetoder som är bäst för respektive tillsynsuppgift?
- Vilken årsarbetstid (debiterbar tid) beräknas per person? (Jfr. dito i Tillsynsplanen!)
- Hur stor andel av den totala tiden för tillsyn avser hälsoskyddstillsyn? (Jfr. dito i Tillsynsplanen!)
- Har personalen varit delaktig i arbetet med att ta fram behovsutredningen?
- Uppdateras behovsutredningen regelbundet, hur går det till och fattar nämnden beslut?
- Vilka erfarenheter har gjorts vid tidigare uppdateringar?

Verksamhetsregister

- Finns register över de tillsynsobjekt som kräver återkommande tillsyn? Vad är det för typ av objekt och antal?
- Hur uppdateras registret, inklusive de verksamheter som inte längre är anmälningspliktiga? Vad är det för typ av objekt och antal?
- Vilket ärendehanteringssystem används och hur ger det underlag till behovsutredningen?

Arbetet med miljö- och folkhälsomålen

- Har behovsutredningen gjorts ur ett övergripande perspektiv där kommunens strategiska miljöhälsoarbete ingår och där viktiga miljökvalitetsmål och problemområden anges? Har nationella, regionala och lokala miljökvalitetsmål vägts in? Beskriv detta.

- Har de nationella eller regionala miljömålsuppföljningarna tjänat som underlag för arbetet med behovsutredningen? Redovisa på vilket sätt.
- Finns behov av att tillsyn genomförs för att miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram ska uppfyllas? Ange inom vilka områden.
- Ange de miljö- och folkhälsomål som är relevanta att verka för inom kommunen samt på vilket sätt dessa prioriterats.

Hälsoskyddstillsynen

- Innehåller behovsutredningen exempel på operativ hälsoskyddstillsyn som avser anmälningspliktiga lokaler enligt 38 § TiF och sådana byggnader, lokaler och anläggningar som kommunen ska ägna särskild uppmärksamhet åt enligt 45 § TiF? Redovisa detta.
- Omfattar behovsutredningen tillsynsuppgifter som gäller de lokala hälsoskyddsföreskrifterna? Ange vilka.
- Tar behovsutredningen upp sådan tillsyn som har samband med att upptäcka, förebygga och undanröja hälsorisker i miljön, både inom- och utomhus? Beskriv på vilket sätt.
- Behandlar behovsutredningen exempel på tvärsektoriella insatser i form av samverkan vid handläggning av ärenden, t.ex. när det gäller dricksvattenförsörjning, avlopps- och avfallshantering m.m.? Redogör för detta.

Annan tillsynsverksamhet som har betydelse för människors hälsa

- Inrymmer behovsutredningen även oförutsägbar tillsyn som beredskapsfrågor vid olyckor eller svåra samhällsstörningar samt objektburen smitta enligt miljöbalkens 9 kapitel 15 §? Ange på vilket sätt.
- Behandlar behovsutredningen i förekommande fall tillsynsuppgifter till skydd mot internationella hot mot människors hälsa. (Jfr. SOSFS 2007:11 och 2007:12(M)) Redovisa detta.

Bedömning

Behovsutredningen bör ge en bild av den kommunala nämndens sammanlagda tillsynsverksamhet enligt miljöbalken. Det är viktigt att hälsoskyddet redovisas på samma tydliga sätt som övrig miljöbalkstillsyn. Underlaget ska kunna ge stöd för val av lämpliga tillsynsmetoder, visa var samverkan kan vara möjlig och kunna användas som grund för nödvändiga prioriteringar m.m.

Underlaget för operativ tillsyn styrd av miljömålen bör ingå i behovsutredningen.

Det är vanligt att behovsutredningen omfattar den kommunala nämndens totala tillsynsansvar, d.v.s. även tillsyn enligt livsmedels- och djurskyddslagen. Socialstyrelsen stödjer detta tillvägagångssätt då det underlättar att hälsoskyddstillsynen synliggörs.

Den kommunala nämnden *uppfyller* de ställda kraven om samtliga av nedanstående bedömningskriterier uppfylls:

- Behovsutredningen omfattar den kommunala nämndens verksamhetsområden enligt miljöbalken, inklusive s.k. händelsestyrda ärenden.
- Behovsutredningen innehåller även övergripande arbete, planering, kompetensutveckling etc.
- Behovsutredningen berör ett övergripande perspektiv där viktiga miljö-kvalitetsmål, folkhälsomål och problemområden anges och ett objekts-perspektiv där enskilda tillsynsobjekt klassificeras efter tillsynsbehov utifrån ett mål – och riskperspektiv.
- Personalen är delaktig vid utarbetandet av behovsutredningen.
- Behovsutredningen uppdateras årligen och den kommunala nämnden fattar beslut.

Den kommunala nämnden *uppfyller delvis* de ställda kraven om något eller några av ovanstående kriterier uppfylls.

Den kommunala nämnden *uppfyller inte* de ställda kraven om inget av ovanstående kriterier uppfylls.

Lästips

Modell för tillsyn styrd av miljökvalitetsmålen. Stockholm: Naturvårdsverket; 2003. Rapport 5347.

Behovsutredningar och tillsynsplaner – rekommendationer och exempel på tillvägagångssätt. Göteborg: Miljösamverkan Västra Götaland; 2004.

Finansiering av kommunal prövning och tillsyn inom miljöbalkens område – underlag för lokala bedömningar. Stockholm: Svenska kommunförbundet; 2000.

Miljöhälsorapport 2001. Stockholm: Socialstyrelsen, Institutet för miljömedicin och Miljömedicin Stockholms läns landsting; 2001.

Miljöhälsorapport 2005. Stockholm: Socialstyrelsen, Institutet för miljömedicin och Miljömedicin Stockholms läns landsting; 2005.

Miljömålsportalen, www.miljomal.nu

Folkhälsoinstitutets information om målområden för folkhälsa, www.fhi.se

Utveckling av lokala välfärdsboksutslut, En modell för styrning och uppföljning. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting; 2005.

Del 1. Tillsynsplan

Allmänt om tillsynsplan

Den kommunala nämnden ska för varje verksamhetsår upprätta en samlad tillsynsplan för sina ansvarsområden. Planen ska baseras på behovsutredningen och registret över de verksamheter som fordrar återkommande tillsyn. När en kommunal nämnd utövar den operativa tillsynen är det nämnden som ska fatta beslut om utredningen och tillsynsplanen²⁶.

Miljösamverkan Västra Götaland har i sin rapport ”Behovsutredningar och tillsynsplaner – rekommendationer och exempel på tillvägagångssätt”²⁷ gjort en tydlig beskrivning av vad man anser ska ingå i en tillsynsplan. Socialstyrelsen delar i allt väsentligt denna uppfattning.

Tillsynsplanering ska göras varje år och gälla för ett verksamhetsår. Det kan också vara lämpligt att få en uppfattning om tillsynen under en längre period, varför flerårsplanering dessutom rekommenderas. Även andra skäl talar för detta då den kommunala nämnden arbetar med ett stort antal frågor på lång sikt. Om tillsynsplanen har ett flerårsperspektiv kan uppgifterna följas upp på ett bättre sätt. Flerårsplanering kan också ge möjlighet att planlägga riktigt grundligt mer sällan (t.ex. en gång per mandatperiod) och därmed på ett enklare sätt.

För att tillsynsplanen ska bli väl förankrad och respekterad av alla och att erfarenheter och kunskaper ska kunna tas till vara i planeringen, är det lämpligt att samtliga medarbetare engageras och deltar i planeringen²⁸.

Vad säger lagen?

I 7 § Förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken finns krav på att en myndighet som tilldelats operativa tillsynsuppgifter bl.a. ska:

- för sina ansvarsområden för varje verksamhetsår upprätta en samlad tillsynsplan, baserad på behovsutredningen och verksamhetsregistret, för hur tillsynsarbetet ska bedrivas.

Tillsynsplanen ska beslutas av den inom myndigheten som beslutar om användningen av myndighetens resurser. När en kommunal nämnd utövar den operativa tillsynen är det nämnden som ska fatta beslut om tillsynsplanen.

Dokument m.m. att följa upp

Behovsutredning

²⁶ Förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken, 7 §.

²⁷ Behovsutredningar och tillsynsplaner – rekommendationer och exempel på tillvägagångssätt. Göteborg: Miljösamverkan Västra Götaland; 2004.

²⁸ Operativ tillsyn. Stockholm: Naturvårdsverket; 2001. Handbok 2001:4.

Tillsynsplan, ettårsperspektiv och flerårsplan
Information på den kommunala nämndens hemsida
Rutiner för ärendehandläggning inkl. hur mallar används
Tillämpning av olika tillsynsmetoder

Annan information som kan vara av intresse att ta del av är kommunens kvalitetsarbete. Vissa kommuner tillämpar s.k. tjänstegarantier eller kvalitetsdeklarationer. Syftet med dessa är att tydliggöra för medborgarna vilka kommunala tjänster som erbjuds. Utgångspunkten är att innevånarna har rätt att få veta vad de kan förvänta sig av de tjänster som kommunen har ansvar för, men också vad de inte kan räkna med²⁹.

Frågor

- Har nämnden fattat beslut om tillsynsplan?
- Hur ofta revideras tillsynsplan? Vem tar initiativ till revidering?
- Har all personal varit delaktig i arbetet med att ta fram tillsynsplan? Beskriv hur.
- Finns tillräckligt med resurser för att bedriva den tillsyn som behovsutredningen visar på? Vid svar nej, hur hanteras resursbristen?
- Vilka prioriteringar har gjorts i tillsynen (miljömål, hänsynsregler, resultat av tidigare uppföljning/utvärdering, klagomål, ohälsa/risker, uttalad policy, avgifter, beräknat tillsynsbehov)? Redogör för detta.
- Har prioritering gjorts med utgångspunkt från kunskap om tillsynsobjekten? Ange på vilket sätt.
- Har miljökvalitets- och folkhälsomålen vägts in i tillsynsplanen? Hur?
- Omfattar tillsynsplanen händelsestyrda ärenden och säsongsvariationer samt hela bredden i hälsoskyddstillsynen enligt den redovisning som gjorts i behovsutredningen? Redovisa detta.
- Ingår uppgifter som rör de lokala hälsoskyddsföreskrifterna i tillsynsplanen? Ange vilka.
- Innehåller tillsynsplanen exempel på olika typer av tillsynsmetoder? Beskriv dessa.
- Utfördes föregående års tillsyn enligt tillsynsplanen? Om svaret är nej – vilka tillsynsinsatser hanns inte med? Hur gjordes denna prioritering?
- Framgår det av tillsynsplanen vilken del av tillsynen som inte kan genomföras p.g.a. resursbrist? Ange vad som inte hinns med.
- Anger tillsynsplanen vilka mål som ska uppnås för varje tillsynsinsats, vem som ansvarar för respektive uppgift, när insatsen ska vara avslutad, vilka resurser insatsen kräver samt till vem och när resultatet ska redovisas? Beskriv detta.
- Planeras tillsynen både ur ett års- och flerårsperspektiv? Redogör för på vilket sätt.

²⁹ www.skl.se

- Fungerar tillsynsplanen som stöd för nämnd och förvaltning? Ge exempel.
- Följs tillsynsplanen upp regelbundet? Hur utnyttjas resultaten från uppföljningen vid planering och prioritering av fortsatt verksamhet? Beskriv rutinerna.

Bedömning

Det bör finnas en tydlig koppling mellan behovsutredning och tillsynsplan. Planen bör avse all form av förebyggande och kontrollerande hälsoskyddstillsyn, t.ex. information och rådgivning, miljömålsinsatser samt tillsyn av olika verksamheter. Både händelsestyrd och planerad hälsoskyddstillsyn bör ingå i tillsynsplanen. Den tillsyn som prioriteras bör utgå från en värdering av verksamhetens hälsorisker och tillgängliga resurser.

Den kommunala nämnden *uppfyller* de ställda kraven om samtliga av nedanstående bedömningskriterier uppfylls:

- Tillsynsplanen omfattar den kommunala nämndens verksamhetsområde inklusive s.k. händelsestyrda ärenden.
- Tillsynsplanen innehåller även övergripande arbete, planering, kompetensutveckling etc.
- Tillsynsplanen avser ett övergripande perspektiv där viktiga miljö kvalitetsmål, folkhälsomål och problemområden anges och ett objektsperspektiv där enskilda tillsynsobjekt klassificeras (enl. 38 och 45§§ TiF) efter tillsynsbehov utifrån ett mål – och riskperspektiv.
- Det framgår av Tillsynsplanen vilken tillsyn som inte kommer att genomföras och skälen till detta.
- Personalen är delaktig vid utarbetandet av tillsynsplanen.
- Tillsynsplanen uppdateras årligen och den kommunala nämnden har fattat beslut.
- Det finns rutiner för uppföljning och utvärdering av tillsynsverksamheten.

Den kommunala nämnden *uppfyller delvis* de ställda kraven om något eller några av ovanstående kriterier uppfylls.

Den kommunala nämnden *uppfyller inte* de ställda kraven om inget av ovanstående kriterier uppfylls.

Lästips

Taxa utifrån risk- och resursbedömning för miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting; 2008.

Del 2. Granskning av hälsoskyddstillsynen

Allmänt om hälsoskydd

Hälsoskydd handlar om att upptäcka, förebygga och undanröja hälsorisker i miljön, både inom- och utomhus.

I Miljöhälsorapport 2001³⁰ beskrivs hälsoskyddets tre huvuduppgifter:

- Att bevara den basala hälsoskyddsnivån i samhället för bl.a. vatten, avlopp, livsmedel, avfallshantering, renhållning, bostadshygien.
- Att åtgärda dagens miljöproblem t.ex. radon, luftföroreningar i tätorter, brister i inomhusmiljön, buller, och miljögifter som kan påverka människors hälsa.
- Att ha beredskap för hantering av nya ”larm” genom att förse samhället med kompetens för riskbedömning, riskvärdering, riskhantering och riskkommunikation.

Miljöbalken syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Människors hälsa är ett av fem grundläggande värden som miljöbalken betonar. Med stöd av miljökvalitets- och delmålen har riksdagen pekat ut riktningen mot en hållbar utveckling och angett vilka mål som ska uppnås senast år 2020.

Utförlig granskning av hälsoskyddstillsynen

Operativ hälsoskyddstillsyn bör omfatta tillsyn av anmälningspliktiga verksamheter enligt 38 § *förordning (1998:899)* om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd och tillsyn genom att särskild uppmärksamhet ägnas åt byggnader, anläggningar och lokaler med stöd av 45 § *samma förordning* samt tillsyn som hör ihop med kommunens *lokala hälsoskyddsföreskrifter*.

Att utöva operativ tillsyn *gentemot någon som vidtar en åtgärd* ingår också och det kan handla om mycket varierande företeelser. Den kommunala nämndens uppgift, i varje enskilt fall, är att ta ställning till om handlingen utgör risk för eller olägenhet för människors hälsa enligt 9 kap. 3 § MB.

De störningar som ska bedömas är sådana som enligt medicinsk och hygienisk bedömning kan påverka hälsan menligt i fysisk eller psykisk mening. Även sådana störningar som kan påverka människors välbefinnande, t.ex. lukt och inomhusklimat omfattas. Olägenheterna ska kunna kopplas till den fysiska miljön, det vill säga ha anknytning till någon form av användning av

³⁰ Miljöhälsorapport 2001. Stockholm: Socialstyrelsen, Institutet för miljömedicin och Miljömedicin Stockholms läns landsting; 2001.

fast eller lös egendom. De störningar som avses är sådana som inte är ringa och som inte heller är helt tillfälliga, t.ex. vedeldning, arrangera musik med höga ljudnivåer, hållande av djur inom område med detaljplan m.m.

Den kommunala nämnden ska dessutom genom rådgivning, information och liknande verksamhet, skapa förutsättningar för att miljöbalkens ändamål ska kunna tillgodoses. *Förebyggande hälsoskyddstillsyn* för att förhindra olägenhet för människors hälsa är t.ex. att ge råd till fastighetsägare att analysera dricksvattnet i enskilda vattentäkter, att mäta radon i bostäder m.m.

Gemensamt för all tillsyn är att den ska *utföras med nära anknytning till miljö kvalitetsmålen*. Miljömålen ger vägledning vilka verksamheter och åtgärder som bör prioriteras för att miljöbalkens syfte om hållbar utveckling ska kunna uppnås.

Kommunerna har lokalt det samlade ansvaret för att åstadkomma en god livsmiljö. Miljömålen är styrande i prioriteringen av miljö- och hälsoskyddstillsynen.

Att länsstyrelserna fastställer regionala miljömål är ett viktigt led i att styra tillsynen mot miljö kvalitetsmålen. Kommunerna har sedan möjlighet att formulera lokala miljömål, som kan användas som stöd för tillsynsarbetet. Det ska finnas en koppling mellan miljömålen, identifierade problemområden, vidtagna tillsynsinsatser samt effekter och resultat. Den operativa tillsynsmyndighetens egen uppföljning och utvärdering kan ge vägledning om hur tillsynen kan förbättras. Granskningen av miljömålsarbetet blir då en viktig länk i tillsynsprocessen³¹.

Vad säger lagen m.m.?

- Enligt förordningens 38 § gäller anmälningsplikt för vissa typer av lokaler som kan medföra olägenheter av viss betydelse för människors hälsa, t.ex. lokaler för undervisning, vård eller annat omhändertagande och där allmänheten erbjuds yrkesmässig hygienisk behandling (risk för blodsmitta).
- 39 och 40 §§ förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd reglerar vad som gäller beträffande kommunala föreskrifter. Om det behövs för att hindra att olägenheter för människors hälsa uppkommer får kommunen besluta angående kommunala föreskrifter inom vissa i paragraferna angivna områden.
- I 45 § förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd anges att kommunen, utöver vad som framgår av förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken, ska ägna särskild uppmärksamhet åt vissa angivna byggnader, lokaler och anläggningar.
- Miljöbalkens portalparagraf 1 kapitlet 1 § anger att bestämmelserna i balken syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö.

³¹ Modell för tillsyn styrd av miljö kvalitetsmålen. TIM-projektet. Stockholm: Naturvårdsverket Rapport 5347; 2003.

- Kommunerna har lokalt det samlade ansvaret för att åstadkomma en god livsmiljö och har enligt riksdagens uttalande ett övergripande ansvar för lokala anpassningar av de nationella miljö- och folkhälsomålen. När det gäller arbetet att uppnå miljö kvalitetsmålen har kommunerna flera betydelsefulla uppgifter, genom sitt myndighetsarbete, sitt ansvar för samhällsplanering och genom åtgärder i sin egen verksamhet³².

Miljö kvalitetsmålen har ingen rättslig status. Sambanden mellan målen och miljö balken tydliggörs i förarbetena till miljö balken. Där uttalas ”att av riksdagen fastställda miljö mål ger ledning vid tillämpningen av balken avseende bedömningen av vad en hållbar utveckling innebär. Sådana miljö mål kan avse miljö kvalitet och kan då ses som en precisering av miljö balkens mål i ett visst avseende. Miljö målen kan också ange vilka utsläppsbegränsningar eller andra åtgärder som måste genomföras. I sådana fall kan dessa ge ledning beträffande vilka krav som bör ställas på den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd”³³.

Dokument m.m. eller rutiner att följa upp

Rutiner för anmälningspliktiga lokaler

Kommunens lokala hälsoskyddsföreskrifter

Rutiner för att få kännedom om andra verksamheter än de anmälningspliktiga, som också kräver återkommande tillsyn

Miljö hälsosituationen i kommunen, t.ex. via regional miljö hälsorapport, välfärdsbokslut m.m.

Lokala miljö- och folkhälsomål samt kommunens arbete med dessa mål

Policy och handläggningsrutiner för hälsoskyddsärenden eller andra ärenden som kan vara relevanta ur hälsoskyddssynpunkt

Kommunens förebyggande hälsoskyddsarbete

Frågor

Tillsyn enligt 38 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

- Har kommunen blanketter för anmälan av lokaler enligt 38 §? Används någon checklista för bedömning om lokalen är lämplig utifrån miljö- och hälsosynpunkt? Vilka sakområden är underställd bedömningen? Brukar kommunen använda extern kompetens vid handläggning av vissa frågor och i så fall vilka?
- Vad ingår i kommunens handläggning av anmälan? Ställer kommunen regelbundna krav på mekanisk ventilation, värmeåtervinning, energiefektivisering, radonmätning, bullerreducerade åtgärder, skadedjursbe-

³² www.miljomal.nu.

³³ Regeringens proposition 1997/98:45. Miljöbalk och författningskommentar, Del 2 sid. 8.

kämpning, kontroll av legionella m.m.? Vilka krav ställs på egenkontroll?

- Sker samverkan med andra kommunala förvaltningar vid tillsyn avseende energieffektivisering, koldioxidhalt, ventilation, inomhustemperatur, radon, städning, fukt- och mögel, inomhusbuller, vatten och avlopp, legionella, badvattenkontroll, smittskydd, tillgänglighet, brandskydd m.m.?

Yrkesmässig hygienisk verksamhet

- När utfördes inspektion senast på verksamheter där allmänheten yrkesmässigt erbjuds hygienisk behandling som innebär risk för blodsmitta och vad framkom?
- Har tillsynsbehovet prioriterats utifrån hälso- och miljömässiga risker både när det gäller återkommande tillsyn och klagomål?
- Har tillsynen omfattat hygienrutiner, behandlingsrutiner, inklusive val av produkter, hantering och skötsel av instrument och redskap samt lokalernas utformning, inredning och skötsel?
- I vilken utsträckning har exempel på riktlinjer utarbetade av branschorganisationer utgjort stöd vid tillsynen?

Bassängbad

- Vilken typ av bassängbad omfattas av den operativa tillsynen och när utfördes inspektion senast?
- På vilket sätt har tillsynsbehovet prioriterats?
- Vilka rutiner tillämpas i samband med tillsyn?
- Har brister konstaterats och i så fall vilka?
- Sker samarbete med andra tillsynsmyndigheter?

Förskola, öppen förskola, fritidshem. m.fl.

- När utfördes inspektion senast på olika typer av skolor?
- På vilket sätt har tillsynsbehovet prioriterats?
- Vilka resultat kom fram vid tillsynen?
- Beskriv omfattningen av tillsynen och det underlag som använts till stöd för tillsynen?
- Sker samarbete med andra tillsynsmyndigheter?

Tillsyn med stöd av lokala hälsoskyddsföreskrifter

- Har kommunen antagit lokala hälsoskyddsföreskrifter? Vilka frågor är föremål för särskilda bestämmelser i föreskrifterna?
- Vad är anledningen till föreskriftens innehåll och bestämmelser?
- Från vilket år är kommunens lokala hälsoskyddsföreskrifter? Hur ofta revideras föreskrifterna? Vem tar initiativ till revidering?
- Är kommunens lokala hälsoskyddsföreskrifter allmänt kända bland befolkningen? Hur sker information om gällande föreskrifter? Hur bevakar nämnden/förvaltningen att föreskrifterna följs? Har målet/syftet med bestämmelserna i föreskrifterna uppnåtts?

Tillsyn enligt 45 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

Bostäder

- Vilka rutiner tillämpas vid handläggning av klagomål och vad brukar dessa handla (fukt o mögel, ventilation, buller, radon m.m.)?
- Utövas tillsyn av bostäder enligt tillsynsplanen och på vilket sätt har denna verksamhet prioriterats?
- Vilket underlag används vid tillsynen och hur beaktas kravet på fastighetsägarens egenkontroll?
- Vilka resultat har framkommit?
- Sker samverkan med andra myndigheter?

Lokaler för vård eller annat omhändertagande

- Utövas tillsyn av vårdlokaler? Sker detta enligt tillsynsplanen?
- Vad omfattar tillsynen och vilka rutiner tillämpas?
- Vilket underlag används vid tillsynen och hur beaktas kravet på egenkontroll?
- Vilka resultat har framkommit?
- Sker samverkan med andra myndigheter?

Samlingslokaler

- Utövas tillsyn av samlingslokaler? Sker detta enligt tillsynsplanen?
- Vilken typ av samlingslokaler omfattas av tillsynen?
- Vilket underlag används vid tillsynen och hur beaktas kravet på egenkontroll?
- Vilka resultat har framkommit?
- Sker samverkan med andra myndigheter?

Hotell pensionat m.fl.

- Har tillsynsbehovet prioriterats utifrån hälso- och miljömässiga risker både när det gäller återkommande tillsyn och vid klagomål?
- Vad omfattar tillsynen och vilka rutiner tillämpas?
- Vilket underlag används vid tillsynen och hur beaktas kravet på egenkontroll?
- Vilka resultat har framkommit?
- Sker samverkan med andra myndigheter?

Idrottsanläggningar m.fl.

- Utövas tillsyn av idrottsanläggningar? Sker detta enligt tillsynsplanen?
- Vilken typ av idrottsanläggningar omfattas av tillsynen?
- Vilket underlag används vid tillsynen och hur beaktas kravet på egenkontroll?
- Vilka resultat har framkommit?
- Sker samverkan med andra myndigheter?

Lokaler för förvaring av djur

- Utövas tillsyn av lokaler för förvaring av djur? Sker detta enligt tillsynsplanen?
- Vilken typ av lokaler omfattas av tillsynen?

- Förekommer klagomål på förvaring av djur och vad avser de i så fall?
- Vilket underlag används vid tillsynen (klagomål/planerad tillsyn) och hur beaktas kravet på egenkontroll?
- Vilka resultat har framkommit?
- Sker samverkan med andra myndigheter?

Kommunens miljömålsarbete

- Ange de miljö- och folkhälsomål som är relevanta att verka för inom länet eller kommunen samt på vilket sätt de prioriterats.
- Finns behov av att tillsyn genomförs för att miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram ska uppfyllas?

(Övriga frågor tas upp under Behovsutredning och Tillsynsplan)

Lokal samordning av hälsoarbetet i miljömålen och folkhälsomålen

- Hur hanterar kommunen frågor om *hälsoskydd, folkhälsa, sundhet och trivsel* samt *skydd av människors hälsa* i det tvärssektoriella arbetet inom kommunen? Beskriv den samverkan och samordning som sker.
- Har kommunen någon särskild folkhälsosamordnare/-strateg som bevakar hälsoarbetet i de nationella miljömålen och folkhälsomålen? Vilken typ av tjänst är det och var i organisationen är den placerad?
- Finns folkhälsoråd i kommunen, vilka ingår och vad prioriteras?
- Sker samarbete när det gäller tillämpning av miljöbalken, tobakslagen och smittskyddslagen? Redovisa exempel.

Förebyggande hälsoskyddstillsyn

- Vilka förebyggande insatser genomförs och varför har dessa prioriterats?
- Ange vilka metoder som används i den förebyggande hälsoskyddstillsynen?
- Är någon eller några av dessa insatser av proaktiv beskaffenhet?
- Sker samverkan med andra aktörer? Ange i så fall och dessa och beskriv insatserna.

Även om uppföljningen och utvärderingen avser den operativa tillsynen enligt miljöbalken kan det vara av intresse att diskutera hur kommunen tillämpar miljöbalken i andra sammanhang för att förebygga olägenhet mot människors hälsa. Här redovisas några exempel.

Intern koordinering av hälsoarbetet

En diskussion om hur kommunen beaktar skyddet av människors hälsa vid tillämpning av miljöbalken kan lämpligen utgå från några olika ärendekategorier. Resonemanget kan förslagsvis även utvidgas till att gälla annan lagstiftning som den kommunala nämnden ansvarar för. Socialstyrelsen föreslår nedan angivna ärenden, men det finns ytterligare exempel.

- Hur hanterar den kommunala nämnden/-kontoret frågor om *skydd av människors hälsa* i det övriga myndighetsarbetet? Beskriv hur tillsynsarbetet samordnas inom följande områden:
hälsoskydd – miljöfarlig verksamhet,
hälsoskydd – hantering av kemiska produkter,
hälsoskydd – avfallshantering,
hälsoskydd – förorenade områden,
hälsoskydd – tobakslagen,

Hållbar samhällsutveckling

Kommunerna ansvarar för viktiga uppgifter i samhällsplaneringen och dessa uppdrag har nära samband med miljömåls- och folkhälsoarbetet. En hel del av det förebyggande miljö- och hälsoarbetet sker inom ramen för fysisk planering. Vid tillämpning av plan- och bygglagen ska bl.a. påverkan på människors hälsa beaktas. Viktiga redskap i dessa sammanhang är miljöbedömning av planer och program inklusive miljökonsekvensbeskrivning. Socialstyrelsen anser därför att det kan vara av intresse att diskutera frågor som rör hållbar samhällsutveckling i samband med uppföljning och utvärdering av hälsoskyddstillsynen.

- På vilket sätt ägnar den kommunala nämnden särskild uppmärksamhet åt plan- och byggärenden? Beskriv formerna för hur detta arbete bedrivs? På vems initiativ sker samverkan? Finns planer på att utveckla arbetet och i så fall hur?
- Vilka frågor eller problemområden brukar vanligtvis uppmärksammas? Vilka kriterier används för att påtala behov av planändring? Görs miljökonsekvensbeskrivningar med utgångspunkt från generationsperspektivet i God bebyggd miljö? Används hälsokonsekvensbedömningar som verktyg för utvärderingen?
- Vilka erfarenheter har den kommunala nämnden av att miljöbedöma översikts- och detaljplaner, hur görs detta och på vilket sätt beaktas hälsoskyddsaspekterna?
- Är kommunens planering och bygglovshantering att betrakta som hållbar i ett generationsperspektiv? Om inte, vilka problemområden anser den kommunala nämnden/-kontoret tydligare bör uppmärksammas och åtgärdas?

Socialstyrelsen föreslår inga bedömningskriterier då hållbar samhällsutveckling rör tillämpning av plan- och bygglagen. Frågorna är viktiga när det gäller förebyggande hälsoskyddsinsatser och bör uppmärksammas vid samtalet med kommunen. Notering om resultat bör framgå av mötesanteckning med utvärdering.

Bedömning

Det krävs en utförlig granskning av den operativa hälsoskyddstillsynen, för att länsstyrelsen ska få en tydlig uppfattning om den tillsyn kommunen bedriver.

Den kommunala nämnden *uppfyller* de ställda kraven om samtliga av nedanstående bedömningskriterier uppfylls:

- Den kommunala nämnden har en strategi för tillsyn av s.k. 38 § verksamheter (TiF) och för tillsyn enligt de lokala hälsoskyddsföreskrifterna.
- Nämnden ägnar särskild uppmärksamhet åt byggnader, lokaler och anläggningar med stöd av 45 § (TiF) och tillsynen prioriteras med utgångspunkt från riskbedömning.
- Den operativa tillsynen har ett nära samband med miljö kvalitetsmålen.
- Nämnden bedriver förebyggande hälsoskyddstillsyn och samordnar insatserna vid handläggning av olika ärenden enligt miljöbalken.
(Preciserar lämpligen med utgångspunkt från enskilda exempel.)
- Nämnden praktiserar ett tillvägagångssätt för lokal samordning av hälsoskyddsarbetet i miljö målen och folkhälsomålen.
(Preciserar lämpligen med utgångspunkt från enskilda exempel.)

Den kommunala nämnden *uppfyller delvis* de ställda kraven om något eller några av ovanstående kriterier uppfylls.

Den kommunala nämnden *uppfyller inte* de ställda kraven om inget av ovanstående kriterier uppfylls.

Lästips

Lokala föreskrifter för att skydda människors hälsa och miljön – underlag för bedömningar. Stockholm: Svenska Kommunförbundet; 1999.

Socialstyrelsens hemsida: www.socialstyrelsen.se/halsoskydd Där finns bl.a. information om 38 § i förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd samt handböcker.

Kommunerna och miljö målen, Samspel på lokal nivå – en idéskrift. Stockholm: Miljö målsrådet, Svenska Kommunförbundet och Naturvårdsverket; 2003.

Miljö indikatorer – ett stöd i miljö arbetet. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting; 2007.

Miljö mål i fysiska planer. Karlskrona: Boverket; 2007.

Modell för tillsyn styrd av miljö kvalitetsmålen. TIM-projektet. Stockholm: Naturvårdsverket Rapport 5347; 2003.

Del 3. Kontroll av enskilda ärenden

Varför granskning av enskilda ärenden?

Den kommunala nämndens verksamhet spänner över många olika sakområden och skilda tillvägagångssätt används för att fullfölja uppgifterna. Vid uppföljning och utvärdering önskar länsstyrelsen få svar på olika frågor t.ex., hur hälsoskyddstillsynen fungerar, om den bidrar till att relevanta mål kan nås samt om tillsynen är enhetlig, rättssäker och effektiv. Länsstyrelsen behöver därför tillämpa varierande metoder för att få fram den information man önskar.

Kvalitativ granskning

Granskning av enskilda ärenden genomförs för att utvärdera hur hälsoskyddstillsynen fungerar i praktiken och om verksamheten är rättssäker och effektiv. De resultat som framkommer bör ge en bekräftelse på om organisation, rutiner m.m. är ändamålsenliga.

Ärendegranskning används också som ett tillvägagångssätt för att fokusera specifikt på handläggning av någon avgränsad tillsynsuppgift. Resultaten från sådan utvärdering ger besked om ärendehandläggningens kvalitet.

Kvantitativ granskning

Ärendegranskning kan även utföras med en kvantitativ utgångspunkt. I sådana fall kan länsstyrelsen följa upp den kommunala nämndens ärendehanteringssystem genom att gå igenom:

- Antal diarieförda ärenden under en viss tidsperiod
- Vilka ärenden som förekommit
- Antal öppna ärenden
- Antal avslutade ärenden
- Information om handläggningstider

Vilka ärenden bör granskas?

Eftersom tillsynsverksamheten både är händelsestyrd och planerad kan det vara lämpligt att välja ärenden som representerar bägge dessa kategorier. Det kan också vara av intresse att följa upp och utvärdera olika typer av ärenden inom dessa bägge grupper. I nedanstående exempel har Socialstyrelsen valt ett typiskt klagomåls- (anmälan om olägenhet) och ett anmälningensärende för att åskådliggöra den händelsestyrda verksamheten. Planerad tillsyn exemplifieras med en s.k. 38 § anläggning och en icke anmälningsskyldig verksamhet när det gäller den planerade operativa tillsynen.

Vad bör granskas?

På samma sätt som när det gäller annan uppföljning och utvärdering är det viktigt att ha ett systematiskt angreppssätt även vid genomgång av enskilda ärenden. Det kan vara lämpligt att granska dessa ur två perspektiv, dels den formella handläggningen i förhållande till förvaltningslagen såväl som miljöbalken, dels bedömning av själva sakfrågan. När det gäller det senare avses på vilket sätt miljöbalken med tillhörande förordningar har praktiserats i det specifika fallet. Det kan även vara av intresse att ta del av om allmänna råd, meddelandeblad och handböcker utgjort stöd vid handläggningen samt inför det slutliga ställningstagandet i ärendet.

Exempel på ärendegranskning

Ärendegranskningen planeras och fullföljs tillsammans med den kommunala nämnden så att både syfte och utförande är väl känt. Nämnden bör få i uppdrag att slumpmässigt välja ut ett bestämt antal ärenden. Bland dessa bör händelsestyrda ärenden och planerad tillsyn finnas. Ärenden bör väljas på ett sådant sätt att tillämpning av delegationsordningen följs upp.

Den kommunala nämnden ansvarar för att all dokumentation i form av klagomål, anmälningar utredningar, journalanteckningar, beslut etc. finns tillgängliga och att dessa är insorterat i respektive akt. Länsstyrelsens granskning utgår från respektive akt.

I detta metodstöd har Socialstyrelsen valt att exemplifiera händelsestyrda ärenden med dels klagomål på inomhusklimatet i en bostad, dels anmälan om yrkesmässig hygienisk verksamhet. När det gäller planerad tillsyn exemplifieras med en s.k. 38 § anläggning, en skola och en icke anmälningspliktig verksamhet som omfattas av tillsynsplikt, en vårdlokal.

Vad säger lagen?

Förvaltningslagen är ett viktigt inslag i statsmakternas styrning av förvaltningsmyndigheterna. Lagen innehåller regler för hur handläggning av ärenden ska ske hos myndigheter, hur myndigheters beslut överklagas och vilken servicenivå myndigheter ska hålla gentemot allmänheten.

Förvaltningslagens syfte är att:

- värna den enskildes rättssäkerhet
- förbättra myndigheternas service gentemot allmänheten och
- att motverka att ärenden prövas i för många instanser³⁴.

Miljöbalkens (1998:808) mål är att främja en hållbar utveckling och på så sätt tillförsäkra nuvarande och kommande generationer en hälsosam och god livsmiljö. Miljöbalken ska tillämpas så att människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter.

I förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd finns särskilda bestämmelser till skydd mot olägenhet för människors hälsa. Förordningen innehåller bl.a. regler angående att en kommun får fatta beslut

³⁴ Handbok Förvaltning. Göteborg: Länsstyrelsen Västra Götaland; 2000.

gällande kommunala föreskrifter m.m., inom vissa områden, om det behövs för att hindra att olägenheter för människors hälsa uppkommer.

Dokument att granska

- Anmälan om olägenhet: akten bör innehålla uppgifter om hur ärendet inletts, registrerats och behandlats. Alla uppgifter som är av intresse för ärendets utgång måste finnas nedtecknade, t.ex. noteringar om platsbesök och kommunikation. Det bör även framgå på vilket sätt bedömning gjorts och hur de för ärendet aktuella reglerna har tolkats. Om ledning har sökts i förarbeten, rättsfall, allmänna råd m.m. kan det vara lämpligt att detta noterats. Det beslut som fastställer ärendet bör som huvudregel innehålla en motivering. Syftet är att berörda parter kan förstå hur den kommunala nämnden kommit fram till avgörandet. I de fall beslutet går någon emot bör det också finnas en besvärshänvisning. Ytterligare handlingar i akten kan också vara aktuella, t.ex. noteringar om att åtgärder vidtagits och att detta kontrollerats genom inspektion.
- Anmälan enligt 38 § (TiF): akten bör innehålla uppgifter om när anmälan inkom, registrerades och hur den behandlats. Även när det gäller anmälningsärenden bör alla uppgifter som är av intresse för ärendets utgång finnas nedtecknade. Det bör också framgå på vilket sätt bedömning gjorts och hur de för ärendet aktuella reglerna har tolkats. Om ledning har sökts i förarbeten, rättsfall, allmänna råd m.m. kan det vara lämpligt att detta noterats. Det beslut som avgör ärendet bör som huvudregel innehålla en motivering. När ett anmälningsärende är tillräckligt utrett kan den kommunala nämnden meddela föreläggande om försiktighetsmått enligt 27 § förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.
- Planerad tillsyn av 38 § anläggning (TiF) = skola: planerad tillsyn av en skola bör framgå dels av behovsutredning, dels av tillsynsplan samt ingå i tillsynsregister. Av planen bör också synas på vilket sätt prioritering skett. Akten bör innehålla uppgifter om vilka som varit närvarande vid inspektionen, hur denna lagts upp och vilka iakttagelser som gjorts t.ex. angående egenkontrollen. Av inspektionsrapporten bör det framgå vilka anmärkningar som riktats mot verksamheten och när dessa bör vara åtgärdade. Om inspektionen även lett till någon form av beslut bör detta framgå av handlingarna. Ytterligare dokument i akten kan också vara aktuella, t.ex. noteringar om att åtgärder vidtagits och att detta kontrollerats genom inspektion.
- Planerad tillsyn av annan verksamhet = vårdlokal: planerad tillsyn av verksamhet som inte omfattas av anmälningsplikt bör på samma sätt omfattas av behovsutredning och tillsynsplan samt ingå i tillsynsregister. Noteringar i akten bör göras på motsvarande sätt som för ett anmälningspliktigt objekt. I dessa fall finns ingen anmälan att gå tillbaka till. Egenkontroll bör utföras av verksamhetsutövaren, men egenkontrollförfordningen är inte tillämplig.

Följ upp

- Ordningen i diarium, akter och ärendehanteringssystem.
- Vilka handläggningsrutiner som tillämpas.
- Om förvaltningen använder checklistor för tillsyn och mallar för beslut.
- Hur delegationsordningen följs.

Frågor m.m.

Här redovisas förslag till allmänna frågor som kan avse olika typer av ärenden samt frågor som är specifika för respektive ärendekategori. Dessutom lämnas idéer om annat som kan vara lämpligt att gå igenom för att länsstyrelsen ska kunna bilda sig en uppfattning om hur ärendehandläggningen genomförts.

Att tänka på vid granskning av ärendets handläggning

- Kontrollera ärendets diarietföring, jfr. sekretesslagen 15 kap. 1 och 2 §§.
- Har handläggningen skett snabbt, säkert och kostnadseffektivt? jfr. förvaltningslagen (FL) 7 §.
- Följ upp ärendets formella handläggning t.ex. jäv 12 § FL, muntlig handläggning 14 § FL, anteckning av uppgift 15 § FL och kommunikationsplikten 17 § FL.

Allmänna frågor

- Hur har handläggaren gjort bedömning i ärendet, inklusive tillämpning av miljöbalken. Framgår detta av beslutet? Har värdering gjorts med utgångspunkt från allmänna råd och/eller handböcker? Har stöd för användning av miljöbalken sökts i förarbeten till balken och i rättsfall?
- Är beslutet fattat med stöd av delegation eller av den kommunala nämnden? Tillämpas delegationsordningen på ett korrekt sätt?
- Hur har beslutet utformats inklusive dess motivering? jfr 20 § FL.
- På vilket sätt har delgivning skett? jfr 21 § FL.
- Har ärendet avslutats i diariet och akten arkiverats?
- Är ärendet överklagat?
- Avser beslutet något som ska följas upp av tillsynsmyndigheten och har detta gjorts? Har det i så fall noterats i akten?

Specifika frågor m.m. för händelsestyrd tillsyn - klagomål

I exemplet med klagomål på inomhusklimat i en bostad är det av intresse att ta del av hur den kommunala nämnden tagit ställning till MB 9:3, olägenhet för människors hälsa. Annat som kan vara av betydelse är om förvaltningen sökt stöd i Socialstyrelsens handbok "Temperatur inomhus". Där finns bl.a. ett avsnitt som ger exempel på utredning vid klagomål och vägledning angående bedömning av olägenhet för människors hälsa. Har krav t.ex. ställts

på att verksamhetsutövaren ska göra mätningar och andra kontroller på inomhusklimatet?

Specifika frågor m.m. för händelsestyrd tillsyn - anmälan

Handläggning av anmälan om yrkesmässig hygienisk verksamhet enligt 38 § förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd finns beskriven i Socialstyrelsen handbok "Yrkesmässig hygienisk verksamhet, Piercing, tatuering, fotvård, massage m.m." Vid uppföljning av ett sådant ärende kan det vara lämpligt att efterfråga om handläggning skett med stöd av denna vägledning. Har beslut som avser föreläggande om försiktighetsmått fattats, tillämpas delegation, används beslutsmallar, vilken tillsynsavgift tas ut och lämnas information om kravet på egenkontroll? Finns rutiner för att föra över det nya tillsynsobjektet till registret samt behovsutredning och tillsynsplan?

Specifika frågor m.m. för planerad tillsyn – skola

När det gäller tillsyn är det värdefullt att få kunskap om inspektionen följt en särskild mall eller någon form av checklista. Inspektören kan t.ex. ha använt sig av den Inomhusmiljöhandledning som Miljösamverkan Västra Götaland tagit fram³⁵, av checklista för skolor som anpassats till ärendehanteringssystemet ECOS eller Miljö Reda³⁶ eller genomfört tillsynen på annat väl dokumenterat sätt. Annan information av intresse är utformning av inspektionsprotokoll och tillsynsavgifter. Följer protokollet någon mall eller annan fastlagd rutin? Tillämpas årliga tillsynsavgifter eller sker debitering per timme? Om tillsynen inneburit beslut angående föreläggande av åtgärd bör detta också följas upp.

Specifika frågor m.m. för planerad tillsyn – vårdlokal

Beträffande tillsynen bör den prioriteras dels med utgångspunkt från begränsad risk för påverkan på människors hälsa, dels mot bakgrund av tillsynsmyndighetens erfarenheter angående verksamheten i fråga.

För övrigt gäller samma form av ärendegranskning som i det föregående exemplet om tillsyn av skollokal.

Bedömning

Tydliga rutiner för ärendehandläggning underlättar tillämpning av förvaltningslagen och miljöbalken. Förutom genomgång av förteckning över delegationsbeslut kan det vara lämpligt att länsstyrelsen tar del av ett antal enskilda ärenden och hur dessa behandlats.

Den kommunala nämnden *uppfyller* de ställda kraven om samtliga av nedanstående bedömningskriterier uppfylls:

- Akter till ärenden som registrerats kan enkelt uppvisas.

³⁵ /www.miljosamverkan.se

³⁶ www.skl.se

- Ärenden avslutas på ett tidigt stadium särskilt när speciella handläggningsåtgärder inte behöver vidtas.
- Anhängigjorda ärenden avslutas alltid genom ett formellt beslut.
- Den kommunala nämnden följer regelbundet upp och utvärderar tillsynsverksamheten enligt miljöbalken.

Den kommunala nämnden *uppfyller delvis* de ställda kraven om något eller några av ovanstående kriterier uppfylls.

Den kommunala nämnden *uppfyller inte* de ställda kraven om inget av ovanstående kriterier uppfylls.

Lästips

Socialstyrelsens handböcker om Temperatur inomhus (2005) och

Yrkesmässig hygienisk verksamhet, Piercing, tatuering, fotvård, massage m.m. (2006).

För tillsyn inom andra verksamheter än de som exemplifieras här, hänvisas till handböcker om:

Hälsoskydd vid tillfälligt boende. Hotell, vandrarhem, campingplatser m.m. (2004).

Radon i inomhusluft (2005).

Bassängbad, hälsorisker, regler och skötsel (2006).

Dricksvatten från enskilda brunnar och mindre vattenanläggningar (2006).

Buller. Höga ljudnivåer och buller inomhus (2008).

Hygien, smittskydd och miljöbalken. Objektburen smitta (2008).

Smitta i förskolan. En kunskapsöversikt (2008).

Del 4. Redovisning av resultat

Resultat från en kommun

Här ges exempel på hur resultaten av ett kommunbesök kan redovisas i form av mötesanteckning med utvärdering. I den ingår med fördel de krav länsstyrelsen anser kommunen bör möta (exempel i rutan nedan). Det är viktigt att de åtgärder den kommunala nämnden förväntas vidta redovisas och när dessa kommer att följas upp. Det kan t.ex. se ut på följande sätt.

Del 1. Utgångspunkter för operativ tillsyn

*** Krav som bör mötas:**

För att uppfylla de krav som länsstyrelsen ställer bör (jfr. sid.25):

- de kommunala verksamheter som lyder under miljöbalken vara organiserade på ett sådant sätt att drift och tillsyn hålls åtskilda,
- kommunens reglemente vara utformat så att det finns en tydlig uppdelning av driftansvar och tillsynsansvar och
- tjänsteman som arbetar med tillsynsfrågor inte stå i direkt beroendeställning till chef som samtidigt har driftansvar.
-

*** Dokumentation som länsstyrelsen tagit del av** (t.ex. genomgång av handlingar, eventuella enkätsvar) inklusive **kommentarer**

*** Bedömning** d.v.s. om kommunen *uppfyller*, *delvis uppfyller* eller *inte uppfyller* aktuella bedömningskriterier och **beskrivning av avvikelser**.

"Länsstyrelsen bedömer att den kommunala nämnden *uppfyller* de ställda kraven på

- organisation och delegation
- delegationsordning
- tillsynsplan

Länsstyrelsen bedömer att den kommunala nämnden *delvis uppfyller* de ställda kraven på

- resurser och kompetens – *behovet av och tillgängliga resurser för hälsoskyddstillsynen överensstämmer inte. Resursbristen uppgår till x tjänst av y totalt antal.*
- behovsutredning – *klassificering av behovet av hälsoskyddstillsyn har inte gjorts ur ett övergripande perspektiv där viktiga miljökvalitetsmål, folkhälsomål och problemområden ska anges och ett objektperspektiv där enskilda tillsynsobjekt ska klassificeras efter tillsynsbehov utifrån ett mål och riskperspektiv.*

Länsstyrelsen bedömer att den kommunala nämnden *inte uppfyller* de ställda kraven på

- utförlig granskning av hälsoskyddstillsynen då – *den kommunala nämnden saknar en strategi för tillsyn av s.k. 38 § verksamheter(TiF) och för tillsyn enligt de lokala hälsoskyddsföreskrifterna, nämnden ej ägnar särskild uppmärksamhet åt byggnader, lokaler och anläggningar med stöd av 45 § TiF och tillsynen inte prioriteras med utgångspunkt från riskbedömning, den operativa tillsynen ej har ett nära samband med miljö kvalitetsmålen, nämnden inte samordnar de förebyggande hälsoskyddsinsatserna vid handläggning av olika ärenden enligt miljöbalken och nämnden ej praktiserar ett tillvägagångssätt för lokal samordning av hälsoskyddsarbetet i miljö målen och folkhälsomålen.*

*** Åtgärder med tidplan**

(Här redovisas de åtgärder som kommer att vidtas och tidpunkter för detta.)

Resultat från ett län

Länsstyrelserna redovisar senast vid utgången av första kvartalet varje år, resultaten till Socialstyrelsen, från den uppföljning och utvärdering som gjorts av hälsoskyddstillsynen föregående år.

Redovisningen innehåller ett sammandrag om kommunerna uppfyller, delvis uppfyller eller inte uppfyller bedömningskriterierna enligt detta metodstöd. Det framgår också vilken analys länsstyrelsen gjort angående skälen till varför vissa bedömningskriterier inte uppfylls och hur kommunerna förväntas åtgärda detta.

Sammanfattningen för länet bör disponeras på motsvarande sätt som för den enskilda kommunen, se ovan.

Länsstyrelserna bör även ange vilken tillsynsvägledning som planeras med anledning av utvärderingens slutsatser samt vilken tillsynsvägledning Socialstyrelsen kan bidra med.