

Kommunernas tillsyn enligt miljöbalken

- en uppföljning och utvärdering i Örebro län 2012-2013



Förord

Uppföljning och utvärdering av kommunernas arbete med tillsyn enligt miljöbalken ingår som en del av Länsstyrelsens uppdrag att bedriva tillsynsvägledning. Underlag för utvärderingarna inhämtas genom besök vid kommunernas miljöförvaltningar. Syftet med besöken och utvärderingarna är i likhet med övrigt vägledningsarbete att främja och utveckla tillsynsarbetet. Vid denna omgångs kommunbesök fokuserade vi på kommunernas arbete med hälsoskydd enligt miljöbalken. Som stöd för arbetet använde vi ett utvärderingsmaterial som Socialstyrelsen har tagit fram.

Uppföljningen och utvärderingen har genomförts av Lisa Arnwald Storm, Katja Sällström och Jan Johansson.

Örebro den 18 september 2013



Jan Johansson
Enhetschef
Miljöskydds-enheten

Inledning

I förordningen om miljötillsyn 2011:13 anges att länsstyrelsen ska ge tillsynsvägledning i länet. I länsstyrelsernas tillsynsvägledning ingår att samordna den operativa tillsynen i länet och att ge kommunerna stöd och råd för att utveckla tillsynen. Uppföljning och utvärdering av kommunernas tillsyn ingår också som en del i tillsynsvägledningen. Vid utvärderingen ska länsstyrelsen bedöma om den kommunala organisationen med avseende på ansvarsfördelningen är utformad så att den ger förutsättningar för en effektiv och oberoende tillsyn över kommunala verksamheter. I utvärderingen ingår även att bedöma om tillgången till resurser och kompetens är tillräcklig för att bedriva den tillsyn som kommunen har ansvar för.

Metodik

Besöken genomfördes på plats vid kommunernas miljöförvaltningar. Genom att flera kommuner har avtalat om gemensamma miljöförvaltningar finns det för närvarande sju miljöförvaltningar i länet. Bergslagens miljö- och byggförvaltning består av kommunerna i norr, Nora, Lindesberg, Hällefors och Ljusnarsberg. Sydnärkes miljöförvaltning består av kommunerna i söder, Askersund, Laxå och Lekeberg. Övriga kommuner med egen miljöförvaltning är Degerfors, Hallsberg, Karlskoga, Kumla och Örebro.

Vid besöken användes Socialstyrelsens utvärderingsmaterial *Att följa upp och utvärdera tillsynen över hälsoskyddet, Ett metodstöd för länsstyrelserna, bilaga 1*. Materialet har en allmän del och en som är mer inriktad på hälsoskyddstillsynen enligt miljöbalken. Frågeunderlaget hade skickats ut i förväg. Med vid besöken var förutom chefer och tjänstemän vid miljöförvaltningarna även en eller flera representanter för miljönämnderna, ordförande och/eller vice ordförande.

Besöken inleddes med en uppföljning av det föregående kommunbesöket. Den allmänna delen i frågeunderlaget och minnesanteckningarna användes som uppföljningsunderlag för förra omgångens besök, som fokuserade på organisation, delegation, behovsutredning, tillsynsplan, kompetens och resurser. I samband med denna del genomfördes viss granskning av dokument såsom fastställda behovsutredningar, delegationsordning och tillsyns- och/eller verksamhetsplaner.

Den del av frågeunderlaget som var mer inriktad på hälsoskyddstillsynen innehöll frågor om yrkesmässig hygienisk verksamhet, bassängbad, skolor och förskolor. Andra frågor som togs upp var om förvaltningen använder sig av instruktioner och rutiner i arbetet samt om man har mallar för olika typer av beslut.

Efter varje besök upprättades minnesanteckningar från besöket. Anteckningarna skickades till respektive nämnd. Minnesanteckningarna innehåller påpekanden om brister med särskilt fokus på det som är lagstadgat såsom behovsutredning och tillsynsplaner.

Resultat

Organisation

Sedan förra besöksomgången har det skett förändringar i några av kommunernas organisationer. Lekeberg har gått med i det gemensamma samarbetet i södra länsdelen, vilket inneburit att kommunen fått en fristående miljönämnd och förvaltning. Hallsberg har ändrat sin organisation så att kommunen nu har en miljö- och byggnämnd samt egen förvaltning. Övriga kommuner har samma organisation som vid förra besöksomgången. I tabell 1 och 2 framgår vilka förändringar som har skett mellan de olika besöksomgångarna.

En del kommuner har på pappret fristående organisationer men chefen för förvaltningen står indirekt i beroendeställning till en förvaltning med driftsansvar. Detta kan uppstå när miljöchefens lönesättande chef också är chef för en förvaltning med ansvar för drift av verksamhet som miljöförvaltningen bedriver tillsyn över. I Degerfors förfogar miljö- och byggnämnden inte över de ekonomiska resurser som finansierar verksamheten. Ekonomin är istället knuten direkt till kommunstyrelsen, vilket innebär att nämnden inte har möjlighet att göra några ekonomiska prioriteringar. Samma situation råder i Karlskoga där ekonomin styrs via Samhällsbyggnadsförvaltningen. Under Samhällsbyggnadsförvaltningen finns Myndighetsnämnden som tar beslut i de myndighetsfrågor som rör Miljöbalken. Myndighetsnämnden har inga mandat att göra några ekonomiska prioriteringar av tillsynsarbetet.

Tabell 1. Kommunernas nämndorganisation inom miljö- och hälsoskydd

Nämnd	2002-2003	2008-2009	2012-2013
Miljö- och hälsoskyddsnämnd*	Degerfors, Nora, Örebro, Askersund	Örebro, Laxå/Askersund	Sydnärke, Örebro
Miljö- och byggnämnd*	Karlskoga, Lekeberg, Kumla, Lindesberg, Hällefors	BMB, Degerfors, Lekeberg, Kumla	BMB, Kumla, Hallsberg, Degerfors
Annan	Laxå, Ljusnarsberg, Hallsberg	Hallsberg, Karlskoga	Karlskoga

* eller motsvarande

Tabell 2. Kommunernas förvaltningsorganisation inom miljö- och hälsoskydd

Förvaltning	2002-2003	2008-2009	2012-2013
Miljö- och hälsoskyddsförvaltning*	Degerfors, Örebro	Örebro, Laxå/Askersund	Örebro, Sydnärke
Miljö- och byggförvaltning*	Karlskoga, Kumla, Lindesberg	BMB, Degerfors, Lekeberg, Kumla	BMB, Hallsberg, Kumla, Degerfors
Annan	Laxå, Nora, Ljusnarsberg, Lekeberg, Askersund, Hällefors, Hallsberg	Hallsberg, Karlskoga	Karlskoga

* eller motsvarande

Kompetens och resurser

Alla förvaltningar bedömer att de har anställda med rätt kompetens. En del tar upp kompetensutveckling regelbundet vid medarbetarsamtal och genomför kompetenskartläggning för att på ett strukturerat sätt kunna bedöma vilken kompetens som finns på förvaltningen och hur den bör utvecklas. Många anger att de samarbetar med andra myndigheter eller förvaltningar när det finns behov av kompetens som man själv inte förfogar över. Örebro har tillgång till egen juristkompetens som uppges ha varit mycket bra ur rättssäkerhetssynpunkt.

Tre förvaltningar kan inte redovisa huruvida de tillgängliga resurserna överensstämmer med behovet, då man saknar en tillförlitlig behovsutredning. Tre förvaltningar bedömer att de har de resurser som behövs för att genomföra miljöbalkstillsynen. En förvaltning bedömer att de saknar nästan en tjänst för miljöbalkstillsynen. Det som vid resursbrist nedprioriteras är hälsoskyddstillsynen. Det går inte att se något samband mellan antal invånare per handläggartjänst och bedömningen av om tillgängliga resurser är tillräckliga. I tabell 3 framgår antal invånare i respektive kommun samt antal invånare per handläggartjänst vid förra besöksomgången och vid denna omgång.

Tabell 3. Antal miljöhandläggare i relation till antal invånare i kommunen

Kommun	Antal invånare i kommunen 31 dec 2012 (SCB)	Antal invånare per handläggartjänst (miljöbalken) 2008-2009	Antal invånare per handläggartjänst (miljöbalken) 2012-2013
<i>Sydnärkes miljöförvaltning</i>	23861	-	5819
<i>BMB</i>	45171	5 200	4261
<i>Askersund/Laxå</i>	16563	5400	
Askersund	11 011	-	-
Degerfors	9 477	4 900	6318
Hallsberg	15 283	5 900	4702
Hällefors	6988	-	-
Karlskoga	29 631	3 700	7407
Kumla	20 738	6 700	7541
Laxå	5 552	-	-
Lekeberg	7 298	5 900	-
Lindesberg	22979	-	-
Ljusnarsberg	4848	-	-
Nora	10 356	-	-
Örebro	138952	7 000	6316
Totalt i länet	283113	5 800	5873

Behovsutredning och tillsynsplaner

Fyra av sju förvaltningar har en uppdaterad och användbar behovsutredning. Enligt miljötillsynsförordningen ska en operativ tillsynsmyndighet ha en utredning om tillsynsbehovet för myndighetens hela ansvarsområde enligt miljöbalken. Behovsutredningen ska avse en tid om tre år och ses över och uppdateras minst en gång per år.

Enligt 1 kap 8 § i miljötillsynsförordningen ska en operativ tillsynsmyndighet för varje verksamhetsår upprätta en samlad tillsynsplan som omfattar myndighetens ansvarsområde enligt miljöbalken.

Länsstyrelsen anser att en tillsynsplan ska vara ett redskap som tydligt beskriver vilka tillsynsaktiviteter som under året ska genomföras vid de olika typer av objekt som den kommunala nämnden har tillsynsansvar för och vilka resurser som avsätts för arbetet. Tillsynsplanen bör utformas så att den lätt går att följa upp. Planen bör förutom att visa vilka aktiviteter som ska genomföras även visa vilka som bortprioriteras.

Fyra av länets förvaltningar har en tillsynsplan som motsvarar ovanstående beskrivning i stora drag. Tre förvaltningar har planer som mer sammanfattar de huvudsakliga dragen i verksamhetens inriktning.

Enligt tillsynsförordning ska den nämnd som beslutar om behovsutredningen och tillsynsplanen även förfoga över användningen av myndighetens resurser. Denna bestämmelse frångår Degerfors kommun genom att miljö- och byggnämnden som beslutar om behovsutredning och verksamhetsplan inte har befogenhet att besluta om förvaltningens resurser. Fördelningen av resurser beslutas av kommunstyrelsen. Samma situation har man i Karlskoga där fördelningen av resurser sker i Samhällsbyggnadsnämnden medan behovsutredning och tillsynsplan beslutas i Myndighetsnämnden.

Hälsoskyddstillsynens omfattning och användandet av rutiner och instruktioner

Fem förvaltningar uppger att de bedriver regelbunden tillsyn över hälsoskyddsverksamheter. Alla gör detta utifrån en bedömning av var behovet är störst s.k. riskbaserad tillsyn. Man försöker även jobba med mallar och instruktioner för att arbetet ska bli så effektivt och rättssäkert som möjligt. Vissa förvaltningar har jobbat mer aktivt med uppstyrning och kvalitetsarbete inom handläggningen.

Två förvaltningar anger att de nästan enbart jobbar men hälsoskyddet utifrån inkomna klagomål.

Alla anger att de är i behov av mer samverkan och utbildning när det gäller hälsoskyddstillsynen.

Slutsatser och fortsatt arbete

Organisation

Länsstyrelsen är mycket positiv till utvecklingen mot ökad samverkan mellan kommunerna eftersom den bidrar till bättre förutsättningar för att bygga upp och behålla den kompetens och de resurser som krävs för att klara den stora bredd av uppgifter som miljöförvaltningarna har ansvar för.

Behovsutredning och tillsynsplan

Tillsynsarbete är en fortlöpande process med olika faser som kan delas in i behovsutredning, översyn av resurser och kompetens, planering, genomförande och utvärdering. För att få en bra struktur i en verksamhets tillsynsarbete behöver alla bitar finnas på plats. För att förbättra det egna arbetet är det viktigt att kartlägga var det finns behov av förbättringar och var verksamheten redan har ett fungerande system. Detta arbetssätt är även ett tillvägagångssätt för tillsynsmyndigheten att uppfylla kraven som finns gällande rättssäker och kostnadseffektiv tillsyn.

Vid kommunbesöken framkom det att kommuner som har en sämre behovsutredning även har en sämre tillsynsplan. Två kommuner har en tillsynsplan som inte uppfyller de grundläggande kraven för en fungerande tillsynsplan. Jämfört med förra gången kommunerna besöktes ser det bättre ut. Tre kommuner har användbara behovsutredningar och tar årligen fram en tillsynsplan som de följer upp. Vid förra besöksomgången var det ingen kommun som både hade en bra behovsutredning och en fungerande tillsynsplan.

Krav på en tillsynsplans innehåll och utformning

Nedan anges ett antal grundläggande krav på en tillsynsplan:

- Samtliga tillsynsområden enligt miljöbalken ska vara med i planen
- Avvägningar mellan olika områden ska framgå
- Planen bör vara behovsstyrd och utgå från andra viktiga planer och dokument som tagits fram i kommunen t.ex. miljömålsprogram, verksamhetsplaner
- Planen ska visa vilka metoder som ska användas vid tillsynen t.ex. information, uppsökande verksamhet, inventeringar och/eller krav med föreläggande/förbud
- Hur ska uppföljning utvärdering ske? Kvalitativa och kvantitativa mål bör framgå.

Länsstyrelsen kommer under 2013 påbörja planering för hur kommunerna kan stödjas i arbetet med att utveckla sina behovsutredningar och tillsynsplaner. Stöd har efterfrågats från flera av kommunerna.

Hälsoskyddstillsyn

I ett antal kommuner är hälsoskyddstillsynen kraftigt nedprioriterad, vilket innebär att ingen eller mycket begränsad uppsökande verksamhet sker. Det är framförallt de mindre förvaltningarna som lägger mycket små resurser på hälsoskyddstillsynen. En del uppger att de försöker vara delaktiga i de nationella projekt som Socialstyrelsen bedriver.

Några kommuner anger att de inte får in några klagomål från allmänheten angående dålig inomhusmiljö i skolor och förskolor och tar det som en indikation på att det inte är så stora problem. Länsstyrelsen anser att det inte går att dra den slutsatsen.

Länsstyrelsen, tillsammans med kommunerna, har de senaste åren diskuterat hur arbetet med hälsoskyddstillsynen ska kunna bli effektivare och få mer resurser. Under 2013 har ett arbete påbörjats för att höja kompetensen hos inspektörerna som jobbar med tillsyn. Tre seminariedagar med fokus på hälsoskydd planeras. Dessa seminariedagar kommer att genomföras tillsammans med länsstyrelserna i Värmland och Västmanland.

Ett arbetssätt som har diskuterats är normerande tillsynsbesök. Inspektörer från olika kommuner genomför en gemensam inspektion och diskuterar därefter sina intryck och bedömningar. Arbetssättet ger möjligheter för de mera erfarna att utveckla sitt arbete, samtidigt är det ett sätt att hjälpa och stödja andra som inte varit ute på så många inspektioner.

Länsstyrelsen kommer att fortsätta detta arbete i dialog med länets kommuner. De aktiviteter som planeras kommer att föras in i länsstyrelsen tillsynsvägledningsplan som uppdateras årligen.

Bilaga 1

Att följa upp och utvärdera tillsynen över hälsoskyddet, Ett metodstöd för länsstyrelserna.

Att följa upp och utvärdera tillsynen över hälsoskyddet

Ett metodstöd för länsstyrelserna

Artikelnr 2009-10-127

Publicerad www.socialstyrelsen.se, november 2009

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 en modell för uppföljning och utvärdering av kommunernas operativa hälsoskyddstillsyn och att bidra till att det sker på ett likartat sätt i hela landet. 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* efterträdd av *Margareta Palmquist* (projektledare). Övriga deltagare har varit *Magnus Zeilon* (under projektets inledning) och *Guðrun Törnström*. Metodstödet har tagits fram av *Guðrun Törnström*. 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

<i>Förord</i>	3
<i>Sammanfattning</i>	6
<i>Begrepp</i>	7
<i>Läsanvisning</i>	8
<i>1. Inledning</i>	9
Bakgrund.....	9
Syfte	9
Arbetsätt	10
<i>2. Operativ tillsyn och tillsynsvägledning</i>	12
Operativ tillsyn	12
Tillsynsvägledning	13
<i>3. Uppföljning och utvärdering</i>	16
Uppföljning	16
Utvärdering	16
Beskrivning av processen	17
Kommunbesök	18
<i>4. Metodstödet form och tillämpning</i>	20
Metodstöd i fyra delar	20
Tillämpning	22
<i>Del 1:1 Utgångspunkter för operativ hälsoskyddstillsyn</i>	23
Organisation m.m.	23
Delegation.....	24
Resurser och kompetens	25
Samverkan.....	27
<i>Del 1:2 Behovsutredning</i>	30
Allmänt om behovsutredning	30
<i>Del 1:3 Tillsynsplan</i>	34
Allmänt om tillsynsplan	34
<i>Del 2 Granskning av den operativa hälsoskyddstillsynen</i>	37
Granskning av hälsoskyddstillsynen.....	37
<i>Del 3 Granskning av enskilda hälsoskyddsärenden</i>	45

Varför granskning av enskilda ärenden?	45
Exempel på ärendegranskning	46
<i>Del 4 Redovisning av resultat</i>	52
 Resultat från en kommun	52
 Redovisning till Socialstyrelsen	52
<i>Bilaga 1 Förslag till disposition av mötesanteckning</i>	54
<i>Bilaga 2 Frågor till länsstyrelsen för respektive kommun</i>	56
<i>Bilaga 3 Frågor till länsstyrelsen för länet</i>	62

Sammanfattning

De allra flesta länsstyrelser genomför s.k. kommunbesök för att följa upp och utvärdera kommunernas miljöbalkstillsyn. Detaljerade upplysningar, specifika för den operativa hälsoskyddstillsynen finns i regel inte tillgängliga från länsstyrelsernas första kommunbesök. Främst granskas kommunernas organisation och den kommunala nämndens arbete med register, behovsutredning, tillsynsplan och resurser.

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

Metodstödet har utformats som en utvecklad kommunbesöksmodell där länsstyrelserna kan följa upp och utvärdera om tillsynsmyndigheterna har ett systematiskt angreppssätt för planering, genomförande och uppföljning av hälsoskyddstillsynen som tar sikte på miljö kvalitetsmålen 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 granskning av enskilda hälsoskyddsärenden.

Socialstyrelsens utgångspunkt vid bedömning av den operativa hälsoskyddstillsynen har varit hur länsstyrelserna hittills gjort sina uppföljningar och utvärderingar i samband med kommunbesök. Länsstyrelserna föreslås i fortsättningen bedöma om den kommunala nämnden *uppfyller* eller om man *inte uppfyller* de ställda kraven när det gäller operativ hälsoskyddstillsyn, inklusive handläggning av enskilda ärenden.

Tillämpning av metodstödet ska ge svar på frågor som, hur bedrivs operativ hälsoskyddstillsyn, bidrar tillsynen till att olika relevanta mål kan nås, är tillsynen effektiv och likvärdig.

Resultaten ska kunna användas av länsstyrelserna i ett främjande syfte och bidra till att förklara, stödja och för att tillsammans med kommunerna utveckla hälsoskyddstillsynen. Resultaten ska även visa var det finns behov av tillsynsvägledning i form av stöd och råd eller samordning.

Begrepp

Behovsutredning: Utredning om tillsynsbehovet inom myndighetens ansvarsområden. Behovsutredningen ska varje år uppdateras med hänsyn till de förutsättningar som kan ha ändrats¹.

Effektiv och likvärdig operativ tillsyn: Begreppen beskrivs i en rapport publicerad av Tillsyns- och föreskriftsrådet² och Socialstyrelsen tolkar dem på följande sätt. Med *effektiv operativ tillsyn* menas att tillsynsmyndigheterna prioriterar sitt arbete och använder tillsynsmetoder som stöder ett effektivt arbetssätt. En *likvärdig operativ tillsyn* innebär att den rättsliga tillämpningen av miljöbalken är lika från fall till fall och oberoende av vilken myndighet som gör den.

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

Tillsynsplan: Myndigheten ska för sina ansvarsområden varje verksamhetsår upprätta en samlad tillsynsplan för hur tillsynsarbetet skall bedrivas. Tillsynsplanen ska baseras på behovsutredningen och verksamhetsregistret⁴.

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

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

³ 9 kap. 3 § miljöbalken.

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

Läsanvisning

I inledningen, anges bakgrunden till och syftet med detta metodstöd samt hur metodstödet har tagits fram. Kapitel 2 redogör kort för operativ tillsyn enligt miljöbalken med betoning på den kommunala nämndens ansvar. Här beskrivs även vad tillsynsvägledning är, inklusive länsstyrelsernas och Socialstyrelsens ansvar. Efter detta kommer kapitel 3 som tar upp det viktigaste att tänka på vid uppföljning och utvärdering.

Sedan följer kapitel 4 som beskriver utformningen av metodstödet med dess fyra delar. I detta kapitel anges även hur metodstödet bör tillämpas av länsstyrelserna. Metodstödet **Del 1** (Utgångspunkter Del 1:1, Behovsutredning Del 1:2 och Tillsynsplan Del 1:3) handlar om de förutsättningar som är gemensamma för all operativ tillsyn enligt miljöbalken. Metodstödet **Del 2** ger stöd för en granskning av den operativa hälsoskyddstillsynen. Metodstödet **Del 3** visar hur enskilda hälsoskyddsärenden kan granskas. Av metodstödet **Del 4** framgår på vilket sätt mötesanteckningar inklusive bedömning kan utformas och vilka resultat länsstyrelserna bör redovisas till Socialstyrelsen.

1. Inledning

Bakgrund

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. En effektiv hälsoskyddstillsyn är en förutsättning för att nå syftet med miljöbalken och de hälsorelaterade målen i miljömålsarbetet. Det övergripande målet med hälsoskyddstillsynen är att den miljörelaterade ohälsan hos befolkningen minskar och att en hög hälsoskyddsnivå upprätthålls.

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 praktiskt både för kommunerna och för Socialstyrelsen och som samtidigt kan ge en bild av hur hälsoskyddstillsynen fungerar i landet. Detta metodstöd bygger på länsstyrelsernas kommunbesök och är ett led i att förbättra möjligheterna till nödvändig och värdefull uppföljning och utvärdering av den operativa hälsoskyddstillsynen.

Syfte

Avsikten med metodstödet är att stödja länsstyrelserna i sin tillsynsvägliggande roll i arbetet med uppföljning och utvärdering av kommunernas hälsoskyddstillsyn och bidra till att det sker på ett likartat sätt i hela landet. Socialstyrelsen avser att på en nationell nivå väga samman länsstyrelsernas uppföljning och utvärdering av hälsoskyddstillsynen .

Metodstödet har utformats på ett sådant sätt att det ska kunna ge kvantitativa och kvalitativa svar på t.ex. hur hälsoskyddstillsynen fungerar och om tillsynen bidrar till att olika relevanta mål kan nås. Det centrala är att följa upp och utvärdera om tillsynen är effektiv och likvärdig. Därför behöver länsstyrelserna undersöka om den kommunala nämnden har en systematisk planering, genomförande och uppföljning av hälsoskyddstillsynen som tar sikte på miljökvalitetsmålen och andra relevanta politiska mål.

Länsstyrelserna bör använda resultaten i ett främjande syfte och bidra till att förklara, stödja och utveckla kommunernas operativa hälsoskyddstillsyn. Resultaten bör också kunna utnyttjas för att förbättra den del av länsstyrelsernas och Socialstyrelsens tillsynsvägledning som gäller stöd och råd samt samordning.

Metodstödet är i första hand till för länsstyrelserna men det kan även användas av kommunerna i samband med uppdatering av behovsutredningar och tillsynsplaner, vid uppföljning och utvärdering av den operativa hälsoskyddstillsynen eller vid förberedelse inför länsstyrelsernas kommunbesök.

Arbetsätt

Socialstyrelsen gick igenom sina erfarenheter från hittills utförda uppföljningar inom miljöbalkens tillämpning, likaså vad andra medlemmar i Tillsyns- och föreskriftsrådet⁵ gjort inom området uppföljning och utvärdering. Möjliga statistikkällor angående hälsoskyddsobjekt m.m. inventerades och projektet förankrades med andra centrala miljöbalksmyndigheter samt med länsstyrelserna.

Länsstyrelserna intervjuades

Alla länsstyrelser intervjuades och deras arbete inom området uppföljning och utvärdering analyserades. Frågorna berörde om länsstyrelserna genomför kommunbesök, hur ofta det sker, på vilket sätt de utförs och om man har för avsikt att fortsätta med verksamheten. Dessutom ställdes frågor om vilket stöd det finns behov av när det gäller uppföljning och utvärdering av kommunernas operativa hälsoskyddstillsyn samt hur ett sådant stöd bör utformas. 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 hur kommunerna organiserat verksamheten. Kraven enligt 7 § förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken har utgjort underlag för de diskussioner som förts. Flera länsstyrelser uttryckte att man har för avsikt att utveckla sitt arbetsätt när det gäller uppföljning och utvärdering.

I samband med intervjuerna bad Socialstyrelsen även att få tillgång till skriftligt material från länsstyrelsernas kommunbesök. Länsstyrelserna redovisade allt från information om planerade kommunbesök, material från själva uppföljningen och utvärderingen samt mötesanteckningar inklusive de bedömningar som gjorts.

Intervjuerna genomfördes i mars 2007 och svaren presenteras i en separat rapport som publicerades i augusti 2007⁶.

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 effektiv hälsoskyddstillsyn, på vilket sätt kommunbesöksmodellen⁷ kan utvecklas samt hur bedömningskriterier kan användas.

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

⁵ 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/.

⁶ Länsstyrelsernas kommunbesök enligt miljöbalken – en intervjuundersökning. Stockholm: Socialstyrelsen; 2007.

⁷ Modellen beskrivs i Tillsyns- och föreskriftsrådets rapport, Erfarenheter från länsstyrelsernas tillsynsvägledning – med fokus på uppföljning och utvärdering av operativ tillsyn, Dnr 235-5060-04.

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 miljöbalktillsyn. Med utgångspunkt från de värdefulla synpunkter som framkom gjordes en revidering och förslag till metodstöd utformades.

Remiss av förslag till metodstöd

Under tiden 6 oktober till 20 november 2008 remitterades förslaget till metodstöd till 36 instanser och 31 svar inkom.

Socialstyrelsen bad att få länsstyrelsernas synpunkter på metodstödet struktur och innehåll, möjligheter till tillämpning samt hur resultaten kan ge underlag för övriga delar av tillsynsvägledningen.

När det gällde kommunerna efterfrågades kommentarer hur metodstödet kan användas vid den egna uppföljningen och utvärderingen av hälsoskyddstillsynen, vid revidering av behovsutredning och tillsynsplan samt vid förberedelse inför länsstyrelsens kommunbesök.

Länsstyrelser, kommuner m.fl. remissinstanser framförde värdefulla synpunkter på metodstödet utformning och innehåll. Flera länsstyrelser uttalade också att metodstödet bör utvecklas med en gemensam bas för all miljöbalktillsyn. En sådan grund bör sedan kompletteras med fördjupade delar för övrig miljöbalktillsyn på motsvarande sätt som Socialstyrelsen gjort för hälsoskyddstillsynen (Jfr. Metodstödet Del 2 och 3).

Efter remissen bearbetades metodstödet ännu en gång och det fick sin slutliga utformning.

Miljösamverkan Sverige

Socialstyrelsen ingår sedan januari 2009 i Miljösamverkan Sverige (MSS) som är en samverkansform mellan alla länsstyrelser, Naturvårdsverket och Socialstyrelsen. Syftet med MSS är att genom gemensamma insatser stödja länsstyrelserna i rollen som tillsynsvägledare och som operativ tillsynsmyndighet.

MSS använder detta metodstöd i ett av de projekt som genomförs 2009. Syftet med projektet, Metodstöd Hälsoskydd, är att länsstyrelsernas uppföljning och utvärdering av kommunernas operativa hälsoskyddstillsyn ska ske på ett likartat sätt från och med år 2010. Resultaten redovisas sedan till Socialstyrelsen som gör en nationell översikt av hälsoskyddstillsynen.

Projektet syftar även till att visa sambanden mellan uppdraget att skydda människors hälsa och operativ hälsoskyddstillsyn samt att föreslå hur länsstyrelsernas och Socialstyrelsens parallella tillsynsvägledningsansvar kan tydliggöras.

2. Operativ tillsyn och tillsynsvägledning

Operativ tillsyn

Miljöbalkens 26 kapitel handlar om tillsyn. Där anges att tillsynen ska säkerställa syftet med miljöbalken och de föreskrifter som har meddelats med stöd av balken⁸.

Begreppet operativ tillsyn definieras i 3 § förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken som sådan tillsyn som utövas direkt gentemot den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd.

Den operativa 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 utdömning 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.

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.

Operativ hälsoskyddstillsyn

I och med miljöbalkens införande är en uppdelning i miljöskyddstillsyn och hälsoskyddstillsyn ett föråldrat synsätt då tillsynen enligt miljöbalken har både människors hälsa och miljön i fokus. En vid tolkning av begreppet hälsoskyddstillsyn är att det inbegriper all form av tillsyn som syftar till att motverka olägenhet för människors hälsa. I detta sammanhang menas med operativ hälsoskyddstillsyn sådan tillsyn som utövas med stöd av 33-38 §§ förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (FMH),

⁸26 kap. miljöbalken (1998:808).

kommunala föreskrifter antagna enligt 39, 40 och 42 §§ FMH samt 45 § FMH.

Den kommunala nämndens uppgift

Varje kommun utövar tillsyn över miljö- och hälsoskyddet genom den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämt. Den lokala tillsynen inom miljö- och hälsoskyddsområdet är omfattande.

Enligt förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken ska myndigheter som tilldelats operativa tillsynsuppgifter avsätta resurser för tillsynsarbetet som i tillräcklig grad svarar mot behovet av tillsyn samt ha personal med tillräcklig kompetens för tillsynsarbetet⁹. Det ingår även i den kommunala nämndens ansvar att följa upp och utvärdera den egna tillsynsverksamheten. Resultaten och slutsatserna bör användas för att kontinuerligt förbättra planeringsprocessen och tillsynsarbetet¹⁰.

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.

I behovsutredningen bedömer den kommunala nämnden tillsynsbehovet och de resurser som behövs för att utföra tillsyn enligt miljöbalken för att nå miljökvalitetsmålen. Tillgängliga resurser ska inte beaktas i behovsutredningen utan utredningen ska visa den tillsyn nämnden ansvarar för.

Tillsynsplanen ska baseras på behovsutredningen och registret över de verksamheter som fordrar återkommande tillsyn. I tillsynsplanen redovisas hur tillsynen prioriteras bl.a. med utgångspunkt från nämndens resurser. Nämnden är skyldig att fatta beslut om såväl behovsutredning som tillsynsplan¹¹.

Tillsynsvägledning

Definition av begreppet tillsynsvägledning

Begreppet tillsynsvägledning definieras i 3 § förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken som sådan tillsyn som består i

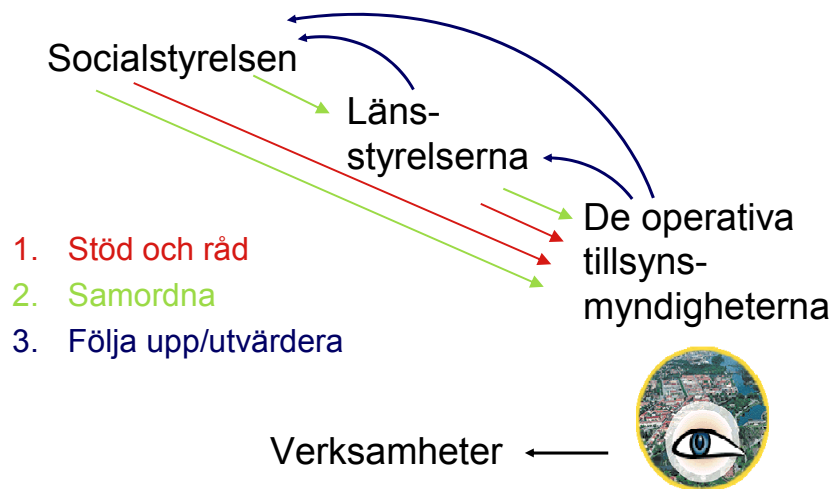
- att ge *stöd och råd* till de operativa tillsynsmyndigheterna
- *samordning* av den operativa tillsynen samt
- *uppföljning och utvärdering* av den operativa tillsynen.

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

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

¹⁰ Operativ tillsyn. Stockholm: Naturvårdsverket; 2001. Handbok 2001:4.

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



Figur 1. Socialstyrelsens och länsstyrelsernas ansvar för tillsynsvägledning, dvs. stöd och råd, samordning samt uppföljning och utvärdering, av de operativa tillsynsmyndigheterna som utövar operativ tillsyn (svart pil) över verksamheter

Länsstyrelsernas tillsynsvägledning

Länsstyrelserna ansvarar för tillsynsvägledning som rör tillsyn enligt hela miljöbalken, d.v.s. 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 miljökvalitetsmålen 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 tillsynsvägledning

Socialstyrelsen har det centrala ansvaret för tillsynsvägledningen¹³ när det gäller miljöbalkens tillämpning i frågor enligt 9 kap. miljöbalken om hälsoskydd i bostäder och lokaler m.m. samt smittskyddsfrågor och övriga hälsoskyddsfrågor av hygienisk och medicinsk karaktär. Socialstyrelsen har även tillsynsvägledningsansvar för vissa frågor enligt 14 och 15 kapitlet miljöbalken.

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

¹³ Förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken, § 13 k.

I egenskap av central myndighet inom hälsoskyddsområdet arbetar Socialstyrelsen med att följa upp och utvärdera hur miljöbalken och allmänna råd tillämpas. Socialstyrelsen lämnar också stöd och råd till kommuner och länsstyrelser för att öka miljöbalkens genomslag och effekt. Nationella tillsynsprojekt är exempel på samordnade insatser som genomförs tillsammans med kommuner och länsstyrelser.

Syftet med uppföljning och utvärdering

Den uppföljning och utvärdering som länsstyrelserna och Socialstyrelsen genomför har flera syften. Det handlar bl.a. om att

- följa upp och bedöma om den tillsyn som genomförs utförs enligt 26 kap. 1 § miljöbalken
- ta del av vilka tillsynsmetoder som används och värdera om de är effektiva
- undersöka hur hälsoskyddstillsynen kan främjas och
- ta reda på behov av stöd och råd samt samordning.

Genomförande av uppföljning och utvärdering kan vara till stor nytta för kommunerna. Det handlar främst om att granskningen bör bidra till att främja och utveckla den operativa hälsoskyddstillsynen. En annan fördel är att länsstyrelsernas och Socialstyrelsens erfarenheter kan medverka till att förbättra tillsynsvägledningen.

3. Uppföljning och utvärdering

Socialstyrelsen har använt Ekonomistyrningsverkets vägledning¹⁴ om vad uppföljning och utvärdering är samt den generella strategin för genomförande som utgångspunkt för detta metodstöd.

Uppföljning

Att göra en **uppföljning** är att registrera och beskriva ett händelseförlopp, d.v.s. att värderingsfritt samla in och registrera data. 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.

Uppföljning av den operativa hälsoskyddstillsynen kan bl.a. handla om att kontrollera hur tillsynen följer den av nämnden beslutade tillsynsplanen och vilka resultat som framkommit.

Utvärdering

En **utvärdering** är en systematisk bedömning i efterhand av en insats, d.v.s. en granskning och värdering av data med syfte att nå en djupare förståelse och vägledning för fortsatt handlande. Genom utvärdering kan frågor som *Varför har det hänt? Vilken är effekten? Beror utfallet på insatsen? Har det fungerat bra?* besvaras med förklaringen *För att....* Utvärderingen kan ha fokus på effekter, arbetsprocesser, resurser, kompetens, roller eller en hel organisation.

En annan viktig skillnad är att en utvärdering är avgränsad till särskilt utvalda områden. Uppföljning saknar denna tydliga avgränsning.

Utvärdering av den operativa hälsoskyddstillsynen kan t.ex. handla om att analysera och visa orsaker till ett väl fungerande tillsynsarbete eller orsaker till problem hos de operativa tillsynsmyndigheterna. En utvärdering kan också visa vilket behov som finns av tillsynsvägledning och på så sätt ge underlag till de tillsynsvägledande myndigheternas prioritering¹⁵.

Insamling av data

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

- *Dokumentmetoden*: insamling av skriftliga dokument
- *Frågemetoden*: enkät eller intervju (personlig, i grupp, via telefon).
- *Observationsmetoden*: t.ex. direkt observation

¹⁴ Att beställa utvärderingar – en vägledning. Stockholm: Ekonomistyrningsverket; 2005. ESV 2005:26.

¹⁵ Operativ tillsyn. Stockholm: Naturvårdsverket; 2001. Handbok 2001:4.

I regel tillämpas dokument- och frågemetoden vid länsstyrelsernas kommunbesök.

En operativ tillsynsmyndighet är skyldig att på begäran lämna den information som behövs för att uppföljning och utvärdering ska kunna göras¹⁶. Endast sådana uppgifter som behövs för uppföljningen och utvärderingen får begäras in. Länsstyrelsen bör inte be att få ta del av uppgifter som redan är kända eller som lätt kan samlas in via andra källor.

Beskrivning av processen

Klargör syftet!

En uppföljning och utvärdering bör utföras på ett planlagt sätt. Det första steget vid planering av en granskning är därför att klarlägga syftet och hur resultaten ska användas. Syftet påverkar både ambitionsnivå, resurser och tillvägagångssätt. Det kan även vara av betydelse att inledningsvis diskutera eventuella negativa reaktioner på de kommande resultaten.

Det är också viktigt att tänka på om resultaten blir användbara, ligger rätt i tiden, granskar ett väsentligt område och ger ökad kunskap om det som undersöks. Uppföljning och utvärdering ska bl.a. ge svar på frågor om måluppfyllelse, nytta, kostnader, effektivitet och kvalitet.

Om uppföljning och utvärdering görs för att kontrollera en verksamhet eller en insats, granskas om verksamheten 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.

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

Båda dessa syften krävs för att kunna styra och utveckla verksamheten. Resultaten från granskningen kan då bli ett bra underlag för att utveckla och förändra tillsynsarbetet.

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.

I detta metodstöd presenteras en bruttolista med exempel på frågor. Sammanställningen har gjorts med ledning av de frågor länsstyrelserna redovisade i samband med intervjuundersökningen våren 2007. Vid förberedelse inför ett kommunbesök avgör länsstyrelsen vilka frågor som är relevanta att ställa s.k. kärnfrågor. Det är inte möjligt att förutse vilka följdfrågor som kan bli aktuella beroende på de svar kommunen lämnar.

¹⁶ 9 § Förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken.

För att man ska kunna göra en bedömning måste frågorna ställas mot en referenspunkt. Det kan t.ex. vara krav enligt lagstiftning för en viss verksamhet.

Hantera resultaten

Uppdraget att slutföra en uppföljning och utvärdering ser olika ut beroende på om granskningen är intern eller extern d.v.s. om den kommunala nämnden gör det själv eller om det är länsstyrelsen. Det handlar alltid om att ta ställning till de svar som framkommit.

Länsstyrelsens uppföljning och utvärdering bör avslutas genom att, direkt på platsen, muntligen summera vad som framkommit under kommunbesöket. Om länsstyrelsen konstaterar brister i den operativa hälsoskyddstillsynen bör dessa i första hand redovisas för den ansvariga nämnden.

Enligt Socialstyrelsen bör länsstyrelsen och nämnden diskutera hur felaktigheter eller brister kan åtgärdas och skälig tid för detta. Skyldighet att vidta rekommenderade åtgärder vilar på den ansvariga nämnden. Länsstyrelsen kan följa upp resultaten genom att be om återrapportering från nämnden.

Det kan också vara lämpligt att diskutera hur länsstyrelsen kan bidra till att utveckla hälsoskyddstillsynen genom tillsynsvägledning.

Sanktionsmöjligheter

Länsstyrelsen kan inte tillämpa några sanktioner mot en kommun där brister i den operativa hälsoskyddstillsynen konstaterats. Sådana möjligheter finns endast för delegerad miljöskyddstillsyn där delegationen i sådana fall kan återkallas¹⁷.

Kommunbesök

De allra flesta länsstyrelser använder kommunbesöksmodellen när de utför uppföljning och utvärdering av kommunernas operativa miljöbalkstillsyn. Den främsta fördelen med denna metod är den aktiva dialog som förs med kommunerna och att länsstyrelserna får ta del av verksamheten i dess ordinarie miljö. I vissa län pågår ett utvecklingsarbete i samband med genomförande av det andra kommunbesöket¹⁸.

I bilaga 2 till Tillsyns- och föreskriftsrådets rapport¹⁹ finns en handledning för kommunbesök, inklusive exempel från tre län. Handledningen sammanfattar de viktigaste momenten när det gäller *förberedelse, genomförande* och *aktiviteter efter besöket*. Rapporten ger även god vägledning till länsstyrelserna när de planerar att utveckla metoderna för uppföljning och utvärdering eller när ny personal ska introduceras i uppgiften.

Socialstyrelsen rekommenderar de som ska utföra kommunbesök att ta del av denna rapport och vill särskilt betona följande.

¹⁷ 26 kap. 4 § miljöbalken (1998:808).

¹⁸ Länsstyrelsernas kommunbesök enligt miljöbalken – en intervjuundersökning. Stockholm: Socialstyrelsen; 2007.

¹⁹ Erfarenheter från länsstyrelsernas tillsynsvägledning, Med fokus på uppföljning och utvärdering. Stockholm: Tillsyns- och föreskriftsrådet; 2005.

Uppföljning och utvärdering av den operativa hälsoskyddstillsynen i en kommun kräver ett utförligt förberedelsearbete. Länsstyrelsen bör därför ta del av så mycket information som möjligt (t.ex. behovsutredning, tillsynsplan, taxa för tillsynen, delegationsordning, miljömålsarbete, överklagade beslut, information på webben m.m.) om den aktuella kommunen. På så sätt får länsstyrelsen en uppfattning om den operativa tillsyn som bedrivs innan kommunbesöket och besöket kan bli effektivt.

Med utgångspunkt från denna "bild" avgör länsstyrelsen sedan vilka frågor s.k. kärnfrågor som kan vara aktuella att ställa. Vid dialog med den ansvariga nämnden kontrolleras om "bilden" överensstämmer med verkligheten eller om den behöver revideras. Goda tillsynsinsatser bör lyftas fram då de kan fungera som bra exempel för andra kommuner. Under kommunbesöket bör förslag till åtgärder diskuteras och tidplan för genomförande.

Så snart som möjligt efter kommunbesöket bör länsstyrelsen lämna en skriftlig redogörelse till den ansvariga nämnden t.ex. i form av mötesanteckning med bedömning.

Inför andra omgången kommunbesök

Innan länsstyrelsen klarlägger syftet med besöket bör man först beakta hur lång tid som gått sedan förra besöket och 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?

När länsstyrelsen orienterat sig så mycket som möjligt avgörs sen om det finns behov av att genomföra ett nytt utförligt kommunbesök eller i fall det räcker att fokusera på vissa speciella uppgifter. Om det inte har 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 bedömning från det senare kommunbesöket är det av betydelse att få fram att uppföljning och utvärdering även genomförts tidigare. Det är lämpligt att redovisa skillnaden 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.

Lästips

Utvärdering steg för steg. Stockholm: Naturvårdsverket; Rapport 5582.
Operativ tillsyn. Stockholm: Naturvårdsverket; 2001. Handbok 2001:4.

4. Metodstödet form och tillämpning

Metodstöd i fyra delar

Grundläggande för uppföljning och utvärdering av miljöbalkstillsynen är att följa upp 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 tillsynsbehovet, register över verksamheter som kräver återkommande tillsyn och en tillsynsplan samt att nämnden regelbundet följer upp och utvärderar tillsynsverksamheten. Utgångspunkten i detta metodstöd är därför att ge underlag som belyser den operativa hälsoskyddstillsynen i förhållande till dessa krav.

Del 1 utgör själva fundamentet för den operativa tillsynen och handlar om organisation, kompetens och resurser (*Del 1:1, Utgångspunkter för operativ hälsoskyddstillsyn*) samt styrdokumentet (*Del 1:2, Behovsutredning och Del 1:3, Tillsynsplan*).

De uppgifter som anges i dessa delar är gemensamma för all tillsyn enligt miljöbalken. Socialstyrelsen har valt att ta med dem då de utgör den allmänna grunden för all operativ tillsyn, inklusive hälsoskyddstillsynen. Socialstyrelsen anser att denna bakgrund krävs för att kunna följa upp och utvärdera den operativa hälsoskyddstillsynen i en kommun.

Resultaten från del 1 ska kunna ge svar på om kommunen har ett systematiskt angreppssätt för planering, genomförande och uppföljning av den operativa hälsoskyddstillsynen som tar sikte på miljö kvalitetsmålen och andra relevanta politiska mål.

Del 2 handlar om *Granskning av den operativa hälsoskyddstillsynen*.

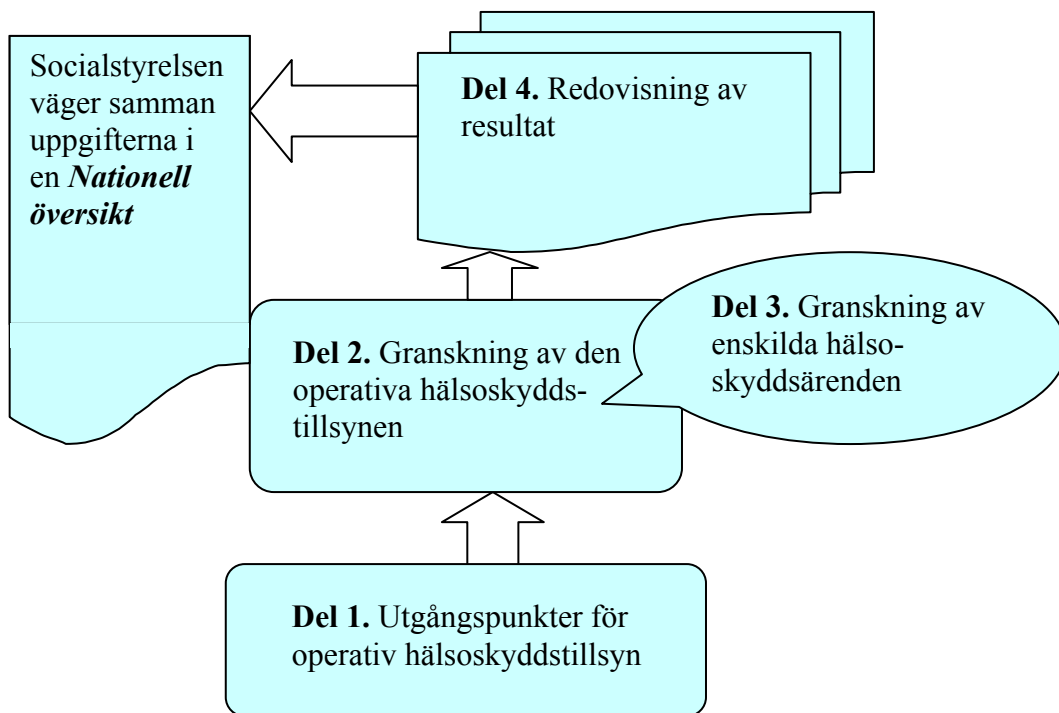
Tillämpning av del 2 ska visa vilken operativ hälsoskyddstillsyn som bedrivs, hur tillsyn genomförs, om tillsynen bidrar till att olika relevanta mål kan nås och behovet av ytterligare tillsynsvägledning.

Del 3 ger exempel på *Granskning av enskilda hälsoskyddsärenden*.

Med stöd av del 3 kan länsstyrelsen få en bekräftelse på hur den operativa tillsynen fungerar i praktiken, d.v.s. om den är effektiv och likvärdig.

Del 4 handlar om *Redovisning av resultat*. Avsnittet inleds med en rekommendation hur länsstyrelsen bör utforma mötesanteckning från ett kommunbesök inklusive bedömning. Av del 4 framgår också vilka uppgifter länsstyrelsen bör redovisa till Socialstyrelsen dels per kommun, dels samlat för länet.

En förutsättning för att Socialstyrelsen ska kunna väga samman länsstyrelsernas resultat till en nationell granskning är att resultat kan redovisas för del 1, 2 och 3 i enlighet med detta metodstöd. Metodstödet styr inte hur resultaten tas fram, men länsstyrelserna måste säkerställa att resultaten är jämförbara och att de kan vägas samman på nationell nivå.



Figur 2. Sambandet mellan metodstödet fyra delar och redovisning till Socialstyrelsen

Disposition

Metodstödet delar 1, 2 och 3 har disponerats med följande gemensamma underrubriker. Det finns dock en skillnad genom att del 1 inte innehåller något utvärderande inslag.

- Stöd för bedömning (ej del 1)
- Vad säger lagen?
- Dokument av intresse
- Exempel på frågor
- Resultat och förslag till åtgärder
- Bedömning (ej del 1)
- Lästips

I avsnittet ”Stöd för bedömning” anges vad den kommunala nämnden bör uppfylla inom respektive område. Länsstyrelserna föreslås i fortsättningen bedöma om den kommunala nämnden *uppfyller* eller om man *inte uppfyller* de ställda kraven inom dessa områden. Bedömning görs med stöd av resultaten från uppföljning av ingivna dokument och den kommunala nämndens svar på olika frågor. Svaren värderas sedan i förhållande till det som nämnden bör uppfylla.

Under rubriken ”Vad säger lagen?” hänvisas till lag eller förordning för respektive avsnitt, d.v.s. vilka regler som den kommunala nämnden är skyldig att följa.

”Dokument av intresse” ger exempel på underlag som kan vara viktiga att ta del av som förberedelse inför ett kommunbesök eller vid annan form av uppföljning och utvärdering.

Stycket med ”Exempel på frågor” ska ses som en bruttolista med exempel på frågor som kan vara lämpliga att ställa. Avsikten är inte att alla dessa ska diskuteras, utan endast ett urval av dem. Vilka frågor som kommer att utgöra underlag för dialog med den kommunala nämnden avgörs t.ex. av innehållet i den skriftliga dokumentation som länsstyrelsen tagit del av, miljöhälsotillståndet i kommunen eller av speciella förhållanden som bör prioriteras lokalt eller i länet. Länsstyrelserna kan även ställa andra frågor eller komplettera med följdfrågor som man bedömer väsentliga i den aktuella kommunen.

Vissa frågor i del 1 har markerats särskilt då svaren på dessa ska rapporteras till Socialstyrelsen. Därför bör länsstyrelsen säkerställa att dessa frågor diskuteras i samband med kommunbesöket. Någon sådan markering har inte gjorts i del 2 och del 3 då omständigheterna styr/avgör vilka frågor som bör besvaras vid kommunbesöket.

Med ledning av ”Resultat med förslag till åtgärder” kan länsstyrelserna få stöd för hur resultaten bör diskuteras med den ansvariga nämnden. Det är viktigt att uppföljningen och utvärderingen visar både på förtjänster och brister in den operativa hälsoskyddstillsynen samt att åtgärder diskuteras. I detta metodstöd ges några förslag på åtgärder. Det är däremot inte möjligt att rekommendera vad som kan vara lämpligt i varje enskilt fall.

Uppföljningen och utvärderingen (av del 2 och 3) avslutas med ”Bedömning” där länsstyrelser sammanfattar vilka slutsatser man kommit fram till.

Samtliga avsnitt avslutas med ”Lästips” med exempel på dokument där länsstyrelsen kan få ytterligare information inom respektive område.

Tillämpning

Tanken med metodstödet är att de tre delarna används vid länsstyrelsernas kommunbesök. De flesta länsstyrelser har genomfört uppföljning och utvärdering av kommunernas miljöbalkstillsyn tidigare. Därför är det troligt att dessa länsstyrelser har god kunskap om kommunernas organisation m.m. I sådana fall kan länsstyrelsen tillämpa del 1 genom att endast kontrollera om förändringar skett gentemot tidigare.

Länsstyrelserna koncentrerar istället uppföljningen och utvärderingen genom att tillämpa Del 2 – Granskning av den operativa hälsoskyddstillsynen och enligt Del 3 – Granskning av enskilda hälsoskyddsärenden.

Del 1:1 Utgångspunkter för operativ hälsoskyddstillsyn

Organisation m.m.

En ändamålsenlig kommunal organisation både på nämnds- och förvaltningsnivå är en av de förutsättningar som fordras för att bedriva operativ tillsyn enligt miljöbalken.

Det är viktigt att följa upp den kommunala organisationen då kommunen även kan vara verksamhetsutövare för hälsoskyddsverksamheter som lyder under miljöbalken. Därför bör länsstyrelsen kontrollera att drift och tillsyn av verksamheter som lyder under miljöbalken är åtskilda organisatoriskt.

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.

Tillsyns- och föreskriftsrådets minimikrav

I december 2004 presenterade Tillsyns- och föreskriftsrådet en samsyn kring frågan om jävsförhållanden i kommunerna²⁰. 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.

Dokument av intresse

Den kommunala organisationen på nämnds- och förvaltningsnivå.

Den kommunala nämndens reglemente.

Exempel på frågor

- På vilket sätt har kommunen organiserat tillsyn enligt miljöbalken? Vilken nämnd respektive förvaltning ansvarar för den operativa hälsoskyddstillsynen?

²⁰ Samsyn kring frågan om jävsförhållanden i kommunerna. Stockholm: Tillsyns- och föreskriftsrådet; 2004. Dnr 117-6198-04, Bilaga 3.

- Var i kommunens organisation (nämnd och förvaltning) ligger driftansvar för kommunal verksamhet där miljöbalkstillsyn kan vara aktuell (t.ex. fastighetsförvaltning, skolor, förskolor m.fl.)?
- Är kommunens reglemente utformat så att det finns en tydlig uppdelning av ansvar för drift och tillsyn?
- Står tjänsteman som arbetar med tillsynsfrågor i direkt beroendeställning till chef som samtidigt har driftansvar?
- Har den förvaltning som ansvarar för operativ hälsoskyddstillsyn en egen chef? Om svaret är nej – vem beslutar om miljö- och hälsoskyddsinspektörernas lön, kompetensutveckling och semester respektive håller löne- och utvecklingssamtal?
- 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 lösa eventuella jävsproblem?
- Vilka erfarenheter har gjorts av att bedriva miljöbalkstillsyn över kommunala verksamheter?
- Vilka fördelar respektive nackdelar finns med nuvarande organisation med tanke på tillsyn enligt miljöbalken?
- Hur fungerar samarbetet mellan nämnd och förvaltning?

Resultat och förslag till åtgärder

I kommuner där drift och tillsyn av verksamheter som lyder under miljöbalken ej är åtskilda bör länsstyrelsen ta reda på vad som brister och skälen till detta. Länsstyrelsen och nämnden bör tillsammans komma fram till förslag till åtgärder, inklusive lämplig tidplan. Tillsyns- och föreskriftsrådets skrivelse bör utgöra underlag vid diskussionen.

Lästips

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

Delegation

Den operativa hälsoskyddstillsynen kan effektiviseras genom att nämnden överlåter beslutanderätten för vissa angivna ärenden till förvaltningens personal.

Vad säger lagen?

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

Dokument av intresse

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

Exempel på frågor

- Vilka övergripande riktlinjer tillämpas för delegation?
- Vilka typer av ärenden är delegerade och till vilken nivå?
- Är delegationsordningen heltäckande m.a.p. hälsoskyddet, vilka ärenden är delegerade?
- Ingår beslut enligt de lokala hälsoskyddsföreskrifterna i delegationsordningen?
- Tillämpas särskilda rutiner för brådskande tillsynsärenden?
- Vad gäller för åtalsanmälningar?
- På vilket sätt informeras nämnden om delegationsbeslut?
- Följer nämnden upp att delegationsordningen är ändamålsenlig?
- Finns planer på att ändra delegationsordningen och vilka rutiner praktiseras vid revidering?

Resultat och förslag till åtgärder

De brister som noteras avseende delegationen bör analyseras. Rekommendationer från Sveriges Kommuner och Landsting samt handläggningsrutiner för delegationsbeslut bör utgöra underlag vid diskussionen. Länsstyrelsen och nämnden bör tillsammans komma fram till förslag till åtgärder, inklusive lämplig tidplan.

Lästips

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

Resurser och kompetens

För att kunna bedriva operativ tillsyn enligt miljöbalken krävs tillgång till ekonomiska och tekniska resurser samt kompetent personal

Det finns olika sätt att utnyttja tillgängliga resurser så effektivt som möjligt, t.ex. tillämpa handläggningsrutiner, samverka inom och mellan kommunala förvaltningar och samverka över kommungränsen så att kompetens kan spridas.

Vad säger lagen?

Enligt 7 § Förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken ska en myndighet som har tilldelats operativa tillsynsuppgifter avsätta *resurser* för till-

synsarbetet som i tillräcklig grad svarar mot behovet av tillsyn samt ha personal med tillräcklig *kompetens* för tillsynsarbetet.

Enligt miljöbalken 27 kap.1§ har kommunerna rätt att ta ut en tillsynsavgift från verksamhetsutövare. Kommunfullmäktige beslutar vilken taxa som ska gälla lokalt. Som stöd för kommunerna har Sveriges Kommuner och Landsting utarbetat förslag till taxa utifrån risk- och resursbedömning²¹.

Dokument av intresse

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 sannolikt få en uppfattning om den totala tiden för operativ tillsyn och den andel som avser hälsoskyddstillsynen.

Exempel på frågor

Resurser

- Finns administrativt stöd inom förvaltningen?
- Vilka resurser finns tillgängliga för operativ tillsyn enligt miljöbalken i förhållande till bedömt behov?
- Vilka resurser finns tillgängliga för *operativ hälsoskyddstillsyn* i förhållande till bedömt behov?
- Har det under det senaste året förekommit att kommunen av resursskäl avstått från att bedriva hälsoskyddstillsyn inom något specifikt tillsynsområde eller att utföra särskilda tillsynsuppgifter och i så fall vilka?
- Har behovsutredningen medverkat till en förstärkning av hälsoskyddsresurserna, tydligare prioritering (i tillsynsplanen) av hälsoskyddstillsyn 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.
- Vilken taxa (fast eller tim. baserad) tillämpas för tillsynen och hur höga är avgifterna?

²¹ Taxa utifrån risk- och resursbedömning miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting; 2008-12-02.

- Hur mycket bidrar avgifterna med till kostnadstäckningen av hälsoskyddstillsynen (för klagomål respektive för den planerade tillsynen)?

Kompetens

- Vilken kompetens finns inom förvaltningen (utbildning och erfarenhet)?
- 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 planeras samverka med någon annan kommun?
- Finns 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 inom hälsoskyddstillsynen?

Resultat och förslag till åtgärder

I de allra flesta kommuner saknas resurser för tillsyn. Åtgärder som kan bidra till att förbättra situationen kan t.ex. vara att tillämpa olika tillsynsmetoder, samverka med andra kommuner, annan taxa för tillsyn m.m. Länsstyrelsen och nämnden bör tillsammans komma fram till förslag till åtgärder, inklusive lämplig tidplan.

Länsstyrelsen och nämnden bör i första hand diskutera hur tillgängliga resurser kan användas så effektivt som möjligt. De bör även diskutera hur resurserna kan ökas.

Lästips

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

Riskbedömning Hälsoskydd. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting; 2008.

Samverkan

Det är vanligt att kommunala nämnder med ansvar för operativ tillsyn 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 samarbetsformer²².

²² Möjligheter till lokal samverkan i miljötillsyn. Göteborg: Miljösamverkan Västra Götaland; 2001.

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. Kommunen får också efter överenskommelse med en annan kommun uppdra åt anställda i den kommunen att besluta på kommunens vägnar i ett visst ärenden eller i en grupp av ärenden.

Dokument av intresse

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

Verksamhetsplaner för regional samverkan, t.ex. gemensamma tillsynsprojekt.

Exempel på frågor

- Förekommer organiserad samverkan med någon eller några kommuner eller finns planer på sådan för att öka resurserna inom hälsoskyddstillsynen? Redogör för samarbetet. Finns gemensam nämnd och/eller förvaltning?
 - Vid svar ja, redovisa i så fall inom vilka områden samverkan sker, hur länge det pågått, hur samarbetet organiseras och erfarenheterna hittills.
 - Ingår kommunen i någon annan form av samverkan, t.ex. regional miljösamverkan? Beskriv i så fall detta, inklusive erfarenheterna.
 - Finns behov av annan samverkan specifikt för hälsoskyddstillsynen? Ange i så fall vilken typ av hälsoskyddstillsyn? Hur kan sådan samverkan organiseras?
 - På vilket sätt sker samverkan inom den egna förvaltningen och på vilket sätt sker samverkan med andra kommunala förvaltningar?
- Deltar kommunen i gemensamma tillsynskampanjer, som anordnas regionalt och/eller nationellt? Ange i så fall vad.

Resultat och förslag till åtgärder

Numera förekommer att närbelägna kommuner samarbetar genom att de slår samman verksamheten på förvaltnings- och på nämndnivå. Vid länsstyrelsernas uppföljning och utvärdering är det viktigt att få fram erfarenheter från denna samverkan dels för berörda kommuner, dels som exempel att vidarebefordra till andra.

De brister som noteras angående samverkan bör analyseras. Länsstyrelsen och nämnden bör tillsammans komma fram till förslag till åtgärder, inklusive lämplig tidplan.

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.

Del 1:2 Behovsutredning

Allmänt om behovsutredning

En väl genomarbetad behovsutredning är ett viktigt underlag för den operativa tillsynsverksamheten. I behovsutredningen bedömer den kommunala nämnden tillsynsbehovet och de resurser som behövs för att klara miljöbalkstillsynen. De befintliga resurserna beaktas inte i behovsutredningen utan detta sker först i tillsynsplanen. Behovsutredningen ska visa den sammanlagda miljöbalkstillsyn som nämnden ansvarar för.

I december 2003 presenterade TIM-projektet²³ en modell som kan ligga till grund för de operativa tillsynsmyndigheternas arbete med att få till stånd en tillsyn som är styrd av miljö kvalitetsmålen. Modellen handlar om hur tillsyn styrd av målen kan planeras, genomföras, följas upp och utvärderas. Genom tillämpning av modellen kan de operativa tillsynsmyndigheterna på ett systematiskt sätt åstadkomma tillsyn över rätt sak, med rätt ambitionsnivå och med rätt metod.

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

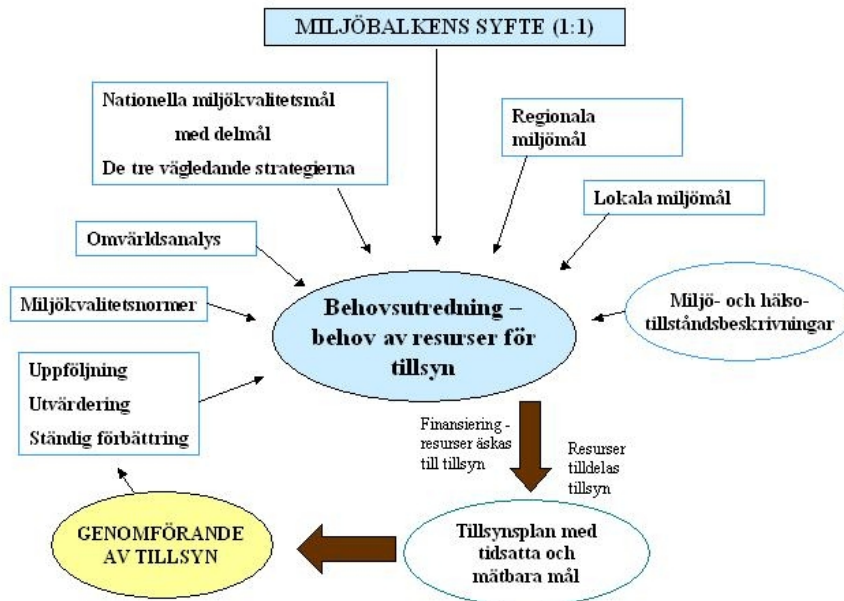
TIM-modellen innehåller fyra steg för en målstyrd tillsyn (här kompletterad med exempel som rör hälsoskyddstillsyn):

1. Identifiera problemområden. Ett problemområde är en företeelse eller verksamhet som bidrar till att det är svårt att uppnå ett miljö kvalitetsmål. (*t.ex. ventilation, radon*)
2. Vikta problemområden mot varandra.
3. Identifiera verksamheter och åtgärder som myndigheten bör tillse. Gör detta inom respektive problemområde. (*t.ex. förskolor och skolor, lokala hälsoskyddsföreskrifter.*)
4. Välj tillsynsmetod.

TIM-modellen bearbetades senare av Miljösamverkan Västra Götaland²⁴ (MVG), se figur nedan. Enligt MVG:s modifierade modell bör behovsutredningen även vara basen för eventuella prioriteringar mellan miljö kvalitetsmålen, fungera som underlag för myndighetens beslut om verksamhetsmål, strategier, åtgärder och insatser för att åstadkomma en målstyrd tillsyn. Behovsutredningen utgör också utgångspunkt i översynen av tillsynsavgifter och begäran om anslag.

²³ Modell för tillsyn styrd av miljö kvalitetsmålen. Stockholm: Naturvårdsverket; 2003. Rapport 5347.

²⁴ Behovsutredningar och tillsynsplaner – rekommendationer och exempel på tillvägagångssätt. Göteborg: Miljösamverkan Västra Götaland; 2004.



Figur 3. Principerna för TIM-modellen
(Miljösamverkan Västra Götalands bearbetade figur från TIM-rapporten).

I del 1:2 är det viktigt att länsstyrelsen följer upp att behovsutredningen innehåller all form av operativ hälsoskyddstillsyn, d.v.s. § 38 och § 45-verksamheter inklusive miljömålsinsatser, rådgivning och information. Den tillsyn som redovisas bör vara både händelsestyrd och planerad.

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 nyttjandet av myndighetens resurser.

Dokument av intresse

Behovsutredning

Beskrivning av miljöhälsotillståndet, t.ex. i form av regional miljöhälsorapport och/eller välfärdsbokslut

Eventuella kommunala miljö kvalitetsmål

Verksamhetsregister

Exempel på 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 samlade miljöbalkstillsyn?
- Har personalen varit delaktig i arbetet med att ta fram behovsutredningen?
- Redovisas övergripande arbete t.ex. tid för planering av tillsynen, kompetensutveckling etc. i behovsutredningen?

- Innehåller behovsutredningen både händelsestyrd och planerad hälsoskyddstillsyn t.ex. inkommande ärenden, rådgivning, information, planerade tillsynsbesök, inventeringar, miljömålsåtgärder etc.

- Vad grundar sig bedömningen av behovet av resurser för händelsestyrd tillsyn på?
- Behandlar behovsutredningen även sådana tillsynsobjekt som tillkommer p.g.a. säsongsvariationer (t.ex. tillsynsobjekt i typiska turistkommuner)?
- Förs resonemang om vilken eller vilka tillsynsmetoder som är bäst för respektive tillsynsuppgift?
- Vilken årsarbetstid (debiterbar tid) beräknas per inspektör? (Jfr. dito i Tillsynsplanen!)
- Hur stor andel av den totala tiden för tillsyn avser operativ hälsoskyddstillsyn? (Jfr. dito i Tillsynsplanen!)
- Uppdateras behovsutredningen regelbundet, på vilket sätt sker det och fattar nämnden beslut?
- Vilka erfarenheter har gjorts vid tidigare uppdateringar?

Verksamhetsregister

- Finns register över de tillsynsobjekt som kräver återkommande tillsyn?
- Hur uppdateras registret?
- Vilket ärendehanteringssystem används och hur ger det underlag till behovsutredningen?

Arbetet med miljökvalitetsmålen

- 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 att genomföra tillsyn för att miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram ska uppfyllas? Ange inom vilka områden.

- Ange de miljö kvalitetsmål som är relevanta att verka för inom kommunen samt på vilket sätt dessa prioriterats.

Hälsoskyddstillsynen

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Innehåller behovsutredningen operativ hälsoskyddstillsyn som avser anmälningspliktiga lokaler enligt 38 § förordning 1998:899 om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd och sådana byggnader, lokaler och anläggningar som kommunen ska ägna särskild uppmärksamhet åt enligt 45 § samma förordning? Redovisa detta. |
|---|
- Omfattar behovsutredningen tillsynsuppgifter som avser de lokala hälsoskyddsföreskrifterna? Ange vilka.
 - Behandlar behovsutredningen hälsoskyddstillsyn i form av information och rådgivning?

Resultat och förslag till åtgärder

Behovsutredningen bör beskriva nämndens samlade miljöbalkstillsyn. Det är vanligt att behovsutredningen även omfattar kontroll enligt livsmedelslagen. Socialstyrelsen stödjer detta tillvägagångssätt då det bidrar till att åskådliggöra hälsoskyddstillsynen i förhållande till den övriga tillsynen och kontrollen som nämnden ansvarar för.

Behovsutredningen bör kunna ge information om val av lämpliga tillsynsmetoder, visa var samverkan kan vara möjlig och användas som grund för nödvändiga prioriteringar m.m. Utgångspunkten för operativ tillsyn styrd av miljö kvalitetsmålen bör också framgå av behovsutredningen.

De brister som noteras angående behovsutredningen bör analyseras. Länsstyrelsen och nämnden bör tillsammans komma fram till förslag till åtgärder, inklusive lämplig tidplan.

Lästips

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

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

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.

Miljöhälsorapport 2009. Stockholm: Socialstyrelsen och Karolinska Institutet; 2009

Miljömålsportalen, www.miljomal.nu

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

Del 1:3 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 tillsynsplanen²⁵.

Miljösamverkan Västra Götaland har i sin rapport ”Behovsutredningar och tillsynsplaner – rekommendationer och exempel på tillvägagångssätt”²⁶ 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 göra enklare uppdateringar av tillsynsplanen.

För att tillsynsplanen ska bli väl förankrad av alla och att erfarenheter och kunskaper ska kunna tas till vara i planeringen, är det lämpligt att samtliga medarbetare är delaktiga i planeringen²⁷.

Vid tillämpning av del 1:3, tillsynsplanen, bör länsstyrelsen följa upp hur tillsynen prioriteras och grunderna för detta samt vilken tillsyn som inte genomförs och varför. På så sätt tydliggörs förhållandet mellan behovsutredning och tillsynsplan. I de allra flesta kommuner finns en skillnad mellan behovet av hälsoskyddstillsyn och resurser för att utföra tillsynen.

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.

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

²⁶ Behovsutredningar och tillsynsplaner – rekommendationer och exempel på tillvägagångssätt. Göteborg: Miljösamverkan Västra Götaland; 2004.

²⁷ Operativ tillsyn. Stockholm: Naturvårdsverket; 2001. Handbok 2001:4.

Dokument av intresse

Behovsutredning

Tillsynsplan, ettårsperspektiv och i förekommande fall flerårsplan

Information på den kommunala nämndens webbplats

Rutiner för ärendehandläggning, t.ex. användning av mallar

Tillämpning av olika tillsynsmetoder

Årsredovisning eller Bokslut

Exempel på frågor

- Har personalen varit delaktig i arbetet med att ta fram tillsynsplanen? Beskriv processen.
 - Har nämnden fattat beslut om tillsynsplanen?
- Har miljö kvalitetsmålen varit styrande för prioriteringen av tillsynsområden? Ange i så fall vilket eller vilka miljö kvalitetsmål och inom vilket eller vilka tillsynsområden.
 - Framgår det av tillsynsplanen vilken tillsyn som prioriteras och skälen till detta?
- Anger tillsynsplanen mål och syfte för de planerade tillsynsinsatserna, vilka resurser insatsen kräver samt hur och när resultatet ska redovisas? Beskriv i så fall detta.
 - Framgår det av tillsynsplanen vilka tillsynsmetoder som ska användas? Beskriv dessa.
 - Framgår det av tillsynsplanen vilken tillsyn som inte kommer att genomföras och varför?
 - Planeras tillsyn både ur ett års- och flerårsperspektiv? Ange på vilket sätt.
 - Utfördes föregående års tillsyn enligt tillsynsplanen? Om svaret är nej – vilka tillsynsinsatser hanns inte med och varför?
 - Fungerar tillsynsplanen som stöd för nämnd och förvaltning? Ge exempel.
 - Följs tillsynsplanen upp regelbundet? Vem tar del av och hur utnyttjas resultaten från uppföljningen? Beskriv rutinerna.
- Hur stor andel (objekt) av den hälsoskyddstillsyn som redovisas i tillsynsplanen genomfördes föregående år?
 - 75 – 100 %
 - 50 – 75 %
 - 25 – 50 %
 - < 25 %

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">• Vilka skäl fanns att ej genomföra tillsynen till alla delar? |
|--|
- Hur ofta revideras tillsynsplanen? Vem tar initiativ till detta?

Resultat och förslag till åtgärder

När det gäller tillsynsplanen är det viktigt att grunderna för prioritering av operativ hälsoskyddstillsyn framgår klart. Nämnden bör även vara medveten om konsekvenser av utebliven tillsyn.

De brister som noteras angående tillsynsplanen bör analyseras. Länsstyrelsen och nämnden bör tillsammans komma fram till förslag till åtgärder, inklusive lämplig tidplan.

Del 2 Granskning av den operativa hälsoskyddstillsynen

Granskning av hälsoskyddstillsynen

Granskning av kommunernas operativa 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 i den operativa hälsoskyddstillsynen 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 § miljöbalken.

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 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. Rådgivning för att förhindra olägenhet för människors hälsa kan t.ex. handla om 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. Miljö kvalitetsmålen ger vägledning om 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. Miljö kvalitetsmålen är styrande i prioriteringen av miljö- och hälsoskyddstillsynen.

Tillämpning av del 2 ska visa vilken operativ hälsoskyddstillsyn som bedrivs och hur tillsynen genomförs. Del 2 bör kunna ge svar på om tillsynen bidrar till att relevanta mål kan nås och vad tillsynen leder till.

Slutsatserna från granskningen av del 2 bör även kunna visa var det finns behov av ytterligare tillsynsvägledning.

Stöd för bedömning

För att uppfylla 26 kap. 1 § miljöbalken rörande operativ hälsoskydds-tillsyn bör:

- tillsyn utförs regelbundet av de verksamheter som regleras i 38 och 45 §§
- miljökvalitetsmålen användas som grund för prioritering av tillsynen,
- effektiva tillsynsmetoder tillämpas både för händelsestyrd och plane-rad tillsyn samt
- ändamålsenliga rutiner användas i tillsynen.

Vad säger lagen m.m.?

- Enligt 38 § förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd gäller anmälningsplikt för vissa verksamheter och lokaler som kan medföra olägenheter av viss betydelse för människors hälsa, d.v.s. verksamhet där allmänheten *yrkesmässigt erbjuder hygienisk behandling som innebär risk för blodsmitta* genom användning av skalpeller, akupunktur nålar, piercingverktyg eller andra liknande skärande eller stickande verktyg,
 - *bassängbad* som är upplåtna till allmänheten eller som annars används av många människor,
 - *förskola, öppen förskola, fritidshem, öppen fritidsverksamhet, förskoleklass, grundskola, gymnasieskola, särskola, specialskola, sameskola, fristående skola, riksinternatskola eller resurscenter.*Syftet med anmälan enligt 38 § är att nämnden ska få möjlighet att i förväg ta ställning till om den anmälda verksamheten kan godtas från miljö- och hälsosynpunkt. Nämnden kan meddela att anmälan inte föranleder någon åtgärd från myndighetens sida, förelägga om försiktighetsmått eller förbjuda verksamheten enligt 27 § förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.
- 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 kap. 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. 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.

Miljökvalitetsmålen har ingen rättslig status. Sambanden mellan målen och miljöbalken tydliggörs i förarbetena till miljöbalken. Där uttalas ”att av riksdagen fastställda miljökvalitetsmål ger ledning vid tillämpningen av balken avseende bedömningen av vad en hållbar utveckling innebär. Sådana miljömål kan avse miljö kvalitet och kan då ses som en precisering av miljöbalkens mål i ett visst avseende. Miljökvalitetsmålen kan också ange vilka utsläpps begränsningar 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”²⁸.

- Av miljöbalkens 26 kapitel 1 § framgår följande: Tillsynen skall säkerställa syftet med denna balk och föreskrifter som meddelats med stöd av balken. Tillsynsmyndigheten skall för detta ändamål på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning kontrollera efterlevnaden av miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. Tillsynsmyndigheten skall dessutom genom rådgivning och information och liknande verksamhet skapa förutsättningar för att balkens ändamål skall kunna tillgodoses.
- 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 miljökvalitetsmålen. När det gäller arbetet att uppnå miljökvalitetsmålen har kommunerna flera betydelsefulla uppgifter, genom sitt myndighetsarbete, sitt ansvar för samhällsplanering och genom åtgärder i sin egen verksamhet²⁹.
- Allmänna råd, handböcker m.fl. normerande dokument, specifika för den aktuella sakfrågan, bör också utgöra underlag vid granskning av hälsoskyddstillsynen.

Dokument av intresse

Rutiner för anmälningspliktiga lokaler

Kommunens lokala hälsoskyddsföreskrifter

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

Miljöhälsotillståndet i kommunen, t.ex. via regional miljöhälsorapport, välfärdsbokslut m.m.

Lokala miljömål samt kommunens arbete med dessa mål

Policy och handläggningsrutiner för hälsoskyddsärenden

Information och rådgivning, t.ex. via kommunens webb

²⁸ Regeringens proposition 1997/98:45. Miljöbalk och författningskommentar, Del 2 sid. 8.

²⁹ www.miljomal.nu.

Exempel på frågor

Anmälan och tillsyn enligt 38 § förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

- Hur informerar nämnden verksamhetsutövare om anmälningsplikten enligt 38 §?
- Har kommunen blanketter för anmälan av verksamheter och lokaler enligt 38 §?
- Tillämpas särskilda rutiner vid bedömning av verksameters och lokalers lämplighet utifrån miljö- och hälsosynpunkt? Vilka sakområden ingår i 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 regelbundet krav på ventilation, radonmätning, bullerreducerade åtgärder, kontroll av legionella m.m.? Vilka krav ställs på egenkontroll?
- Hur utformas beslut med anledning av anmälan enligt 38 §? Används mallar?
- Har nämnden förbjudit någon verksamhet och i så fall varför?
- Sker samverkan med andra kommunala förvaltningar vid tillsyn avseende koldioxidhalt, ventilation, inomhustemperatur, radon, städning, fukt- och mögel, inomhusbuller, legionella, m.m.?

Yrkesmässig hygienisk verksamhet, bassängbad och förskola, öppen förskola, fritidshem m.fl.

För vart och ett av dessa tillsynsområden kan följande frågor ställas vid uppföljning av verksamheten

- Har tillsynsbehovet prioriterats utifrån hälsorisker?
- Förekommer klagomål på yrkesmässig hygienisk verksamhet /bassängbad eller förskola m.m./ och vad avser de i så fall? Ange vilka klagomål som förekommer oftast.
- Utfördes inspektion föregående år på verksamheter där allmänheten yrkesmässigt erbjuds hygienisk behandling som innebär risk för blodsmitta/bassängbad eller förskola m.fl./? Vilka tillsynsintervall tillämpas? Utgjorde tillsynen en del av en gemensam tillsynskampanj?
- Omfattade tillsynen krav på egenkontroll enligt förordning (1998:901) om verksamhetsutövarens egenkontroll och vad granskades för övrigt?
- I vilken utsträckning utgjorde Socialstyrelsens allmänna råd, handböcker m.m.³⁰ stöd vid tillsynen?
- Har avsteg gjorts från Socialstyrelsens allmänna råd, handböcker m.m. vid bedömning?
- Tillämpas egna bedömningsrutiner inom något sakområde? Ange i så fall inom vilket område och på vilket sätt bedömning gjorts?

³⁰ Jfr. Bilaga 1 i Socialstyrelsens plan för tillsynsvägledning 2009-2012.

- Finns behov av ytterligare tillsynsvägledning och i så fall inom vilket sakområde och i vilken form?
- Noterades brister vid tillsynen och vilka krav riktades i så fall mot verksamhetsutövarna?
- Följs anmärkningarna som framkommit vid hälsoskyddstillsynen upp?
- Hur presenteras resultaten av hälsoskyddstillsynen för nämnden?
- Sker samverkan med andra tillsynsmyndigheter?
- Redovisa hur föregående års tillsynsresurser fördelades i % mellan klagomål, anmälningar och objektillsyn.

Tillsyn med stöd av lokala hälsoskyddsföreskrifter

- Har kommunen antagit lokala hälsoskyddsföreskrifter som innebär tillsynsuppgifter?

Tillsyn enligt 45 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

Enligt 45 § förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd ska kommunen, utöver vad som framgår av förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken, ägna särskild uppmärksamhet åt följande byggnader, lokaler och anläggningar:

1. byggnader som innehåller en eller flera bostäder och tillhörande utrymmen,
2. lokaler för undervisning, vård eller annat omhändertagande,
3. samlingslokaler där många människor brukar samlas,
4. hotell pensionat och liknande lokaler där allmänheten yrkesmässigt erbjuds tillfällig bostad,
5. idrottsanläggningar, campinganläggningar, badanläggningar, strandbad och andra liknande anläggningar som är upplåtna för allmänheten eller som annars utnyttjas av många människor,
6. lokaler där allmänheten yrkesmässigt erbjuds hygienisk behandling och
7. lokaler för förvaring av djur.

För vart och ett av dessa tillsynsområden kan följande frågor ställas vid uppföljning av verksamheten:

- Har tillsynsbehovet prioriterats utifrån hälsorisker?
- Förekommer klagomål på bostäder/m.fl. lokaler och anläggningar/ och vad avser de i så fall? Ange vilka klagomål som förekommer oftast.
- Utfördes inspektion föregående år i bostäder/m.fl. lokaler och anläggningar/? Vilka tillsynsintervall tillämpas? Utgjorde tillsynen en del av en gemensam tillsynskampanj?
- Omfattade tillsynen krav på egenkontroll och vad granskades för övrigt?

- I vilken utsträckning utgjorde Socialstyrelsens allmänna råd, handböcker m.m.³¹ stöd vid tillsynen?
- Har avsteg gjorts från Socialstyrelsens allmänna råd, handböcker m.m. vid bedömning?
- Tillämpas egna bedömningsrutiner inom något sakområde? Ange i så fall inom vilket område och på vilket sätt bedömning gjorts?
- Finns behov av ytterligare tillsynsvägledning och i så fall inom vilket sakområde och i vilken form?
- Noterades brister vid tillsynen och vilka krav riktades i så fall mot verksamhetsutövarna?
- Följs anmärkningarna som framkommit vid hälsoskyddstillsynen upp?
- Hur presenteras resultaten av hälsoskyddstillsynen för nämnden?
- Sker samverkan med andra tillsynsmyndigheter?
- Redovisa hur föregående års tillsynsresurser fördelades i % mellan klagomål och planerad tillsyn..

Tillsyn kopplad till miljö kvalitetsmålen

De nationella miljö kvalitetsmålen är viktiga för att förebygga hälsorisker i miljön och minska miljörelaterad ohälsa. Miljö kvalitetsmålen är en konkretisering av miljöbalkens syfte. Med stöd av miljöbalken ska tillsyn bedrivas så att den medverkar till att målen kan nås. TIM (Tillsyn med miljö mål)³² är en modell som tagits fram av Naturvårdsverket för att stödja myndigheterna att utveckla sitt tillsynsarbete så att det utgår från och styrs av miljö kvalitetsmålen.

Socialstyrelsen har pekat ut fem miljö kvalitetsmål som har tydligast koppling till påverkan på människors hälsa. Det är Grundvatten av god kvalitet, God bebyggd miljö, Säker strålmiljö, Giftfri miljö och Frisk luft.

- På vilket sätt prioriteras tillsyn kopplad till miljö kvalitetsmålen?
- Vilka tillsynsmetoder används?
- Används någon av de indikatorer som redovisas på miljö målsportalen för uppföljning av tillsyn kopplad till miljö kvalitetsmålen?
- Finns behov av att tillsyn genomförs för att miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram ska uppfyllas?

(Övriga frågor som rör tillsyn kopplad till miljö kvalitetsmålen tas upp under Del 1:2 Behovsutredning (sid. 30) och Del 1:3 Tillsynsplan (sid. 34).

Resultat och förslag till åtgärder

När det gäller uppföljning är det viktigt att få en uppfattning om hur hälsoskyddstillsynen prioriteras, vilken tillsyn som bedrivs, nämndens erfarenheter av tillsynsinsatserna och vilka anmärkningar som framkommit vid tillsynen.

³¹ Jfr. Bilaga 1 i Socialstyrelsens plan för tillsynsvägledning 2009-2012.

³² Modell för tillsyn styrd av miljö kvalitetsmålen. Stockholm: Naturvårdsverket; 2003. Rapport 5347.

Länsstyrelsen bör även så långt det är möjligt **utvärdera** den operativa hälsoskyddstillsynen med stöd av resultaten från uppföljningen, d.v.s. ställa frågan *Varför?* med förklaringen *För att...* Länsstyrelsen bör göra en systematisk bedömning i efterhand med avseende på planering, genomförande och uppföljning av den operativa hälsoskyddstillsynen och ta ställning till:

- *Om den operativa tillsynen fungerat bra?*
- *Vad det beror på?*
- *Om resultaten är en följd av tillsynen?*

Länsstyrelsen bör betona positiva delar av den operativa hälsoskyddstillsynen då de kan utgöra goda exempel för andra kommuner.

Om brister konstateras är det viktigt att dessa analyseras och att förslag till åtgärder tas fram. Det är särskilt angeläget att operativ hälsoskyddstillsyn utövas inom verksamheter som kan medföra miljö- och hälsorisker om de inte bedrivs på rätt sätt. Barns behov av en god förskole- och skolmiljö bör också vara en viktig utgångspunkt vid prioritering av den operativa hälsoskyddstillsynen.

Den operativa hälsoskyddstillsynen bör också ha en tydlig koppling till miljö kvalitetsmålen då dessa är viktiga för att förebygga hälsorisker i miljön och minska miljörelaterad ohälsa.

På motsvarande sätt som inom andra områden som granskas bör nämnden och länsstyrelsen gemensamt komma fram till lämpliga lösningar och tidplan.

Länsstyrelsen bör göra en bedömning med utgångspunkt från ”Stöd för bedömning” och ta ställning till om den kommunala nämnden uppfyller kraven samt redovisa bedömningen enligt följande.

Bedömning del 2

Länsstyrelsen bedömer sammanfattningsvis att kommunens operativa hälsoskyddstillsyn *uppfyller* miljöbalkens 26 kap. 1 §:

Ja

Nej, ange vilken eller vilka delar som inte uppfylls och varför med hänvisning till frågorna ovan.

Lästips

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

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

Kommunerna och miljömålen, Samspel på lokal nivå – en idéskrift. Stockholm: Miljömålsrådet, Svenska Kommunförbundet och Naturvårdsverket; 2003.

Miljöindikatorer – ett stöd i miljöarbetet. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting; 2007.

Miljömål i fysiska planer. Karlskrona: Boverket; 2007.

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

Del 3 Granskning av enskilda hälsoskyddsärenden

Varför granskning av enskilda ärenden?

Vid den intervjuundersökning³³ 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 del 3 har Socialstyrelsen valt att ge några exempel på hur en sådan granskning kan utföras och vad denna form av uppföljning och utvärdering bör syfta till. Socialstyrelsen anser att granskning av enskilda ärenden kan vara ett sätt att ta del av hur tillsynen fungerar i praktiken.

Omfattande tillsyn

Den kommunala nämndens tillsyn spänner över många sakområden och olika metoder används för att genomföra uppgifterna. Vid uppföljning och utvärdering av den operativa hälsoskyddstillsynen är det viktigt att länsstyrelsen får svar på ett stort antal frågor. Länsstyrelsen bör därför använda olika tillvägagångssätt. Granskning av enskilda ärenden, både kvantitativ och kvalitativ, kan bidra till att svara på om tillsynen är effektiv och likvärdig.

Kvantitativ granskning

Ärendegranskning kan utföras med utgångspunkt från kvantitativa uppgifter. Som underlag bör länsstyrelsen begära in uppgifter från den kommunala nämndens ärendehanteringssystem genom att t.ex. gå igenom:

- Antal diarietförda ärenden under en viss tidsperiod
- Delegationsbeslut
- Antal öppna ärenden
- Antal avslutade ärenden

Kvalitativ granskning

Kvalitativ granskning av enskilda ärenden genomförs för att följa upp och utvärdera hur hälsoskyddstillsynen fungerar i praktiken, d.v.s. om verksamheten är effektiv och likvärdig.

³³ Länsstyrelsernas kommunbesök enligt miljöbalken – en intervjuundersökning. Stockholm: Socialstyrelsen; 2007.

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.

Exempel på ärendegranskning

Ärendegranskningen planeras och fullföljs tillsammans med den kommunala nämnden så att både syfte och utförande är väl känt. Nämnden kan slumpmässigt välja ut ett bestämt antal ärenden. Bland dessa bör händelsestyrda ärenden och planerad tillsyn finnas.

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 campinganläggning.

Stöd för bedömning

För att uppfylla effektiv och likvärdig hälsoskyddstillsyn bör:

- tydliga rutiner för ärendehandläggning användas vid tillämpning både av förvaltningslagen och miljöbalken samt
- sakfrågan bedöms med utgångspunkt från allmänna råd, praxis, m.m.

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 miljöns 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.

Enligt miljöbalken 27 kap.1 § har kommunerna rätt att ta ut en tillsynsavgift från verksamhetsutövare. Kommunfullmäktige beslutar vilken taxa som ska gälla lokalt.

Ärenden att granska

- Anmälan om olägenhet (Klagomålsärende): akten bör innehålla uppgifter om hur ärendet inlett, 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, både den som klagat och den som klagomålet berör, kan förstå hur den kommunala nämnden kommit fram till avgörandet. I de fall beslutet går någon emot ska 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 § verksamhet: 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 att anmälan inte föranleder någon åtgärd från myndighetens sida, förelägga om försiktighetsmått eller förbjuda verksamheten enligt 27 § förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.
- Planerad tillsyn av 38 § verksamhet = skola: planerad tillsyn av en skola bör framgå dels av behovsutredning, dels av tillsynsplan samt ingå i tillsynsregister. Av planen bör också framgå 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. Tillsynsbesök dokumenteras i tjänsteanteckning, inspektionsprotokoll eller liknande. Om brister konstateras i samband med tillsyn, och verksamhetsutövaren inte vidtar åtgärder, kan miljönämnden besluta om föreläggande om försiktighetsmått eller förbud³⁵. Ytterligare dokument i akten kan också vara aktuella, t.ex. vilka försiktighetsmått verksamheten ska uppfylla enligt tidigare gjord anmälan, noteringar om att åtgärder vidtagits och att detta kontrollerats genom inspektion.

³⁵ 26 kap. 9 § miljöbalken.

- Planerad tillsyn av annan verksamhet = campinganläggning: 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.

Vad bör följas upp

- Ordning i diarium, akter och ärendehanteringssystem.
- Vilka handläggningsrutiner (alt. checklistor, mallar) som tillämpas.
- Om tillsyn utförts inom ramen för gemensam tillsynskampanj, t.ex. nationellt tillsynsprojekt eller regional samverkan.
- Hur delegationsordningen följs.
- Att tillsynsavgift debiterats.

Exempel på 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

- Följ upp ärendets formella handläggning t.ex. anteckning av uppgift enligt 15 § förvaltningslagen (1986:223) (FL) och kommunikationsplikten enligt 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 Socialstyrelsens allmänna råd och/eller handböcker? Görs avsteg från Socialstyrelsens tillsynsvägledning? Har stöd för användning av miljöbalken sökts i rättsfall?
- Tillämpas rutiner för bedömning inom områden där det idag saknas tillsynsvägledning?
- 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.
- Har ärendet avslutats i diariet och akten arkiverats?
- 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:

- om det finns rutiner och om dessa tillämpas vid handläggning av klagomålsärenden,
- hur den kommunala nämnden tagit ställning till MB 9:3, olägenhet för människors hälsa,
- 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,.
- om krav har ställts på att verksamhetsutövaren ska göra mätningar och andra kontroller på inomhusklimatet,
- vilket beslut nämnden har fattat, och om det framgår att bedömning gjorts med utgångspunkt från Socialstyrelsens tillsynsvägledning,
- om åtgärder har vidtagits
- vilka anmärkningar som framkommit vid hälsoskyddstillsynen och
- vilka tillsynsavgifter som tillämpas.

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 Socialstyrelsens handbok ”Yrkesmässig hygienisk verksamhet, Piercing, tatuering, fotvård, massage m.m.”

Vid uppföljning av ett sådant ärende kan det vara lämpligt att fråga:

- finns det handlägningsrutiner och tillämpas dessa,
- om handläggning och bedömning gjorts med stöd av Socialstyrelsens tillsynsvägledning,
- om anmälan inte föranleder någon åtgärd,
- har beslut fattats som avser föreläggande om försiktighetsmått,
- om beslut fattats som innebär att verksamheten förbjudits,
- om beslut fattats med stöd av delegation,
- har beslutsmallar använts,
- vilket beslut nämnden har fattat och om det framgår att bedömning gjorts med utgångspunkt från Socialstyrelsens tillsynsvägledning,
- vilka tillsynsavgifter som tillämpas, fasta eller debitering per timme,
- om information lämnats angående krav på egenkontroll och
- om det finns rutiner för att införa det nya tillsynsobjektet i registret?

Specifika frågor m.m. för planerad tillsyn – skola

När det gäller tillsyn av en skola är det värdefullt att få följande information:

- har inspektion gjorts enligt en särskild rutin t.ex. mall eller någon form av checklista. Inspektören kan t.ex. ha använt sig av den Inom-

husmiljöhandledning som Miljösamverkan Västra Götaland tagit fram³⁶, av checklista för skolor som anpassats till ärendehanteringssystemet ECOS eller Miljö Reda³⁷ eller genomfört tillsynen på annat väl dokumenterat sätt,

- vilka anmärkningar som framkommit i samband med inspektionen,
- hur har inspektionsprotokollet utformats, följer protokollet någon mall eller annan fastlagd rutin,
- vilka tillsynsavgifter har tillämpats, fasta årliga avgifter eller debitering per timme
- har inspektionen inneburit beslut angående föreläggande att vidta åtgärd och har detta följts upp.

Specifika frågor m.m. för planerad tillsyn – campinganläggning

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. I ärendet om campinganläggning följs upp om inspektören använt sig av Socialstyrelsens handbok om Hälsoskydd vid tillfälligt boende som stöd för tillsynen inklusive de bedömningar som gjorts.

Resultat och förslag till åtgärder

När det gäller granskning av enskilda ärenden är det viktigast att följa upp förvaltningslagens och miljöbalkens tillämpning samt att sakfrågan bedömts på ett välgrundat och motiverat sätt.

Länsstyrelsen bör även så långt det är möjligt **utvärdera** ärendehandläggning som rör operativa hälsoskyddstillsyn med stöd av resultaten från uppföljningen, d.v.s. ställa frågan *Varför?* och få svar på *För att*

Länsstyrelsen bör göra en systematisk bedömning i efterhand med avseende på effektiv och likvärdig operativ hälsoskyddstillsyn och ta ställning till:

- *Om ärendehandläggningen/hälsoskyddstillsynen fungerat bra?*
- *Vad det beror på?*
- *Om resultaten är en följd av goda handläggnings- och tillsynsrutiner?*

Länsstyrelsen bör betona positiva delar i tillsynen inklusive ärendehandläggning då dessa kan utgöra goda exempel för andra kommuner. Om brister konstateras är det viktigt att dessa analyseras och att förslag till åtgärder tas fram. Den kommunala nämnden och länsstyrelsen bör gemensamt komma fram till lämpliga lösningar och tidplan.

³⁶ www.miljosamverkan.se

³⁷ www.skf.se

Bedömning del 3

Länsstyrelsen bedömer sammanfattningsvis att kommunens handläggning av enskilda hälsoskyddsärenden *uppfyller* kravet på effektiv och likvärdig tillsyn:

- Ja
- Nej, ange vilken eller vilka delar som inte uppfylls och varför med hänvisning till frågorna ovan.

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).

Operativ tillsyn, Handbok 2001:4, Naturvårdsverket har gett ut en handbok om handläggning av ärenden vid operativ tillsyn. Den är skriven för Naturvårdsverkets ansvarsområde. Handbokens principer och grundläggande synsätt gäller dock hela miljöbalkens område.

Del 4 Redovisning av resultat

Det övergripande målet med uppföljningen och utvärderingen är att resultaten ska kunna användas för att främja och utveckla den operativa hälsoskyddstillsynen så att den miljörelaterade ohälsan minskar och att en hög hälsoskyddsnivå upprätthålls. De brister som länsstyrelsen eventuellt noterar bör i första hand diskuteras med den kommunala nämnden.

Det bör tydligt framgå inom vilka områden den kommunala nämnden *uppfyller* eller *inte uppfyller* de ställda kraven och hur länsstyrelsen kommit fram till denna bedömning.

Samarbetet mellan länsstyrelserna och Socialstyrelsen om uppföljning och utvärdering av kommunernas operativa hälsoskyddstillsyn underlättas om detta metodstöd tillämpas. Syftet med gemensamma grunder för bedömning är att uppnå en bättre enhetlighet och samordning vid granskningen av den operativa hälsoskyddstillsynen.

Resultat från en kommun

Redovisning till ansvarig nämnd

När det gäller redovisning av resultat lämnas förslag till hur mötesanteckning med bedömning kan utformas. Förslaget framgår av Bilaga 1 till detta metodstöd. Länsstyrelserna avgör själva om samtliga underrubriker ska användas och omfattningen av det som antecknas. Mötesanteckningen är ett skriftligt komplement till vad som framkommit i dialogen vid kommunbesöket. Dokumentet diarieförs och utgör en offentlig handling.

Redovisning till Socialstyrelsen

Uppgifter som länsstyrelserna bör redovisa

Länsstyrelserna bör redovisa följande uppgifter till Socialstyrelsen:

1. *Kommunvisa mötesanteckningar* enligt förslag till disposition, se Bilaga 1.
2. *Enkät för respektive kommun* där svaren redovisas tillsammans med den bedömning som länsstyrelsen gjort med utgångspunkt från metodstödet del 2 och 3. Enkäten framgår av Bilaga 2 till detta metodstöd.
3. *Enkät för respektive län* där svaren ska ge underlag för behov av tillsynsvägledning. Enkäten framgår av Bilaga 3 till detta metodstöd.

Årlig redovisning och sammanställning av resultat

De länsstyrelser som väljer att tillämpa detta metodstöd för uppföljning och utvärdering av den operativa hälsoskyddstillsynen bör senast vid utgången

av första kvartalet varje år, redovisa resultaten från föregående års granskning till Socialstyrelsen.

Med stöd av dessa uppgifter väger Socialstyrelsen samman länsstyrelsernas redovisningar om hälsoskyddstillsynen i de aktuella kommunerna i en årlig nationell översikt. Socialstyrelsen kommer inte att kunna ta fram en beskrivning av hälsoskyddstillsynen i hela landet. Skälen till detta är att kommunbesök eller annan form av uppföljning och utvärdering sker ungefär en gång per mandatperiod³⁸, d.v.s. länsstyrelserna granskar årligen ett begränsat antal av landets kommuner.

³⁸ Länsstyrelsernas kommunbesök enligt miljöbalken – en intervjuundersökning. Stockholm: Socialstyrelsen; 2007.

Bilaga 1 Förslag till disposition av mötesanteckning

Rubrik: Uppföljning och utvärdering av operativ hälsoskyddstillsyn enligt miljöbalken i X kommun, Y län

Sammanfattning av resultat

Här redovisas länsstyrelsens samlade bedömning för respektive område som granskats.

Bakgrund

Ange varför uppföljningen och utvärderingen genomförts, enligt 14 § förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken, om det är på eget initiativ eller av annan orsak.

Redovisa syftet med granskningen och ange de tillsynsområden som undersökts.

Metod/Genomförande/Tillvägagångssätt

Beskriv kortfattat hur uppföljningen och utvärderingen gått till.

Information om kommunen och beskrivning av organisationen

Redogör för den information (skriftlig och annan) som länsstyrelsen tagit del av inför kommunbesöket.

Redovisning av uppföljningen och utvärderingen

Här beskrivs granskningen med utgångspunkt från metodstödets tre delar:

Del 1

Redovisning av det granskade

Vilka dokument (Jfr. Dokument av intresse) som har granskats och vad som framkommit vid besöket (Jfr. Svar på frågor och följdfrågor).

Vilka slutsatser länsstyrelsen kommit fram till och varför

Kommentarer

Det är viktigt att de åtgärder som den kommunala nämnden förväntas vidta redovisas inklusive tidplan samt när uppföljning ska ske.

Del 2 och Del 3

Stöd för bedömning

I den ingår vad länsstyrelsen anser att kommunen bör uppfylla (Jfr. ”Stöd för bedömning”)

Redovisning av det granskade

Vilka dokument (Jfr. Dokument av intresse) som har granskats och vad som framkommit vid besöket (Jfr. Svar på frågor och följdfrågor).

Bedömning av det granskade

Bedömningen bör vara tydlig och innehålla motiveringar.
(Jfr. ”Bedömning”)

Kommentarer

Det är viktigt att de åtgärder som den kommunala nämnden förväntas vidta redovisas inklusive tidplan samt när uppföljning ska ske.

Bilaga 2 Frågor till länsstyrelsen för respektive kommun

Besvaras för respektive kommun

Län:	Kontaktperson:
Kommun:	

Metodstödet del 1 - Utgångspunkter för operativ hälsoskyddstillsyn

1. Vilka resurser finns tillgängliga för operativ hälsoskyddstillsyn i förhållande till bedömt behov?

- 75 -100%
- 50 -75 %
- 25 - 50%
- < 25%

2. Har kommunen behov av att utbildning/kompetenshöjande åtgärder genomförs regionalt och/eller centralt inom hälsoskyddstillsynen?

- Ja regionalt, ange inom vilket eller vilka områden
- Ja centralt, ange inom vilket eller vilka områden.....
- Nej

3. Deltar kommunen i gemensamma tillsynskampanjer som anordnas regionalt och/eller nationellt?

- Ja, regionalt, ange vad.....
- Ja, nationellt, ange vad.....
- Nej

4. Innehåller behovsutredningen både händelsestyrd och planerad hälsoskyddstillsyn?

- Ja Nej

5. Innehåller behovsutredningen operativ hälsoskyddstillsyn kopplad till fasta tillsynsobjekt enligt:

38 §

- Ja
 Delvis
 Nej

45 §

- Ja
 Delvis
 Nej

6. Har miljö kvalitetsmålen varit styrande i prioriteringen av tillsynsområden?

- Ja, ange vilket eller vilka miljö kvalitetsmål.....
Ange inom vilket eller vilka tillsynsområden.....
 Nej

7. Framgår det av tillsynsplanen vilken tillsyn som prioriteras och skälen till detta?

Tillsyn som prioriteras, ange vilken

38 §

- Ja, Yrkesmässig hygienisk verksamhet
 Ja, Bassängbad
 Ja, Förskolor m.fl. skolor, ange typ/-er.....

45 §

- Ja, ange typ/-er av tillsynsområden.....
 Nej

Anges skäl för prioritering

- Ja, ange skälen
 Nej

8. Hur stor andel (objekt) av den hälsoskyddstillsyn som redovisas i tillsynsplanen genomfördes föregående år?

- 75 – 100 %
- 50 – 75 %
- 25 – 50 %
- < 25 %

9. Vilka skäl fanns att ej genomföra tillsynen till alla delar?

Ange skälen:.....

Kommentarer

Länsstyrelsen kan ge kommentar till ovanstående svar, t.ex. hur brist på resurser åtgärdas, betydelsen av samverkan m.m.

Metodstödet del 2 - Granskning av den operativa hälsoskydds-tillsynen

10. Redovisa föregående års fördelning av tillsynsresurser för

Klagomål	%	
Anmälningar	%	
Planerad tillsyn	%	(Summa 100)

11. Ange de tre tillsynsområden där klagomål förekom oftast föregående år.

1.
2.
3.

12. Vilken typ av anmälningar förekom föregående år?

Enligt § 38 förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

- Ja, *Hygienisk behandling som innebär risk för blodsmitta*
- Ja, *Bassängbad*
- Ja, *Förskola, öppen förskola .m.fl.*

Ange typ av skolverksamhet.....

13. Vilken planerad tillsyn genomfördes föregående år?

Enligt § 38 förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

- Ja, *Hygienisk behandling som innebär risk för blodsmitta*
- Ja, *Bassängbad*
- Ja, *Förskola, öppen förskola .m.fl.*

Ange typ/-er av skolverksamhet.....

Enligt § 45 förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

- Ja

Ange tillsynsområde/-en.....

14. Följdes anmärkningarna som framkom vid hälsoskyddstillsynen upp?

- Ja, regelbundet
- Ja, delvis
- Nej

Kommentarer

Länsstyrelsen kan ge kommentar till ovanstående svar, t.ex. varför prioriterad tillsyn ej genomförs, hur resultaten följs upp, om uppföljning sker genom lokal miljöövervakning m.m.

Länsstyrelsens sammanfattande bedömning del 2 - Granskning av den operativa hälsoskyddstillsynen

Bedömer länsstyrelsen sammanfattningsvis att kommunen *uppfyller 26 kap. 1 § miljöbalken* rörande hälsoskyddstillsynen?

- Ja
- Nej, ange vilken/vilka del/-ar som inte uppfylldes och varför.

Metodstödet del 3 - Granskning av enskilda hälsoskyddsärenden

15. Finns rutiner som är styrande för handläggning av ärendet?

- Ja
- Nej

16. Följs dessa rutiner vid handläggning av ärendet?

- Ja
- Delvis
- Nej

17. Görs bedömning med utgångspunkt från Socialstyrelsens tillsynsvägledning ?

- Ja, ange inom vilket eller vilka sakområden
 - Bassängbad*, *Buller*, *Dricksvatten*, *Inomhusmiljö*, *Legionella*,
 - Piercing och tatuering*, *Radon*, *Annat, ange vad*
- Nej

Framgår det av beslutet?

- Ja,
- Nej

18. Görs avsteg från Socialstyrelsens tillsynsvägledning?

- Ja, kommentera detta.....
- Nej

19. Tillämpas rutiner för bedömning inom områden där det idag saknas tillsynsvägledning?

- Ja, ange inom vilket eller vilka områden
-
- Nej

Kommentarer

Länsstyrelsen kan ge kommentar till ovanstående svar, t.ex. vilken typ av rutiner som tillämpas, varför avsteg görs från Socialstyrelsens tillsynsvägledning, hur egen bedömning görs m.m.

Länsstyrelsens sammanfattande bedömning del 3 - Granskning av enskilda hälsoskyddsärenden

Bedömer länsstyrelsen sammanfattningsvis att kommunens operativa hälsoskyddstillsyn *uppfyller* kravet på effektiv och likvärdig operativ tillsyn?

- Ja
- Nej, ange vilken/vilka del/-ar som inte uppfylldes och varför.

Bilaga 3 Frågor till länsstyrelsen för länet

Besvaras för de besökta kommunerna sammantaget

Län:	Kontaktperson:
Besökta kommuner³⁹:	

1. Varför valdes dessa kommuner ut för uppföljning och utvärdering av den operativa hälsoskyddstillsynen?

- Kommunens tur, följer ett schema
- Uppföljning av tidigare besök
- Klagomål har förekommit
- Ny tillsynsorganisation
- Många överklagade ärenden
- Annan orsak, ange vilken.....

2. Hur kommer länsstyrelsen att agera med anledning av resultaten?

- Rekommendera kommunen att vidta åtgärder
- Stärka tillsynsvägledningen, nämligen
 - stöd och råd
 - samordning

Ange inom vilket eller vilka sakområde/-en.....

- Annat, ange vad.....

³⁹ I Socialstyrelsen plan för tillsynsvägledning 2009-2012 rekommenderas länsstyrelserna besöka tre kommuner 2010.

3. Finns behov av ytterligare tillsynsvägledning från Socialstyrelsen inom något av följande sakområden? Ange även vilken typ av tillsynsvägledning.

Ja, följande

Sakområde	Stöd och råd	Samordning	Uppföljning /utvärdering
<input type="checkbox"/> <i>Bassängbad</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> <i>Buller</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> <i>Dricksvatten</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> <i>Inomhusmiljö</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> <i>Legionella</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> <i>Piercing och Tatuering</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> <i>Radon</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> <i>Annat, ange vad</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Nej

Kommentarer

Länsstyrelsen kan ge kommentar till ovanstående svar, t.ex. precisera hur tillsynsvägledningen kan stärkas, utveckla svaret på frågan om ytterligare tillsynsvägledning från Socialstyrelsen m.m.