



# Lägesbeskrivning av den kommunala miljöbalkstillsynen

Underlagsrapport till Naturvårdsverkets redovisning till regeringen enligt 1 kap. 28 § miljötillsynsförordningen den 15 april 2018

# Innehåll

<b>INNEHÅLL</b>	<b>2</b>
<b>1. INLEDNING</b>	<b>3</b>
1.1 Syfte .....	3
1.2 Metod .....	3
1.3 Avgränsning .....	4
1.4 Disposition .....	4
<b>2. OBJEKT</b>	<b>5</b>
<b>3. REGISTER, BEHOVSUTREDNING OCH TILLSYNSPLAN</b>	<b>7</b>
3.1 Resurser i förhållande till behovsutredning .....	8
3.2 Bortprioriteringar i tillsynsplanen .....	9
<b>4. PERSONAL</b>	<b>12</b>
4.1 Årsarbetskrafter .....	12
4.2 Kompetens .....	13
<b>5. ORGANISATION, SAMVERKAN OCH SJÄLVSTÄNDIGHET</b>	<b>15</b>
5.1 Nämnd och förvaltning .....	15
5.2 Jäv .....	16
5.3 Samverkan .....	17
5.4 Kostnadstäckningsgrad .....	18
5.5 Delegering .....	18
<b>6. GENOMFÖRANDE OCH UTFALL</b>	<b>19</b>
6.1 Ärendehantering .....	19
6.2 Utförd tillsyn i förhållande till plan .....	20
<b>7. UPPFÖLJNING OCH UTFÖRNING</b>	<b>22</b>
7.1 Genomförande av uppföljning/utvärdering .....	22
7.2 Påverkan av uppföljning/utvärdering .....	22
<b>8. SAMMANFATTNING</b>	<b>24</b>

# 1. Inledning

Naturvårdsverket har som tillsynsvägledande myndighet i uppdrag att senast den 15 april varje år lämna en redovisning av hur tillsynen enligt miljöbalken kan utvecklas och förbättras. Denna del av redovisningen fokuserar på att ge en lägesbeskrivning av den kommunala miljö- och hälsoskyddstillsynen. För vidare beskrivning av Naturvårdsverkets 1:28 redovisning och dess syfte, se huvudrapporten ”Uppföljning av kommuners och länsstyrelsernas tillsyn enligt miljöbalken -Redovisning till regeringen enligt 1 kap. 28 § miljötillsynsförordningen den 15 april 2018”

## 1.1 Syfte

Denna delrapport utgör en lägesbeskrivning av den kommunala miljö- och hälsoskyddstillsynen. Syftet med delrapporten är att skapa ett underlag för den övergripande 1:28 redovisningen, beskriven i huvudrapporten ”Uppföljning av kommuners och länsstyrelsernas tillsyn enligt miljöbalken -Redovisning till regeringen enligt 1 kap. 28 § miljötillsynsförordningen den 15 april 2018”

## 1.2 Metod

**Enkät och datainsamling:** Den data vi använder kommer i stor utsträckning från en årlig enkätundersökning riktad mot kommuner. De flesta av de frågeställningar vilka analyseras i denna rapport har frågats återkommande över de senaste tre åren. Frågorna handlar om förutsättningar och genomförande av tillsyn enligt miljöbalken.

Anvisningar till årets enkät och förklaringar till frågorna skickades ut till kommuner och länsstyrelser i december 2017. Samtliga tre års enkäter och svar finns tillgängliga på [öppna data](#).

Svarsfrekvensen på årets enkät var cirka 90 procent eller 262 svarande kommuner. Det är endast tre kommuner vilka inte svarat under något av de tre år som enkäten skickats ut.

**Enskilt och gemensamt svarande:** Vi kommer på vissa ställen i analysen att göra skillnad på de kommuner som svarat enskilt och de som svarat gemensamt (d.v.s. där en kommun rapporterat för två eller flera kommuner). De kommuner som svarat gemensamt är generellt sett kommuner vilka ingår i något formellt samarbete med andra kommuner där de har gemensam förvaltning och/eller gemensam nämnd. Det finns således skäl att tro att denna grupp till viss del kan avvika från den grupp kommuner som svarat enskilt. Gruppen gemensamt svarande har ofta uteslutits från våra regressioner, bland annat på grund av att vi inte har några ”kommuntyper” för dessa observationer.

**Kommuntyper:** Vi har här använt oss av tillväxtverkets kommuntyper. För närmare beskrivning, se [tillväxtverkets hemsida](#)

**Statistiska analyser.** Vi kommer ofta i texten att påstå att det finns samband mellan olika typer av variabler. Antalet statistiska analyser är dock alltför stort för att presenteras i själva rapporten. Samtliga analyser finns dock tillgängliga på förfrågan (dnr. NV-00394-18).

## 1.3 Avgränsning

Denna rapport kommer inte att beskriva enkätfrågorna kring sanktioner (förelägganden, förbud och anmälningar kring brott mot miljöbalken). Detta gjordes på ett föredömligt och uttömmande sätt inom miljötillsynsutredningen (SOU 2017:63) och vi har inget att tillägga.

## 1.4 Disposition

Vår disposition avser att följa tillsynsmyndigheternas verksamhetslogik.

**Kapitel 2: Objekt.** En tillsynsmyndighet har i uppgift att utöva tillsyn mot ett antal verksamheter och objekt.

**Kapitel 3: Planering och resurstilldelning.** Kommunerna upprättar register över dessa objekt samt genomför en behovsutredning för att få en överblick över vilka resurser de behöver. De får sedan en resursfördelning vilken i varierande grad motsvarar de behov som uttryckts i behovsutredningen. Slutligen så upprättar tillsynsmyndigheten en plan där man eventuellt väljer att bortprioritera vissa områden.

**Kapitel 4: Personal.** Beskriver tillgång till personal och kompetens.

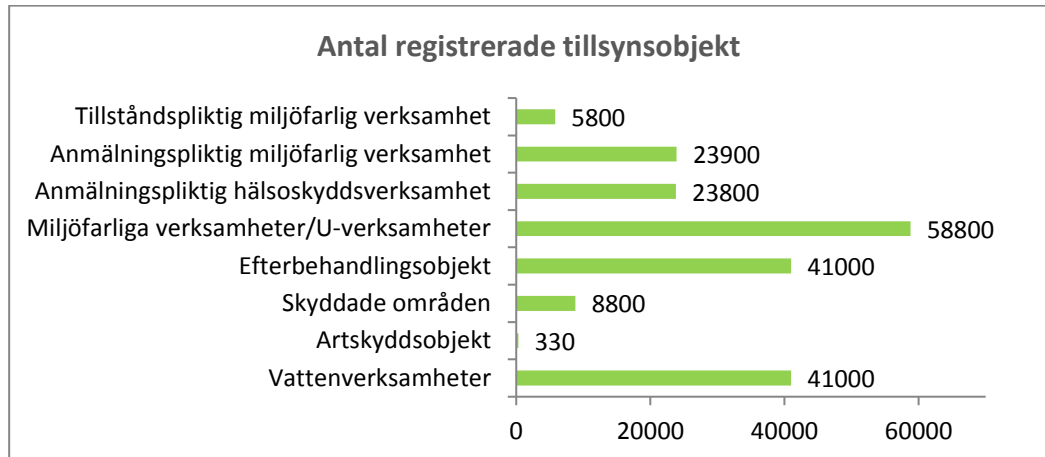
**Kapitel 5. Organisation, samverkan och självständighet.** Beskriver under vilken nämnd och förvaltning miljö- och hälsoskyddsfrågor ingår samt jävsituationen. Beskriver även samverkan och graden av självständighet. Graden av självständighet beskrivs genom två ”nyckeltal” där det första handlar om delegering av beslut från nämnd till förvaltning och det andra utgörs av andelen avgiftsfinansiering.

**Kapitel 6: Genomförande och utfall:** Beskriver utvecklingen av mängden hanterade ärenden. Här undersöks även i vilken utsträckning kommunerna lyckas utföra de tillsynsaktiviteter som de planerat.

**Kapitel 7: Utvärdering/uppföljning:** Beskriver genomförande av utvärdering/uppföljning och användning av desamma.

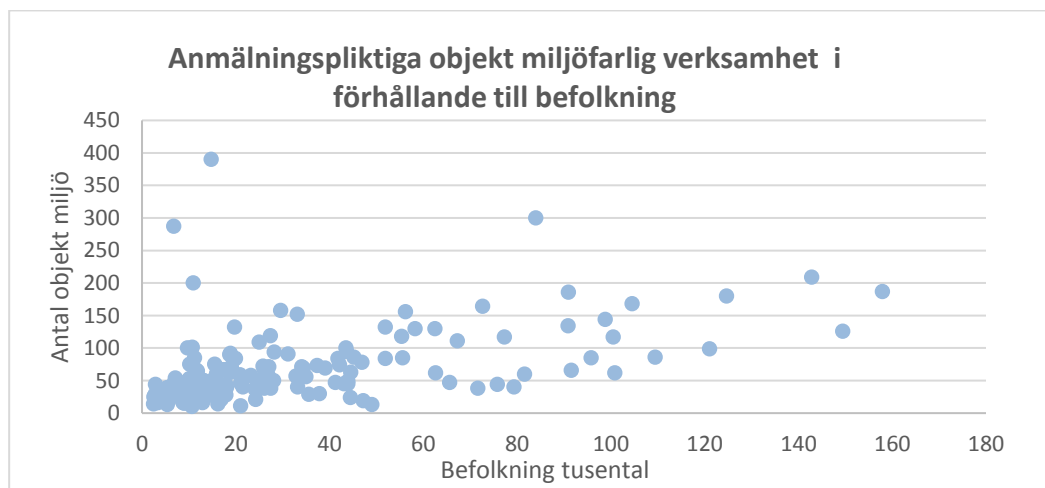
## 2. Objekt

Det är inte möjligt att ange en exakt siffra för det totala antalet tillsynsobjekt i Sverige. Framförallt beroende på att det inte finns någon enhetlighet när det gäller myndigheternas tillsynsregister. Definitionen av vad som ”behöver återkommande tillsyn” skiljer sig också åt mellan myndigheterna. Figur 1 nedan visar dock en uppskattning av antalet tillsynsobjekt baserat på ett antal källor (se figurtext).

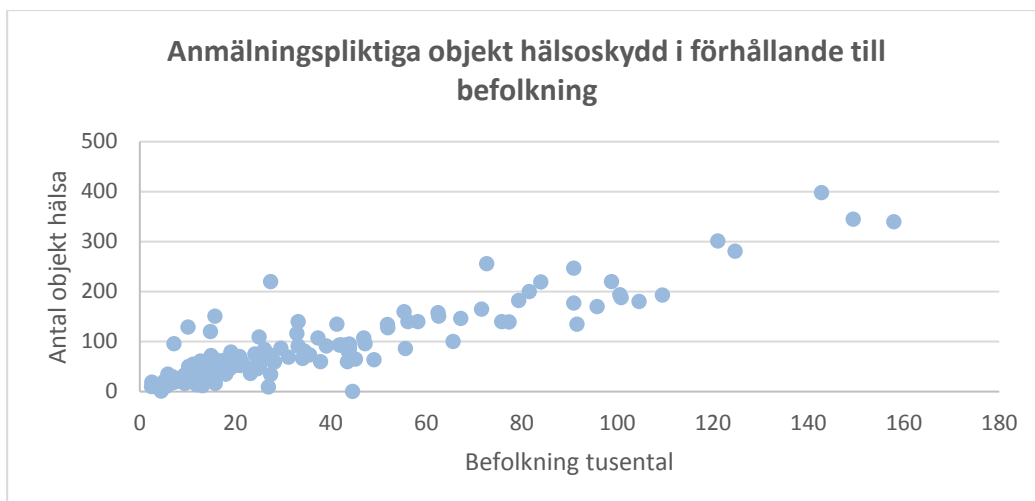


**Figur 1:** Antal registrerade tillsynsobjekt: Summering av antalet tillsynsobjekt hos kommuner och länsstyrelser. Antalet tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter har hämtats från Svenska miljörapporteringsportalen. Uppgifterna som rör efterbehandlingsobjekt och skyddade områden inhämtades 2016. Övriga uppgifter inhämtades via 2017 års enkäter.

Förutom dessa kända tillsynsobjekt finns det t.ex. uppskattningsvis 960 000 små avlopp, ett stort antal hälsoskyddsobjekt som inte är anmälningspliktiga, mobila verksamheter av olika slag samt verksamheter eller åtgärder av tillfällig natur. Antalet objekt inom enskilda kommuner varierar, inte speciellt överraskande, med kommunens befolkningsstorlek. Efter att ha eliminerat ett antal uteliggare (outliers) så kan relationen mellan antalet objekt och kommunstorlek visualiseras såsom i figur 2 och 3 nedan.



**Figur 2:** Antal registrerade anmälningspliktiga objekt miljöfarlig verksamhet per kommun i förhållande till befolkningsstorlek.



**Figur 3:** Antal registrerade anmälningspliktiga objekt hälsoskyddsverksamhet per kommun i förhållande till befolkningsstorlek.

Det finns ett positivt samband mellan en kommuns befolkningsstorlek och antalet anmälningspliktiga objekt relaterade till både miljöfarlig verksamhet och hälsoskyddsverksamhet, men populationsstorleken förklarar betydligt mer av variationen i antalet objekt relaterade till hälsoskydd än det gör avseende antalet objekt relaterade till miljöfarlig verksamhet.

Antalet objekt för hälsoskydd skiljer sig inte mellan Tillväxtverkets sex kommuntyper efter att vi kontrollerat för befolkningsstorlek. Avseende miljöfarlig verksamhet så finns inga statistiskt signifikanta skillnader mellan fem av de sex typerna. Undantaget är "storstadskommuner" där antalet objekt för miljöfarlig verksamhet är signifikant färre än vad som skulle ha förutspåtts utifrån befolkningsstorlek.

### 3. Register, behovsutredning och tillsynsplan

I miljötillsynsförordningens första kapitel anges de grundläggande kraven som de operativa tillsynsmyndigheterna ska följa för att säkerställa att tillsynsarbetet bedrivs effektivt. Av bestämmelserna framgår bl.a. att det ska finnas en uppdaterad utredning om tillsynsbehovet för myndighetens hela ansvarsområde enligt miljöbalken, och att tillsynen ska vara planerad.

Enkätsvaren visar återigen att majoriteten av kommunerna bedömer att de har register över tillsynsobjekten som behöver återkommande tillsyn, att de har en aktuell behovsutredning samt en samlad tillsynsplan för miljöbalkstillsynen (se tabell 1 nedan). Innehållet i tillsynsmyndigheternas behovsutredningar och tillsynsplaner är dock inte standardiserat. Underlagen ser olika ut och styr i olika grad arbetet.

En tidigare utvärdering konstaterade att behovsutredningarna är av skiftande kvalitet och att många kommuner anser att behovsplaneringen är svår<sup>1</sup>. Orsakerna till detta kan vara flera, dels att man har svårt att bedöma och kartlägga antalet tillsynsobjekt men också att man upplever att resurstillgången i praktiken inte styrs av behoven, varför det blir svårt att tydligt ange behoven.

---

<sup>1</sup> Kompetensförsörjning i miljöbalkstillsynen. Naturvårdsverkets rapport 6731

Andel som vid utgången av året hade en aktuell behovsutredning	Kommuner		
	2015	2016	2017
Ja	86 %	84 %	87 %
Nej	14 %	15 %	11 %
Vet ej kan ej besvara	0 %	1%	1 %
<b>Andel som har register över de tillsynsobjekt som behöver återkommande tillsyn</b>			
Ja	98 %	99 %	98 %
Nej	1 %	0,5%	1 %
Vet ej, kan ej besvara	1 %	1%	1 %
<b>Andel som hade en samlad tillsynsplan för miljöbalkstillsynen</b>			
Ja	94 %	97%	99 %
Nej	6 %	2 %	0 %
Vet ej, kan ej besvara	0 %	1%	1 %
<b>Andel som anger att den händelsestyrda tillsynen ingår i behovsutredning och/eller tillsynsplan</b>			
Ja	-	92%	94 %
Nej	-	6%	4 %
Vet ej, kan ej besvara	-	1%	2 %

**Tabell 1:** Kommuner med aktuella register, behovsutredningar och tillsynsplaner år 2015–2017.

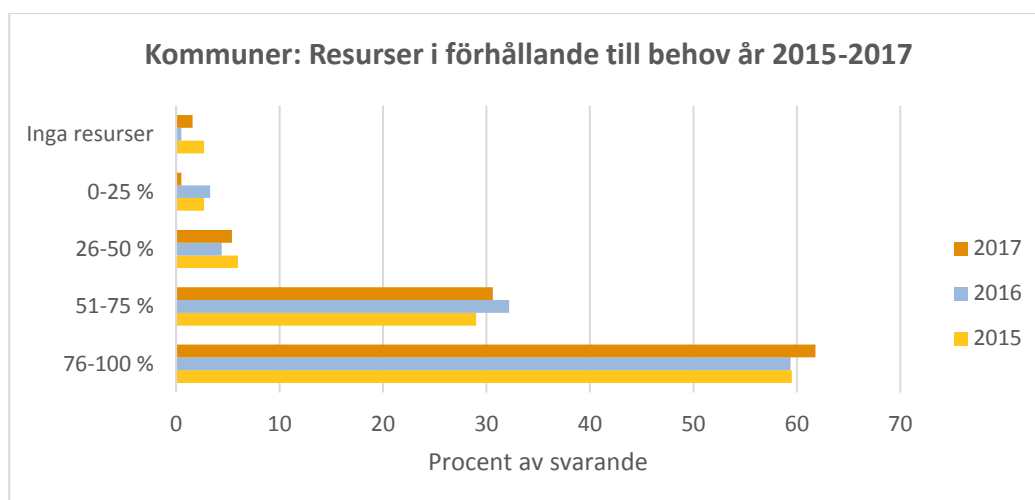
### 3.1 Resurser i förhållande till behovsutredning

I enkätsvaren har kommunerna fått göra en bedömning av i vilken grad resurser för miljöbalkstillsyn kunnat avsättas i förhållande till de behov som beskrivits i behovsutredningen. De flesta kommuner rapporterar att de har mellan 50 och 100 procent av det resursbehov som uttryckts i behovsutredningen.

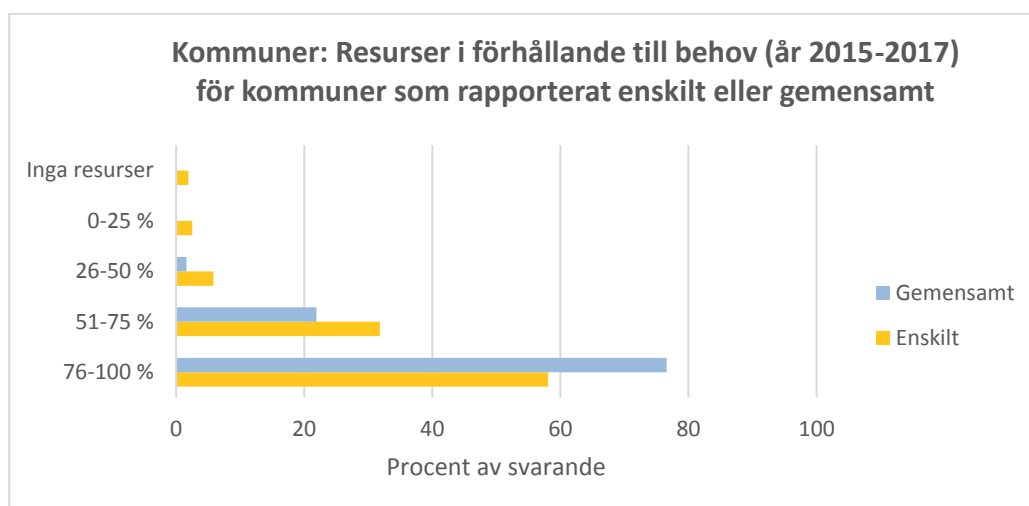
Kommuner med större befolkningsunderlag har generellt sett mer resurser i förhållande till behov. Det finns även ett starkt positivt samband mellan åren avseende hur mycket resurser en kommun rapporterar att de har i förhållande till behovsutredningen. Inom gruppen av enskilt svarande kommuner så hittar vi däremot inget samband mellan mängden resurser i förhållande till behov och kommunens timtaxa, kommuntyp, kostnadstäckningsgrad eller huruvida de ingår i någon formell samverkan med annan kommun.

I genomsnitt så rapporterar kommunerna att de har liknande resurser i förhållande till behov som under föregående år (se figur 4 nedan). De kommuner som rapporterar sin tillsyn gemensamt (och som vanligtvis har förvaltning och/eller nämnd med annan kommun) rapporterar dock i genomsnitt något högre resurser i förhållande till behov jämfört med kommuner som rapporterar enskilt (se figur 5 nedan).





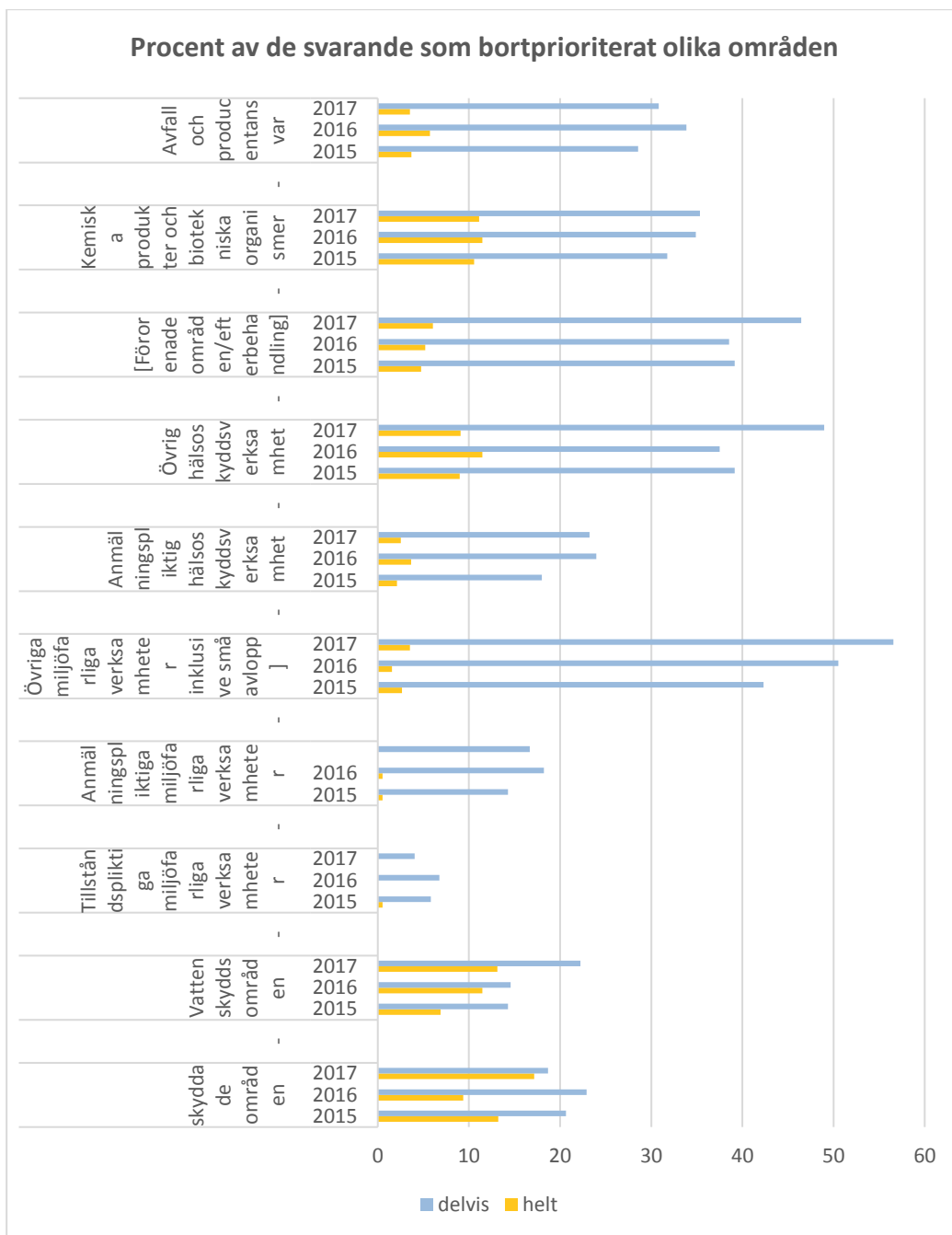
**Figur 4:** Resurser i förhållande till behovsutredning per år (2015–2017).



**Figur 5:** Resurser i förhållande till behovsutredning (år 2015–2017) för kommuner som rapporterat enskilt eller gemensamt (vilket vanligtvis innebär att de har gemensam förvaltning och/eller nämnd).

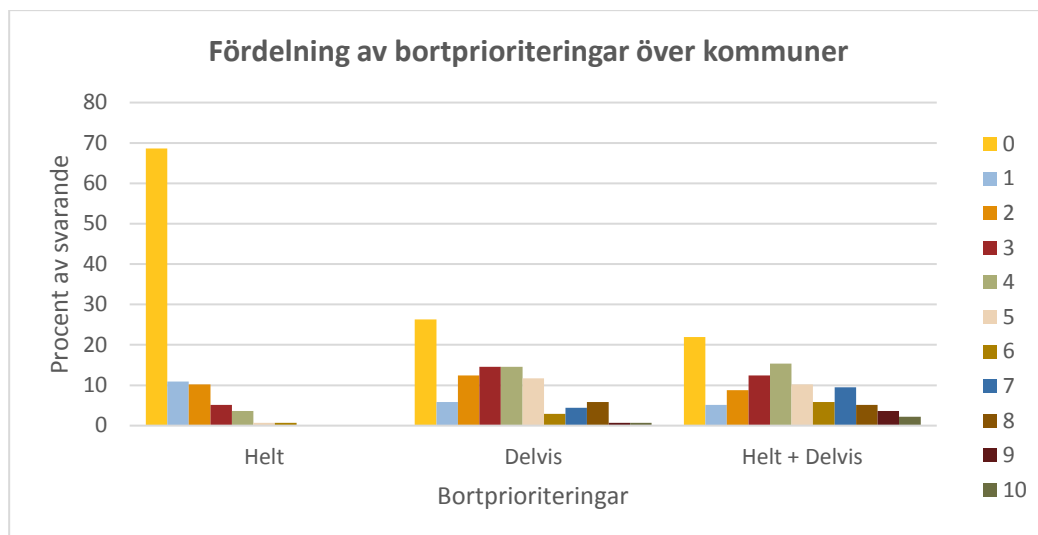
### 3.2 Bortprioriteringar i tillsynsplanen

Många tillsynsmyndigheter har helt eller delvis bortprioriterat olika tillsynsområden vilka enligt myndighetens behovsutredning borde ha ingått i tillsynsplanen. Det förekommer bortprioriteringar inom alla tillsynsområden (se figur 6 nedan). Resultaten förändras inte märkvärt om man enbart ser till de kommuner som svarat på frågan under samtliga tre år. Det förekommer genomgående lägre andel bortprioriteringar inom de kommuner som besvarat enkäten gemensamt, men skillnaden är inte så betydande storleksmässigt.



**Figur 6:** Andel kommuner vilka helt eller delvis bortprioriterat olika tillsynsområden som enligt myndighetens behovsutredning borde ha ingått i tillsynsplanen för år 2015–2017.

Bortprioriteringarna är inte jämt fördelade över kommunerna. Cirka 20 procent av kommunerna har inga bortprioriteringar (vare sig helt eller delvis) och ca. 70 procent av kommunerna har inte helt bortprioriterat något tillsynsområde som enligt behovsutredningen borde ha ingått i tillsynsplanen (se figur 7 nedan). Det är i stor utsträckning samma kommuner som bortprioriterar många områden från år till år. Det finns även ett starkt negativt samband mellan antalet bortprioriterade områden och i vilken utsträckning kommunen rapporterat att de har resurser i förhållande till behovsutredningen. Med andra ord, de som har rapporterat att de har lite resurser i förhållande till behovsutredningen har vanligtvis även många bortprioriteringar.



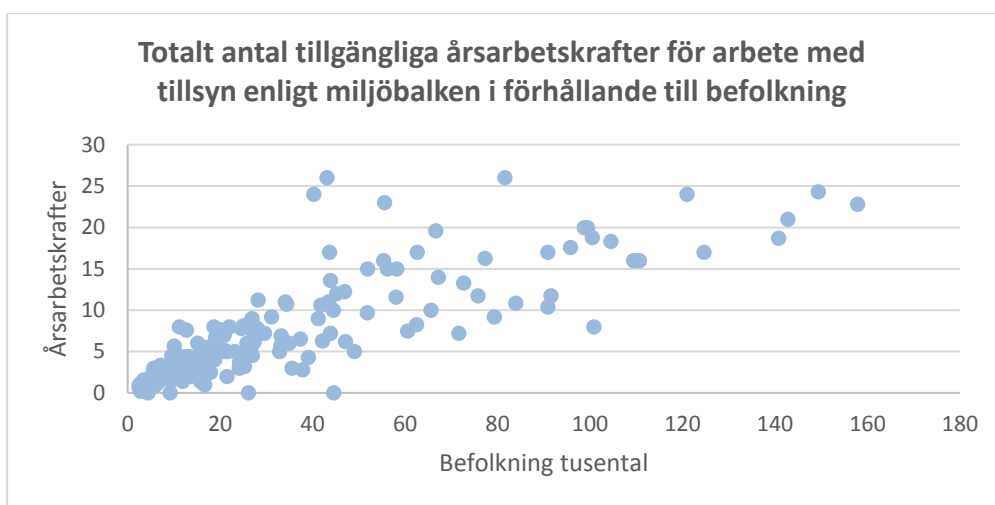
**Figur 7:** Fördelning av bortprioriteringar över kommuner. Procent svarande per antal bortprioriteringar inom den enskilda kommunen.

Fördelningen av bortprioriteringar har två toppar. Det vanligaste totala antalet bortprioriteringar (Helt+Delvis) är ”inga bortprioriteringar”. Det näst vanligaste är fyra bortprioriteringar, med övriga observationer mer eller mindre normalfördelade kring denna andra topp i fördelningen. Detta indikerar att det rör sig om två olika grupper. En förklaring skulle kunna vara att det finns en grupp av kommuner med god tillgång till resurser och personal och en annan grupp där detsamma är normalfördelat kring något medel där man har vissa resurser men inte riktigt tillräckligt. En annan potentiell förklaring är att det rör sig om två grupper med olika filosofi i behovsplaneringen. Vissa kommuner bedömer behov i absoluta termer, utan hänsyn till sina resurser, medan andra kommuner anpassar behovsutredning efter resurstillgången. Inom gruppen som utför behovsutredning i absoluta termer så utpekar den vad som skulle behövas för att de skulle anse att tillsynen var god i absoluta termer (vilket man eventuellt inte har resurser till), och inom gruppen där den anpassas efter resurstillgången så pekar den snarare på vad som skulle behöva göras för att upprätthålla den nuvarande kvalitén (vilket enbart kräver att resurserna i förhållande till behov inte minskat från föregående år).

## 4. Personal

### 4.1 Årsarbetskrafter

Flera tidigare utredningar framhåller att de varierande personresurserna för tillsynens genomförande har stor påverkan på de prioriteringar som tillsynsmyndigheterna gör och hur miljölagstiftningen tillämpas. Exempelvis miljömyndighetsutredningen visade att det är skillnader i vilka resurser som sätts av för tillsynen och hur själva arbetet bedrivs<sup>2</sup>. Kostnaderna för tillsyn har överlag ökat, framförallt för miljötillsynen<sup>3</sup>. Ytterligare ett konstaterande är att arbetsbelastningen inom miljötillsynen ökat sedan miljöbalken trädde i kraft, utan att resurserna ökat i motsvarande grad<sup>4</sup>. Av enkätsvaren framgår att det är mycket stora skillnader beträffande personresurser och vilken tid som åtgår för miljötillsynen.



**Figur 8:** Totalt antal tillgängliga årsarbetskrafter för arbete med tillsyn enligt miljöbalken i förhållande till befolkningsstorlek.

Antalet årsarbetskrafter ökar med kommunens befolkningsstorlek. Avseende årsarbetskrafter för miljöfarlig verksamhet så ökar antalet dock i avtagande takt. Kommuntypen ”storstäder” har ett signifikant lägre antal årsarbetskrafter för miljöfarlig verksamhet än vad som hade förutspåtts utifrån befolkning och antal objekt. Eventuellt är förklaringen att den typ av miljöfarlig verksamhet som återfinns där i genomsnitt inte kräver lika mycket tillsyn som den typ av objekt som återfinns inom andra kommuntyper. I föregående års data fanns även ett statistiskt signifikant positivt samband mellan antalet objekt och antalet årsarbetskrafter. Vi finner även i år ett positivt samband men det är inte statistiskt signifikant, troligtvis på grund av brister i vår data. Vi finner inte heller något statistiskt signifikant samband mellan årsarbetskrafter och rapporterade resurser i förhållande till behov.

<sup>2</sup> Miljömyndighetsutredningen (2013:02).

<sup>3</sup> Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn (SOU 2004:100).

<sup>4</sup> Att granska sig själv – En ESO-rapport om den kommunala miljötillsynen (Ds 2000:67).

## 4.2 Kompetens

Grundläggande för tillsynens effektivitet är att berörda myndigheter gör rätt saker (yttre effektivitet) och gör saker rätt (inre effektivitet), vilket innebär att myndigheterna behöver ha rätt kompetens för att kunna agera professionellt i sina bedömningar och beslut. Kompetens kan definieras som tillämpning av kunskap, färdigheter och beteenden. Miljötillsynsförordningen anger att tillsynsarbetet ska bedrivas effektivt och att personalens kompetens i tillsynsfrågor ska utvecklas<sup>5</sup>.

### KOMPETENSFÖRSÖRJNINGEN ÄR EN UTMANING

Hur tillsynsmyndigheterna aktivt arbetar med kompetens kan vara en faktor som påverkar att tillsynen skiljer sig åt mellan myndigheterna visar forskningen<sup>6</sup>. Vilken kompetens som krävs för att arbeta med miljöbalktillsyn är dock inte specificerat. Karriärvägarna för yrkesverksamma inom tillsynen är dessutom otydliga, och det finns inte beskrivet vilken kompetens som behövs för att kunna utvecklas inom yrket. Utan en klar bild av hur kompetens, olika kompetensprofiler och karriärmöjligheter ser ut försvåras kompetensförsörjningen. Tillsynsmyndigheterna uppger att det idag är en utmaning både att rekrytera och att behålla rätt kompetens, och även att rekrytera personal med tillsynserfarenhet<sup>7</sup>.

Av en enkätundersökning utförd av Naturvetarna framgår att mindre än 20 procent av de kommunala miljöcheferna upplever att kontroll- och tillsynsarbetet har hög status. Miljöcheferna bedömer vidare att de behöver avsätta mer tid till strategiskt arbete för att kunna arbeta för att höja statusen för verksamhetens arbete. Dock anger majoriteten av cheferna att de lägger mindre än en fjärdedel av sin arbetstid på strategiskt arbete. Undersökningen visade dessutom att det är relativt vanligt att både chefer och inspektörer utsatts för hot i arbetet. Under de senaste tre åren har 20 - 25 procent utsatts för hot.

En av slutsatserna i en studie från 2015 om bedömningsarbetet inom miljö- och hälsoskyddet är vidare att grundutbildningen för inspektörer behöver ses över för att kunna vara en stabil grund för blivande inspektörer<sup>8</sup>. Idag finns det flera olika vägar att gå för att bli inspektör. En av konsekvenserna är därför att den juridiska kompetensen kan vara liten både gällande förvaltningslagen och om miljölagstiftningen.

### KOMPETENSUTVECKLING

Enkätsvaren visar att en klar majoritet av kommunerna under 2017 genomfört kompetensutveckling för att stärka miljöbalktillsynen. Det finns en stark korrelation mellan mängden kompetensutveckling som utförs inom en kommun från ett år till ett annat. Tabell 2 nedan visar hur många dagars kompetensutveckling som utförts inom enskilda kommuner år 2016 och 2017. De flesta observationer återfinns längs diagonalen – det vill säga de har utfört ett liknande antal dagar under både 2016 och 2017.

<sup>5</sup> 1 kap. 9 § miljötillsynsförordningen.

<sup>6</sup> Effektiv miljötillsyn. Naturvårdsverkets rapport 6558.

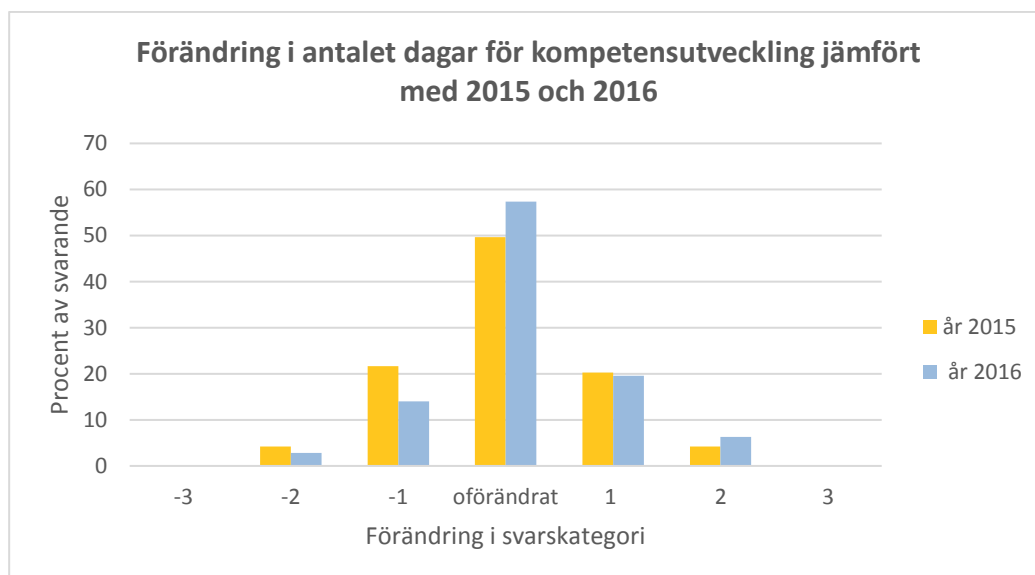
<sup>7</sup> Kompetensförsörjning i miljöbalktillsynen. Naturvårdsverkets rapport 6731.

<sup>8</sup> Hur tänker en inspektör. Naturvårdsverkets rapport 6657.

		2017				
År		<i>mindre än en dag</i>	<i>1-2 dagar</i>	<i>3-4 dagar</i>	<i>5 eller fler</i>	Summa:
2016	<i>mindre än en dag</i>	0	0	4	0	4
	<i>1-2 dagar</i>	1	8	11	5	25
	<i>3-4 dagar</i>	1	7	39	17	64
	<i>5 eller fler</i>	0	3	12	35	50
	<b>Summa:</b>	<b>2</b>	<b>18</b>	<b>66</b>	<b>57</b>	<b>143</b>

Tabell 2: Antal dagar kompetensutveckling år 2016 och 2017.

Figur 9 visar förändring i svarskategori (med svars kategorier enligt tabell 2 ovan) år 2017 jämfört med föregående två år. Nästan 60 procent har lika många dagars kompetensutveckling som föregående år och cirka 50 procent har ett liknande antal dagar som för två år sedan. Sammantaget är det inga större förändringar i det totala antalet dagar som läggs på kompetensutveckling.



Figur 9. Förändring i svarskategori avseende antal dagar för kompetensutveckling år 2017 jämfört med år 2015 och 2016.

Det finns inget statistiskt signifikant samband mellan en kommuns befolkningsstorlek och antalet dagar som läggs på kompetensutveckling. Kommuner inom kommuntypen "landsbygd mycket avlägsna" har dock signifikant lägre antal dagar kompetensutveckling jämfört med övriga kommuntyper.

## 5. Organisation, samverkan och självständighet

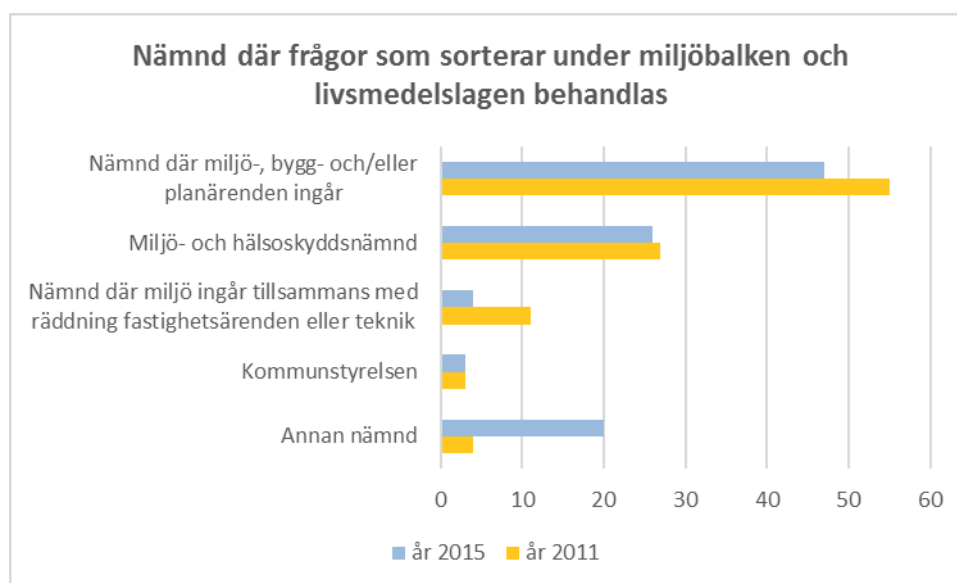
**Politisk organisation, förvaltning och jäv:** Beskriver under vilken nämnd och förvaltning miljö- och hälsoskyddsfrågor ingår samt jävsituationen.

**Samverkan:** Samverkan utgör ett sätt att hantera resurs och/eller kompetensbrist. Samverkan kan även genomföras med målsättningen att förbättra arbetet överlag.

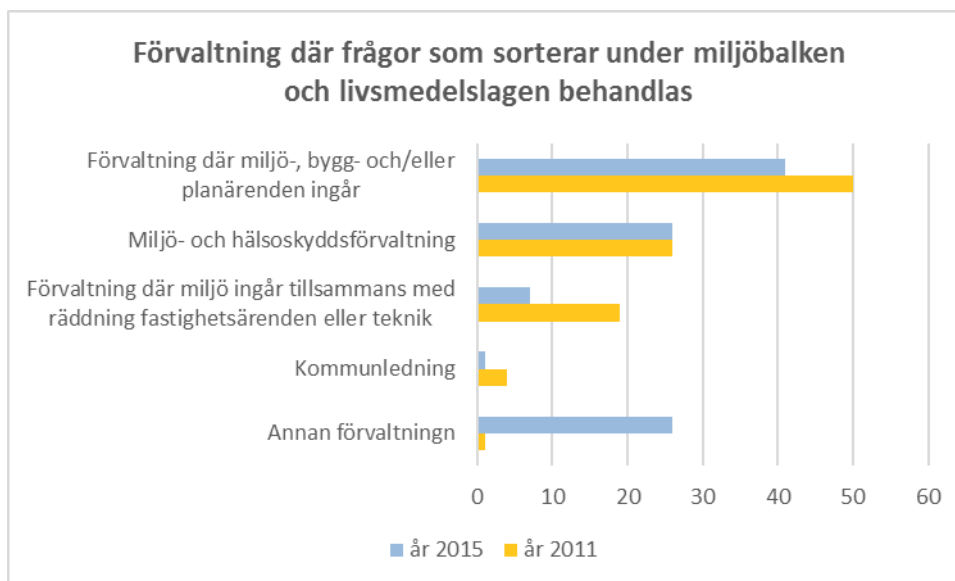
**Självständighet:** Vi mäter här graden av självständighet genom två ”nyckeltal”. Det första handlar om huruvida det finns en tydlig delegation så att den organisatoriska enhet som ansvarar för tillsynen också har möjlighet att fatta beslut om t.ex. miljösanktionsavgifter (MSA), åtalsanmälan (ÅA) och förbud. Det andra, andelen avgiftsfinansiering (kostnadstäckningsgrad), är ett både ett vedertaget och tillgängligt mått som också speglar graden av möjlig självständighet i arbetet.

### 5.1 Nämnd och förvaltning

Miljö- och hälsoskyddsfrågor behandlas oftast politiskt under Miljö-, bygg- och/eller plan nämnder samt återfinns oftast under en förvaltning som behandlar motsvarande ärenden. Andelen kommuner som behandlar miljö- och hälsoskyddsfrågor under en sådan konstellation har dock minskat under de senaste åren, från 55 till 47 procent av kommunerna avseende nämnd och från 50 till 41 procent avseende förvaltning. Den största förändringen har skett avseende hur ofta miljö- och hälsoskyddsfrågor behandlas under ”annan nämnd” (från 4 till 20 procent) samt ”annan förvaltning” (från 1 till 26 procent). SKL menar att denna ökning i vissa fall beror på att myndighetsutövning av skilda slag har samlats i en förvaltning, i andra fall att myndighetsutövning sker i samma förvaltning som verksamhetsansvar. I det senare fallet behöver man vara uppmärksam på jävsreglerna följs.



**Figur 10:** Nämnd där frågor som sorterar under miljöbalken och livsmedelslagen behandlas. Data från SKL:s enkät om miljö- och hälsoskydd i kommunerna år 2015 och 2011. Återfinns i rapporterna ”jäv och beroende” år 2015 och 2011.



**Figur 11:** Förvaltning där frågor som sorterar under miljöbalken och livsmedelslagen behandlas. Data från SKL:s enkät om miljö- och hälsoskydd i kommunerna år 2015 och 2011. Återfinns i rapporterna "jäv och beroende" år 2015 och 2011.

## 5.2 Jäv

Många kommuner har samlat myndighetsutövning och planering inom olika områden hos en nämnd. Jäv kan uppstå om drift- och verksamhetsansvar hanteras i samma nämnd som har myndighetsansvar enligt miljöbalken. Ansvar för verksamheter som vatten- och avloppsanläggningar, simhallar, avfallsanläggningar, fastighetsförvaltning och drift av brandstation samt brandövningsverksamhet får alltså inte sortera under samma nämnd som har tillsyn över de verksamheterna.

Enligt SKL:s undersökning hade 9 procent av kommunerna en organisation där ansvaret för drift och tillsyn över verksamheter med kommunalt huvudmannaskap hanteras i samma nämnd. Det utgjorde en ökning jämfört med år 2011 då motsvarande siffra var 5 procent.

Enligt SKL har många kommuner rutiner för en intern kontroll som hjälper till att undvika jäv. Åtta av tio kommuner uppger att de har politiskt beslutade rutiner för att undvika jäv vid myndighetsutövning. Många kommuner satsar också på utbildning i hur jäv kan undvikas. Andra utvecklar sina delegationsordningar. Detta löser dock inte alla konfliktsituationer som kan uppstå<sup>9</sup>.

I Naturvårdsverkets rapport *Effektiv miljötillsyn*<sup>10</sup> redovisas bland annat svaren på en enkät om den operativa tillsynen enligt miljöbalken som var ställd till kommunala miljöchefer. En fråga som ställdes var om politisk hänsyn påverkar tillsynen. Drygt en fjärdedel svarade ja på den frågan. Redovisningen av data från enkäten indikerar att förekomsten av politisk påverkan av tillsynen av regelefterlevnad var mindre i

<sup>9</sup> Jäv och beroende. Enkät om miljö- och hälsoskydd i kommunerna 2015 – SKL rapport 2015

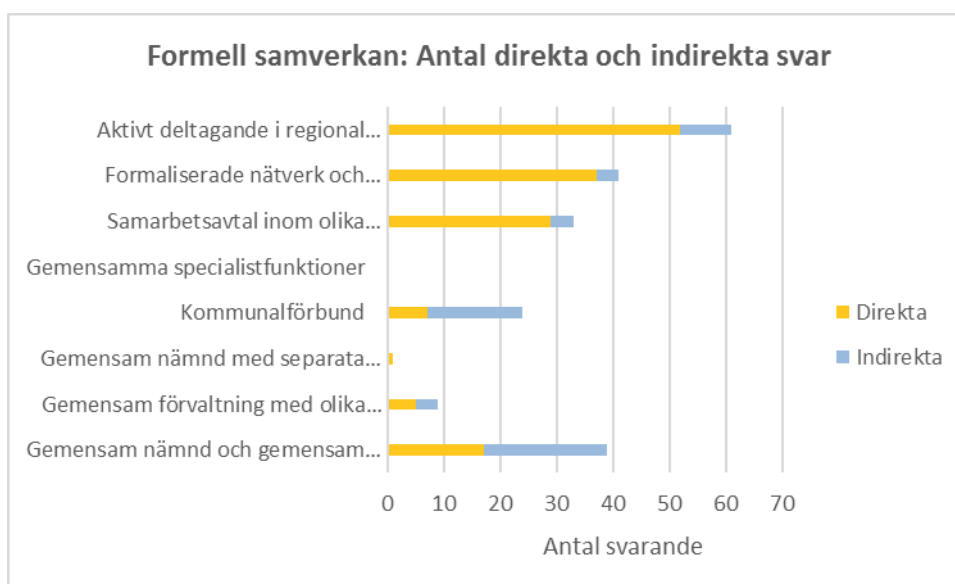
<sup>10</sup> Effektiv miljötillsyn – Naturvårdsverkets rapport 6558, 2013



kommuner som har en fristående miljö- och hälsoskyddsnämnd och en separat miljö- och hälsoskyddsförvaltning.

### 5.3 Samverkan

Samarbete och samverkan i olika former som ett sätt att stärka resurserna har lyfts fram i flera utredningar<sup>11</sup> genom åren, och är vanliga metoder som tillsynsmyndigheterna idag använder för att förstärka sina resurser. Sveriges Kommuner och Landsting anger i sin rapport *Vägar till samarbete* (2014) sju principiellt olika sätt för kommunerna att samverka. 43 procent (97 av 225) av de svarande kommunerna anger att de ingår i någon formell samverkan med andra kommuner. Vissa av de respondenter vilka svarar att de ingår i formell samverkan med andra kommuner svarar dock för ytterligare kommuner än de själva. Om vi även räknar in dessa indirekta svar så är det 52 procent (139 av 267) av de svarande kommunerna som ingår i någon form av formell samverkan. De vanligaste sätten som kommunerna idag genomför formaliserad samverkan är via aktivt deltagande i regional miljösamverkan samt via nätverk och samarbetsprojekt. Samarbetsavtal inom olika specialistområden förekommer även i viss utsträckning. 23 kommuner, vilka i sin tur svarar för ytterligare 26 kommuner (49 kommuner sammanlagt), anger att de har en mer omfattande samverkan via gemensam organisation för förvaltning och/eller nämnd.



**Figur 12:** Formaliserad samverkan enligt Sveriges kommuner och landstings indelning i sju kategorier inom rapporten *Vägar till samarbete* samt kategorin "Aktivt deltagande i regional miljösamverkan". Indirekta svar avser de ytterligare kommuner som ett gemensamt svar omfattar.

Brottsförebyggande rådet uppger vidare i en rapport från 2016 att samverkan mellan tillsynsmyndigheter har betydelse för myndigheternas möjlighet att stärka integriteten i tillsynsuppdraget och förbättra arbetsmiljön genom förebyggande arbete mot otillåten påverkan. En av slutsatserna är att organisationer som vill förebygga och motverka otillåten påverkan mot tjänstemän tjänar på att samverka med andra organisationer och

<sup>11</sup> Att granska sig själv – en ESO-rapport om den kommunala miljötillsynen (Ds 1998:50). En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (Skr 2009/10:79). OECD:s granskning av Sveriges miljöpolitik 2014.

att samverkan är lämpligast med dem som har samma typ av uppdrag, i de här fallen andra tillsynsmyndigheter<sup>12</sup>.

Av miljötillsynsförordningen framgår att tillsynsmyndigheterna ska samordna tillsynen om det är ändamålsenligt och möjligt<sup>13</sup>. Någon ytterligare bestämmelse som reglerar hur tillsynen ska samordnas finns inte idag.

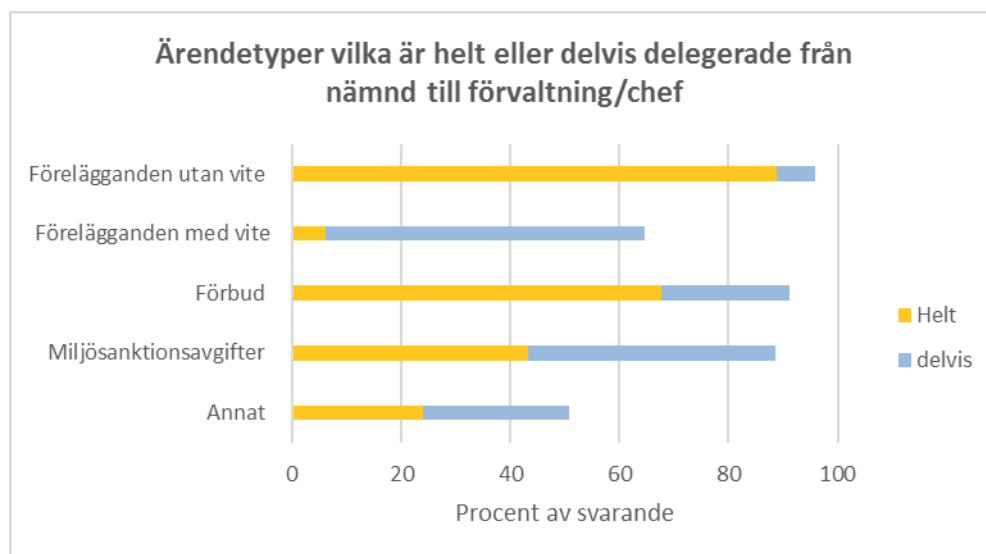
## 5.4 Kostnadstäckningsgrad

Den genomsnittligt rapporterade kostnadstäckningsgraden är 52 procent (median 47 procent) för kommuner som rapporterat enskilt och 51 procent (median 44 procent) för kommuner som rapporterat gemensamt. Vi har dock skäl att tro att vår data är ytterst dålig, samt ofta inte jämförbar mellan kommuner, och ovanstående resultat kommer efter att ha eliminerat ett relativt stort antal observationer från urvalet.

Kostnadstäckningsgraden ökar till viss del med kommunens populationsstorlek (ca 1 procent per tusen innevånare) men i avtagande takt. Kostnadstäckningsgraden är även högre inom kommuner med en högre timtaxa. Vi hittar dock ingen skillnad mellan olika kommuntyper.

## 5.5 Delegering

Årets enkät innehöll en fråga avseende ”Vilka ärendetyper är helt eller delvis delegerade från nämnden till förvaltning/chef”? Det var enbart tre kommuner vilka rapporterat att inga ärendetyper har delegerats. Det som oftast är helt delegerat är förelägganden utan vite (89 procent). Det är dock relativt ovanligt att föreläggande med vite är helt delegerade (6 procent) och i 35 procent av kommunerna är föreläggande med vite vare sig helt eller delvis delegerat.



**Figur 13:** Ärendetyper vilka är helt eller delvis delegerade från nämnd till förvaltning i procent av svarande.

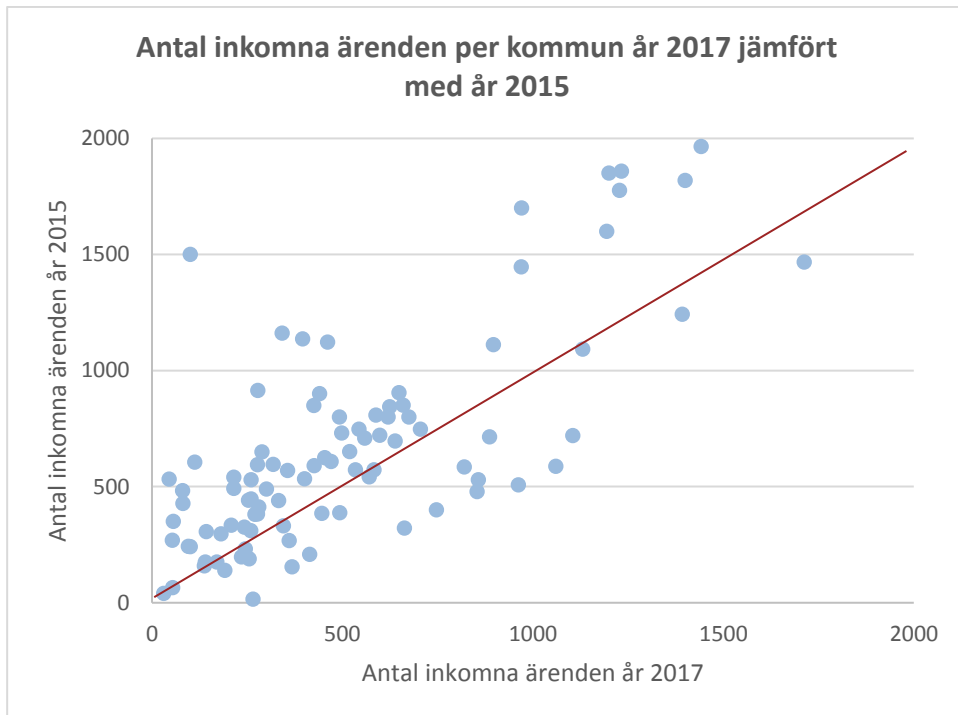
<sup>12</sup> Otillåten påverkan mot myndighetspersoner. Brottsförebyggande rådets rapport 2016:13.

<sup>13</sup>1 kap. 17 § miljötillsynsförordningen (2011:13).

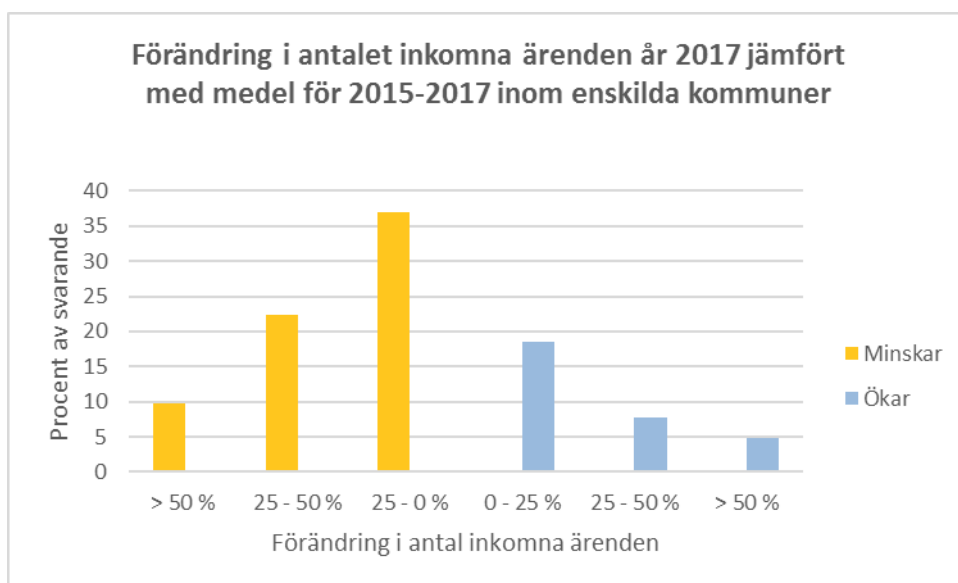
## 6. Genomförande och utfall

### 6.1 Ärendehantering

Då de flesta kommuner har sina egna system och rutiner för ärendehantering så är det svårt att jämföra ärendehantering mellan kommuner. I figur 14 och 15 nedan så jämförs därför antalet inkomna ärenden inom varje kommun i år med antalet inkomna ärenden inom samma kommuner under tidigare år.



**Figur 14:** Antalet inkomna ärenden per kommun under år 2017 jämfört med antalet inkomna ärenden under år 2015. En observation ovan linjen innebär att kommunen hade fler ärenden under år 2015 jämfört med år 2017.

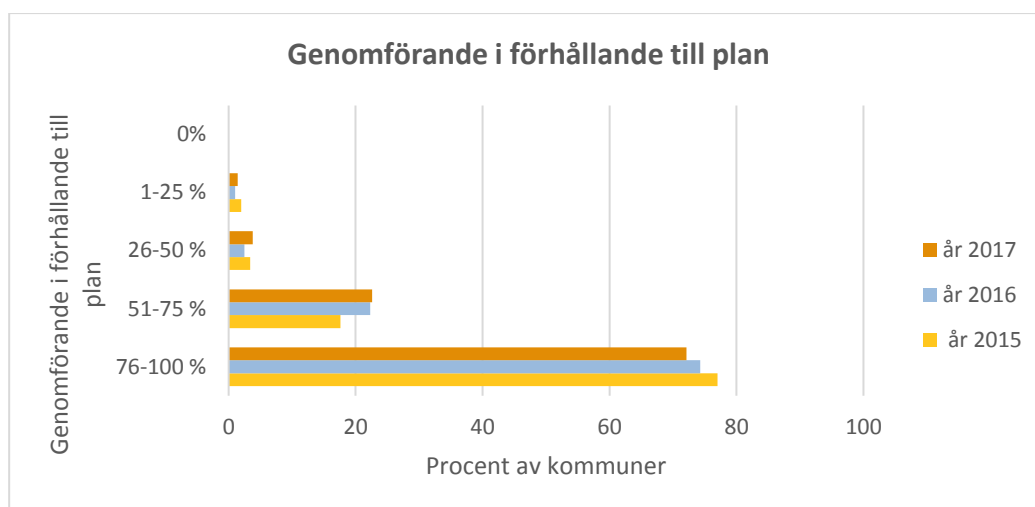


**Figur 15:** Förändring i antalet inkomna ärenden år 2017 jämfört med medel för år 2015–2017 inom enskilda kommuner.

Det är något fler kommuner som i år har rapporterat ett lägre antal inkomna ärenden än vad de gjort i medeltal över de senaste tre åren (medel - 11,8 procent, median -11,7 procent). Om vi istället ser till enskilda år så hade kommunerna i genomsnitt lika många inkomna ärenden i år som förra året (medelförändring + 1,3 procent, medianförändring + 0,4 procent) men något lägre än år 2015 (medelförändring -16,2 procent, medianförändring - 15,7 procent).

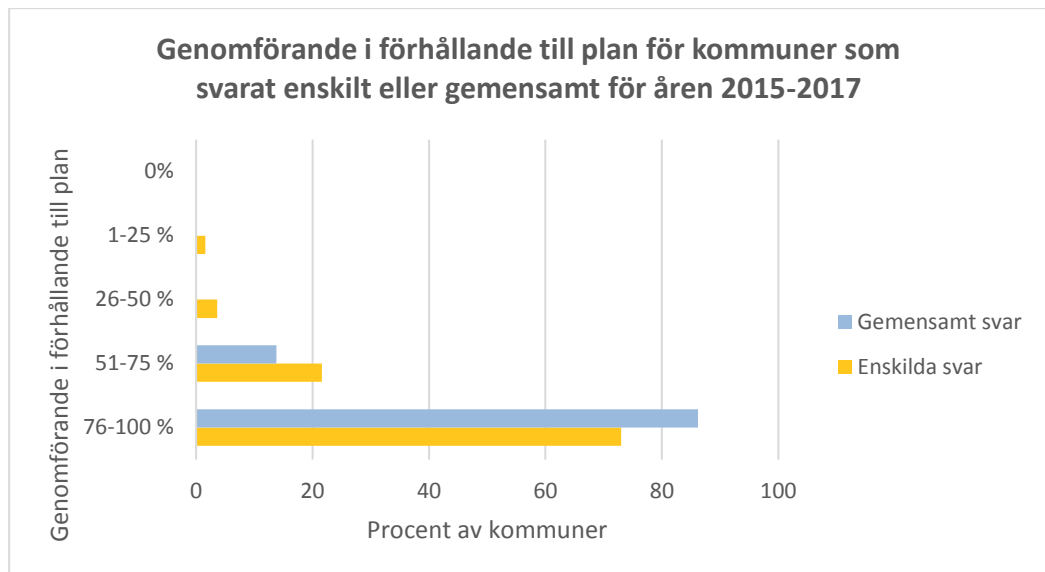
## 6.2 Utförd tillsyn i förhållande till plan

Kommunerna har i år liksom under föregående år i relativt stor utsträckning kunnat genomföra den tillsyn de har planerat. Genomförandegraden har dock sjunkit något över de senaste tre åren, från 77 procent som svarat att de kunnat genomföra 76–100 procent av den planerade tillsynen under år 2015 till 72 procent för år 2017.



**Figur 16.** Svar på frågan "I vilken grad har tillsyn inom miljöbalkens tillsynsområden genomförts enligt tillsynsplanen?"

Vi hittar inget samband mellan genomförande i förhållande till plan och kommunens populationsstorlek eller kommuntyp. Det finns däremot en positiv korrelation mellan genomförande i förhållande till plan och rapporterade resurser i förhållande till behov. Vi hittar även ett negativt samband mellan genomförande i förhållande till plan och mängden delvis bortprioriterade tillsynsområden. Samma samband fanns även inom föregående års data. De kommuner som besvarat enkäten gemensamt har en något högre genomförandegrad än de kommuner som svarat enskilt (se figur 17 nedan).

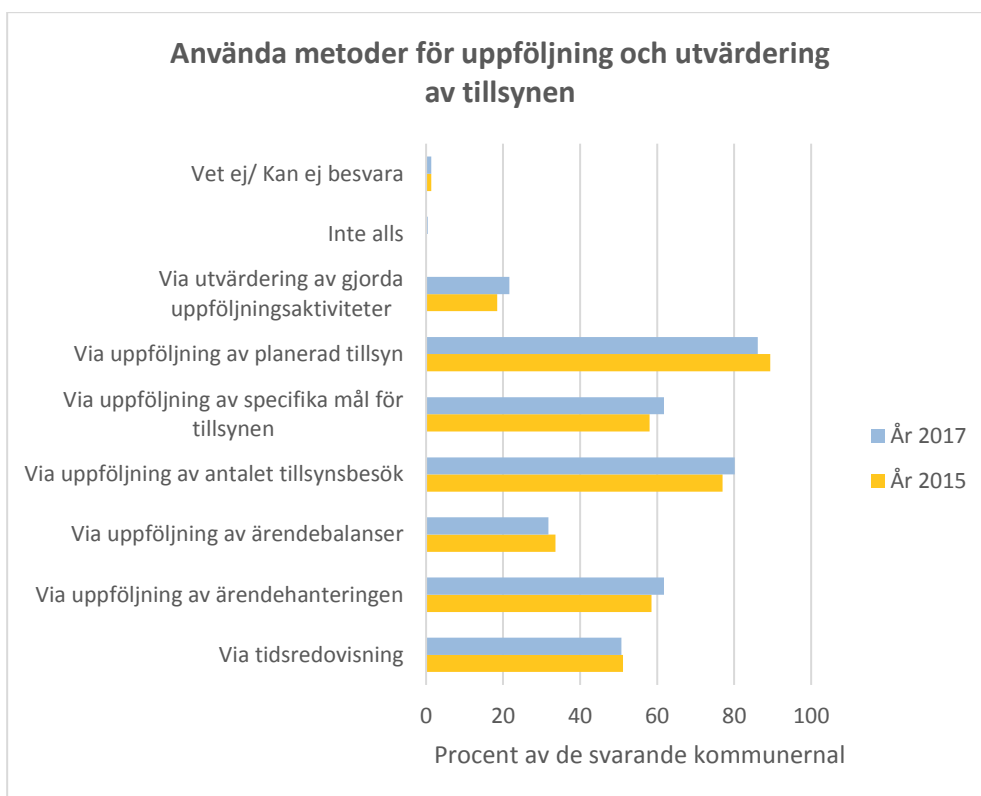


**Figur 17.** Svar på frågan "I vilken grad har tillsyn inom miljöbalkens tillsynsområden genomförts enligt tillsynsplanen?" fördelat på de kommuner som svarat enskilt och de som svarat för ett flertal kommuner.

## 7. Uppföljning och utvärdering

### 7.1 Genomförande av uppföljning/utvärdering

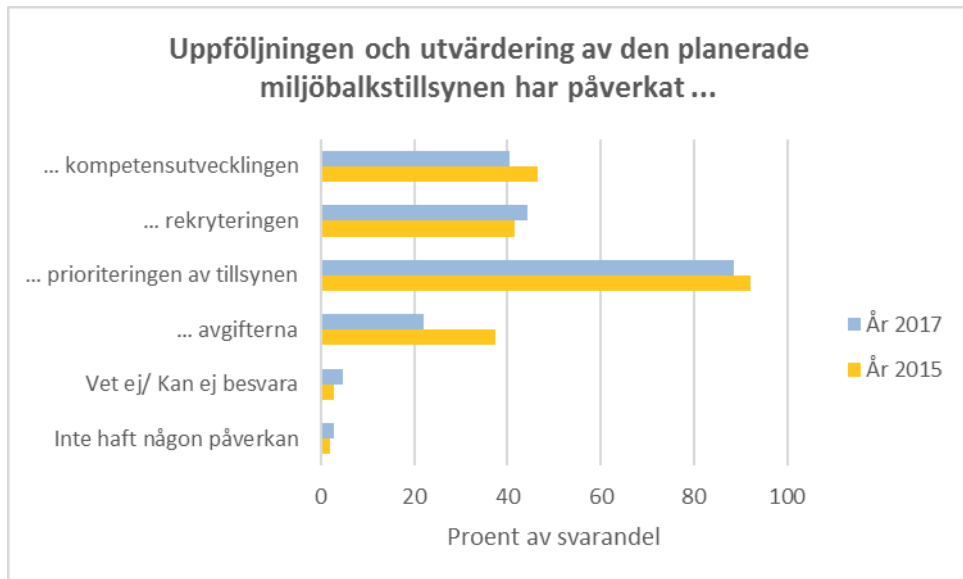
Nästan samtliga kommuner rapporterar att de följer upp tillsynen på ett eller annat sätt. Hela 86 procent följer upp den planerade tillsynen och över 80 procent följer upp antalet tillsynsbesök. Enbart en kommun rapporterar att de inte alls följde upp tillsynen under år 2017 samt tre kommuner uppger att de inte vet/inte kan besvara frågan. Det är dock enbart cirka 20 procent som rapporterar att de utvärderar genomförda uppföljningsaktiviteter. Det är inga större skillnader jämfört med 2015 (se figur nedan) och inte heller jämfört med år 2016.



**Figur 18:** Procent av de svarande kommunerna som använt olika metoder för uppföljning och utvärdering.

### 7.2 Påverkan av uppföljning/utvärdering

De flesta kommuner rapporterar även att uppföljning och utvärdering av miljöbalkstillsynen påverkar arbetet. Cirka 90 procent av kommunerna rapporterar att uppföljning och utvärdering har påverkat prioriteringarna av tillsyn och cirka 40 procent rapporterar att den påverkat rekrytering och kompetensutveckling. Det är dock betydligt färre som rapporterat att utvärdering och uppföljning påverkat avgifterna jämfört med tre år sedan (22 procent år 2017 jämfört med 37 procent år 2015).



**Figur 19:** Hur uppföljning och utvärdering av den planerade miljöbalktillsynen har påverkat olika faktorer inom tillsynen.

## 8. Sammanfattning

Många av variablerna är positivt korrelerade från år till år – d.v.s. ett högt värde ett år innebär ett högt värde nästa år och vice versa. Utöver uppenbara variabler, såsom antal objekt och antalet årsarbetskrafter, så gäller detta även i stor utsträckning för variabler såsom antalet dagar för kompetensutveckling, mängden tilldelade resurser i förhållande till behovsutredningen, antal bortprioriteringar av tillsynsområden vilka borde ha ingått i tillsynsplanen enligt behovsutredningen etc.

Kommuner med större befolkningsunderlag har generellt sett en högre kostnadstäckningsgrad och även mer resurser i förhållande till vad som utpekats i behovsutredningen. Även kommuner som rapporterat gemensamt har generellt sett något mer resurser i förhållande till behov. Mer resurser i förhållande till behoven innebär i sin tur färre bortprioriteringar och ett ökat genomförande i förhållande till plan.

De kommuner som svarat gemensamt (och således ofta har nämnd och/eller förvaltning gemensamt med andra kommuner) har något mer resurser i förhållande till behov samt har i något högre grad lyckats utföra den planerade tillsynen i jämförelse med de kommuner vilka svarat enskilt.

Kommunernas uppföljning och utvärdering påverkar tillsynen, framförallt prioriteringar av tillsyn.