

Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet (SOU 2017:63)

Bakgrund

År 2000 fanns det vid det cirka 900 000 tillsynsobjekt inom miljöbalkens tillsynsområde enligt en uppskattning från Svenska Kommunförbundet, allt från enskilda avlopp till nationalparker och stora industriella anläggningar. Ansvaret för den operativa tillsynen har 11 centrala myndigheter, 21 länsstyrelser och nära 260 kommunala nämnder eller kommunalförbund av landets totalt 290 kommuner.

Ett flertal utredningar och redovisningar har pekat på att det finns brister i det nuvarande systemet för miljötillsyn som innebär att man inte fullt ut lever upp till högt ställda krav på bland annat enhetlighet och effektivitet, till exempel Statskontorets rapport *Vägledning till en bättre tillsyn* (2014:17), Miljömyndighetsutredningens slutbetänkande *Vägledningen till ett effektivare miljöarbete* (SOU 2015:43), Utredningen om spridning av PFAS-föreningar i dricksvatten (M 2015:B), Riksrevisionens rapport *Gruvavfall – Ekonomiska risker för staten* (RiR 2015:2020) samt Jordbruksverkets redovisning *Förstärkta åtgärder mot artskyddsbrutt* (rapport 2016:02). Naturvårdsverket har också pekat på problemen i sina årliga tillsynsredovisningar. Vad gäller Sveriges förmåga att utreda och beivra miljöbrott framför OECD att en betydande andel överträdelser förblir i stort sett ostraffade.

Statskontorets utvärdering som redovisas i rapporten *Vägledning till en bättre tillsyn* visar att kvaliteten på tillsynsvägledningen varierar mellan de tillsynsvägledande myndigheterna och mellan olika tillsynsområden inom miljöbalken. Statskontoret föreslår att länsstyrelsernas tillsynsvägledande ansvar begränsas, att Tillsyns- och föreskriftsrådet läggs ner och att länsstyrelsernas samverkansorgan Miljösamverkan Sverige utvecklas.

Naturvetarnas utredningar *Inspektörernas arbetsmiljö i fokus: En ohållbar situation* (2013), *Uppföljning hot och våld mot inspektörer* (2015) och *Miljöchefers arbetsituation* (2016) har också visat på brister i systemet och i arbetsmiljön för inspektörerna.

SOU 2017:63 har haft i uppdrag att se över miljötillsynen och sanktionssystemet i miljöbalken i syfte att optimera resurserna och utveckla genomförandet av tillsynen så att den blir mer enhetlig och effektiv och bidrar till att miljökvalitetsmålen nås samt att fler miljöbrott upptäcks, utreds och beivras.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2018.

Om Naturvetarna

Naturvetarna är fackförbundet för akademiker inom naturvetenskap. Våra 32 000 medlemmar arbetar inom livsvetenskaperna, miljö, jord, skog, de fysiska vetenskaperna, matematik och informationsteknologi. Av dessa arbetar närmare 4 300 med vetenskaplig forskning och utveckling. Omkring 4 500 är anställda och 1 900 studerar inom akademien. Drygt en fjärdedel av medlemmarna har disputerat. Naturvetarna är kontaktförbund för

Karolinska Institutet och Sveriges lantbruksuniversitet samt de flesta statliga forskningsfinansiärer.

Bland våra medlemmar arbetar drygt 5 procent som miljö- och hälsoskyddsinspektörer, 1 procent som djurskyddsinspektörer samt 1 procent som livsmedelsinspektörer, sammanlagt omkring 2 500 personer. Förutom dessa har vi studenter som vill arbeta som inspektörer och medlemmar i alla delar av tillsynskedjan

Naturvetarnas synpunkter

Naturvetarna har flera gånger kartlagt inspektörers arbetsmiljö. Samtliga studier visar att tillsynen inte är rättssäker, likvärdig eller resurseffektiv och att inspektörer är utsatta för hot och våld i en helt oacceptabel utsträckning.

Tillsynen, framförallt den kommunala behöver mer resurser och arbetssätt och strukturer som gör den fri från hot, våld och jävsproblematik. Samverkan mellan kommuner och mellan andra aktörer behöver utvecklas och förstärkas.

Se också Naturvetarnas yttrande angående Statskontorets rapport *Stärkt livsmedelskontroll genom ökad kommunal samverkan* (2017:9), N2016/07646/DL, N2017/04358/DL.

8.4 Vi stärker upp, vi river inte ner

Utredningens bedömning och förslag: Den nuvarande organisationen i sig ger en grund för att de förutsättningar regeringen angivit i propositionen till miljöbalken ska kunna komma på plats. Tillsynsmyndigheternas förutsättningar bör i tillräcklig grad kunna stärkas genom

- en tydligare och mer samlad statlig styrning,
- åtgärder för att öka samverkan,
- ett tydligare ansvar för samordning av tillsynsverksamheten,
- ökad styrning av hur tillsynen genomförs,
- insatser för att stärka och utveckla kompetensen,
- en utvecklad uppföljning och utvärdering,
- och en utvecklad dialog med näringslivet.

Nuvarande organisationsstruktur bör därför inte ändras.

Naturvetarna delar många av utredningens bedömningar och förslag men anser att de anställdas kunskaper och synpunkter behöver tas till vara i större utsträckning samt att Sverige liksom Finland i lag ska precisera att en kommun måste ha personal motsvarande ett visst antal årsarbetskrafter för att klara miljö- och hälsoskyddet.

Om inte utredningens förslag får avsedd effekt vilket bör utvärderas senast år 2021 så behöver regeringen lagstifta om att kommuner med en liten kontroll- eller tillsynsverksamhet ska bilda gemensamma myndigheter efter hela den modell som tillämpas i Finland.

9.2 Tillsynsbegreppet i miljöbalken begränsas för en ökad tydlighet i tillsynen och ökat förtroende för myndigheterna

Utredningens förslag: Tillsynsbegreppet i miljöbalken bör preciseras så att det framgår att tillsyn alltid syftar till att åstadkomma regelefterlevnad. Det bör också begränsas till främjande och kontrollerande åtgärder som riktas direkt mot den som vidtar en åtgärd eller bedriver en verksamhet. Tillsynsvägledning bör därmed inte ingå i tillsynsbegreppet.

Tillsynsvägledning och tillsynsvägledande myndigheter bör i stället införas som självständiga begrepp i miljöbalken där också syftet med tillsynsvägledningen bör framgå.

Naturvetarna tillstyrker förslaget.

10.4 Styrningen av myndigheter med ansvar för miljötillsyn behöver utvecklas

Utredningens bedömning: Det behövs en bättre överblick och en helhetssyn för att kunna bedöma om det är rätt balans i styrningen av miljötillsynsmyndigheterna avseende deras insatser inom olika tillsynsområdena.

Det är angeläget att miljötillsynen tas upp i interdepartementala arbetsprocesser.

En mer samlad resultatanalys av miljötillsynen ger ett bättre underlag för styrningen.

Naturvetarna delar bedömningen att styrningen av myndigheter med ansvar för miljötillsyn behöver utvecklas. En sammanhållen styrning av myndigheterna från regeringens sida behövs för att uppnå en samordnad, enhetlig och effektiv tillsyn.

11.2.1 Det finns otydligheter och gränsdragningsproblem i enskilda fall

Utredningens bedömning: Genom ett bättre stöd från de tillsynsvägledande myndigheterna bör tillsynsmyndigheterna i högre utsträckning kunna samordna tillsynen och fördela tillsynsansvaret i de fall där flera myndigheter är ansvariga för samma objekt och därmed effektivisera tillsynsarbetet till nytta för både tillsynsmyndigheterna och tillsynsobjekten.

Naturvetarna delar utredningens bedömning och efterfrågar ett bättre stöd från de tillsynsvägledande myndigheterna.

11.2.2 Särskilt om ansvaret för tillsyn av förorenade områden

Utredningens förslag: Naturvårdsverkets förslag om ändringar i miljöprövningsförrordningen kan läggas till grund för ett tydliggörande av fördelningen av ansvaret för tillsyn av förorenade områden (*Tillsynsansvar över förorenade områden*, dnr NV-00645-14). Naturvårdsverket bör få i uppdrag att i samråd med länsstyrelsen komplettera nämnda förslag med förslag till ansvarsfördelningen av tillsynen när det gäller nedlagda verksamhet som i dag inte är tillståndspliktiga.

Naturvetarna är positiva till förslaget.

11.3 En ömsesidig möjlighet att överlåta tillsyn skapar bättre förutsättningar för effektivitet och rättssäkerhet

Utredningens bedömning och förslag: Reglerna om överlåtelse och återkallande av tillsyn från staten till kommunen är i sig ändamålsenliga.

Länsstyrelsen bör under vissa förutsättningar få besluta att tillsynsansvaret för ett visst tillsynsobjekt ska flyttas över från kommunen till länsstyrelsen.

Naturvetarna tillstyrker förslaget.

12.3 Kraven på samverkan bör tydliggöras

Utredningens förslag: Syftet med samverkan bör framgå av miljöbalken.

Naturvetarna tillstyrker förslaget.

12.4.1 Naturvårdsverket bör få ett tydligare ansvar för samordning av tillsynen

Utredningens förslag: Tillsyns- och föreskriftsrådet bör läggas ner samtidigt som Naturvårdsverkets roll som samlande miljömyndighet och övriga tillsynsvägledande myndigheters ansvar att delta i samordningen av miljötillsynen tydliggörs.

Naturvetarna tillstyrker förslaget.

12.4.2 Ansvarsfördelningen mellan de centrala myndigheterna och länsstyrelserna bör förtydligas

Utredningens bedömning: Samtliga centrala myndigheter med ansvar för tillsynsvägledning bör ta initiativ till en överenskommelse mellan den centrala myndigheten och länsstyrelserna där myndigheterna tydligt anger hur tillsynsvägledning ska samordnas.

Naturvetarna är positiva till sådana överenskommelser.

12.5 Miljösamverkan Sverige och de regionala miljösamverkansorganen är framgångsfaktorer i miljötillsynen

Utredningens bedömning: Både Miljösamverkan Sverige och de regionala miljösamverkansorganen är av avgörande betydelse för en effektiv och enhetlig tillsyn. Vi ser emellertid inte att en formalisering skulle vara ägnad att stärka samverkan, utan snarare riskerar att motverka en behovsstyrd utveckling. Det är dock av yttersta vikt att en robust finansiering av Miljösamverkan Sveriges arbete kan säkerställas.

Naturvetarna anser liksom utredningen att Miljösamverkan Sverige och de regionala miljösamverkansorganen är av avgörande betydelse för en effektiv och enhetlig tillsyn. Miljösamverkan Sverige bör tillföras långsiktig finansiering.

12.6 Staten bör öka insatserna för att få kommuner att samverka mer med varandra

Utredningens förslag: Regeringen bör ge länsstyrelserna i uppdrag att förhandla fram en organiserad samverkan avseende miljötillsynen mellan de kommuner som länsstyrelserna funnit vara i behov av samverkan.

Naturvetarna tillstyrker förslaget.

Mellankommunal samverkan kring tillsyn ökar möjligheterna att erhålla tillräckliga resurser och personal med nödvändig kompetens för tillsynsverksamheten och att säkerställa tillsynens oberoende i förhållande till andra kommunala intressen. Naturvetarnas undersökning *Inspektörernas arbetsmiljö i fokus: En ohållbar situation* (2013) visar att jävsproblematiken utgör ett av de största hindren för en god tillsyn för miljö-, hälso- och livsmedelsinspektörer. Problemet är överlag större i mindre kommuner, i kommuner med mindre än 30 000 invånare svarar 67 procent ja på frågan "Händer det på din nuvarande arbetsplats att andra intressen än tillsyns/kontrolluppdraget styr din tjänsteutövning".

I Finland har man i lag preciserat att en kommun måste ha personal motsvarande 10 årsarbetskrafter för att klara miljö- och hälsoskyddet. Om en kommun inte har det ska den tillsammans med en eller flera kommuner bilda ett samarbetsområde. Naturvetarna anser att det finns anledning att utreda vilken minsta resurs, definierad som antalet årsarbetskrafter, som krävs för att minska sårbarheten och säkerställa nödvändig kompetens för att klara av sitt tillsynsuppdrag och att lagstifta om detta.

Om inte utredningens förslag får avsedd effekt, då vill Naturvetarna på sikt införa samma modell i Sverige som i Finland fullt ut. Det pågår emellertid som utredaren skriver två parallella utredningar som får betydelse för denna fråga (Statskontoret, *Utredning om kommunala livsmedelskontroller*, N2016/07646/DL, samt *Kommunutredningen*, Fi 2017:02).

En utvärdering bör göras senast år 2021 och om situationen inte har förbättrats så behöver regeringen lagstifta om att kommuner med en liten kontroll- eller tillsynsverksamhet ska bilda gemensamma myndigheter på samma sätt som i Finland. Se också Naturvetarnas yttrande angående Statskontorets rapport *Stärkt livsmedelskontroll genom ökad kommunal samverkan* (2017:9), N2016/07646/DL, N2017/04358/DL.

12.7 En utvecklad dialog mellan tillsynsmyndigheterna och näringslivet

Utredningens bedömning: Näringslivet kan i hög grad bidra till en mer effektiv och enhetlig tillsyn. Att de inkluderas i samverkan kan också ha betydelse för att säkerställa demokratiaspekter som rättssäkerhet och konkurrensneutralitet tillgodoses.

Naturvetarna gör bedömningen att en sådan utvecklad dialog har potential att bidra till större förståelse och andra positiva effekter. Om näringslivet bjuds in till dialog om bland annat "planering och prioritering" så är det av stor vikt att representanter för konsumentorganisationer, miljöorganisationer och fackliga organisationer får delta på samma villkor i dialogen om dessa frågor.

13.1.1 Tydligare krav på kompetens

Utredningens förslag: Det bör införas en bestämmelse i miljötillsynsförordningen som anger att den personal som utför tillsyn ska ha relevant utbildning och erfarenhet för de uppgifter som ska utföras.

Naturvetarna anser att det är angeläget att stärka professionen. Vi delar också utredarens uppfattning att inspektörerna behöver också rustas för att hävda sin tjänstemannaroll i myndighetsutövningen mot politiska intressen.

Naturvetarna är mycket positiva till förslaget.

13.1.2 Det behöver läggas fast vilken kompetens inspektören ska ha

Utredningens förslag: Naturvårdsverket bör få i uppdrag att i samråd med representanter för övriga miljötillsynsmyndigheter och akademien ta fram kriterier för vilken kompetens som behövs inom miljötillsynen. En dialog bör också föras med näringslivet i dessa frågor.

Naturvetarna avstyrker förslaget. Det är inspektörerna som bäst kan avgöra vilken kompetens som behövs inom tillsynen. Vid framtagande av kriterier måste de anställdas perspektiv och kunskaper i frågan vara avgörande. Naturvetarna föreslår att:

Naturvårdsverket bör få i uppdrag att i samråd med representanter för övriga miljötillsynsmyndigheter, **fackliga organisationer och professionsföreningar samt** akademien ta fram kriterier för vilken kompetens som behövs inom miljötillsynen. En dialog bör också föras med näringslivet i dessa frågor.

13.1.3 En centralt fastställd fort- och vidareutbildning för personal som arbetar med tillsyn enligt miljöbalken

Utredningens förslag: Naturvårdsverket bör i samråd med övriga tillsynsvägledande myndigheter ta fram en plan för fort- och vidareutbildning för personer som arbetar med miljötillsyn.

Vilken prioritet, omfattning och inriktning ett sådant arbete ska ha bör kunna tas upp i verksamhetsdialogen mellan Naturvårdsverket och Regeringskansliet eller bestämmas i ett uppdrag till Naturvårdsverket.

Naturvetarna är positiva till en mer centralt fastställd fort- och vidareutbildning för personal som arbetar med tillsyn enligt miljöbalken **under förutsättning att** den tas fram i samråd med fackliga organisationer och professionsföreningar.

13.1.4 Att ta tillvara och utveckla kompetens genom samverkan

Utredningens bedömning: Det finns en stor potential beträffande kompetensfrågan i samverkan mellan myndigheterna på både horisontell och vertikal nivå. Utredningens förslag för att öka samverkan bör skapa förutsättningar att i högre grad utnyttja denna potential.

Naturvetarna delar utredningens bedömning.

14.3 En nationell miljötillsynsstrategi kan bidra till en effektiv miljötillsyn

Utredningens förslag: Naturvårdsverket bör få i uppdrag att, i samråd med berörda tillsynsvägläddande myndigheter, ta fram nationella mål för miljötillsynen och en strategi för att uppnå målen (en nationell miljötillsynsstrategi).

Samtliga centrala tillsynsvägläddande myndigheter bör få i uppdrag att inom sina ansvarsområden ta fram underlag till den nationella miljötillsynsstrategin.

Naturvetarna tillstyrker förslaget.

14.5 Nationella branschexperter – ett sätt att ge stöd i miljötillsynen

Utredningens bedömning: Naturvårdsverket och Miljösamverkan Sverige bör samordna sitt arbete med att utveckla ett system med nationella branschexperter.

Naturvetarna är mycket positiva till ett sådant system och vill se det återinfört.

14.6 Generella principer för hur tillsynen ska genomföras ger förutsättningar för enhetlighet

Utredningens bedömning: I vissa frågor bör det finnas en tydlig anvisning om hur tillsynen ska genomföras. Sådan anvisning bör gälla generellt inom miljötillsynen. Naturvårdsverkets arbete med dessa frågor bör kunna fortsätta inom ramen för det tydligare ansvar för samordningen av miljötillsynen som vi föreslår i kapitel 12.

Naturvetarna delar utredningens bedömning.

15.1.2 Tydligare krav på hur tillsynen ska planeras och genomföras

Utredningens förslag: Det bör införas en bestämmelse i miljötillsynsförordningen som innebär att tillsynen ska utföras med hänsyn till risker för människors hälsa och miljön. En metod bör tas fram för riskbedömningen.

Det bör också införas en bestämmelse som ålägger myndigheterna att beskriva hur de har tagit hänsyn till den nationella miljötillsynsstrategin.

Naturvetarna är positiva till förslagen.

16.1 Föreläggande mot en kommun

Utredningens förslag: Det bör införas en bestämmelse i miljötillsynsförordningen som ger länsstyrelsen befogenhet att förelägga en kommun som inte uppfyller de skyldigheter som följer av tillsynsuppdraget att avhjälpa bristerna.

Ett föreläggande ska innehålla uppgifter om de åtgärder som myndigheten anser vara nödvändiga för att den påtalade bristen ska kunna avhjälpas. Föreläggandet ska inte kunna förenas med vite.

Naturvetarna tillstyrker förslaget.

17.2 Länsstyrelsernas uppföljning av kommunernas tillsyn

Utredningens bedömning: Det bör framgå av länsstyrelsernas tillsynsvägledningsplan hur de avser att följa upp och utvärdera kommunernas tillsyn.

Uppföljningen bör bli mer systematisk och bedömningarna av hur kommunerna genomför sitt tillsynsuppdrag bör bli mer enhetliga.

Vi lämnar förslag i andra delar i detta betänkande som ger länsstyrelserna en grund för att utveckla hur deras uppföljning och utvärdering av kommunernas tillsyn ska kunna ske på ett bra sätt.

Naturvetarna delar utredningens bedömning.

17.3 Det behövs en samlad nationell uppföljning

Utredningens bedömning: Naturvårdsverkets arbete med att utveckla en samlad uppföljning och redovisning av tillsynen enligt miljöbalken är angelägen och bör fortsätta i samverkan med övriga centrala myndigheter, länsstyrelser och kommuner.

Samtliga centrala myndigheter bör också utveckla sitt eget arbete med uppföljning och utvärdering inom respektive ansvarsområde. En utvecklad och samordnad digitalisering är en viktig förutsättning för en kostnadseffektiv uppföljning. Resultaten av uppföljningen bör göras tillgängliga som öppna data i så stor utsträckning som möjligt.

Naturvetarna delar utredningens bedömning.

18.2 Finansiering av miljötillsynen

Utredningens bedömning: Med hänsyn till de kostnader för samhället som skador på människors hälsa och miljön föranleder torde det vara samhällsekonomiskt motiverat att tillföra myndigheterna resurser som möjliggör en effektiv miljötillsyn.

Principen om att förorenaren betalar bör följas i högre grad än i dag för att finansiera de tillsynskostnader som verksamheter och åtgärder föranleder. Vissa kostnader föranledda av tillsynsverksamheten bör emellertid inte finansieras med avgifter.

Principen om att en avgift ska följas av en motprestation måste respekteras.

Naturvetarna bedömer att det är samhällsekonomiskt motiverat att tillföra myndigheterna ytterligare resurser som möjliggör en effektiv miljötillsyn. Antalet tillsynstillfällen och inspektörer i förhållande till tillsynsobjekten är för få. Fler inspektörer behövs och insatser behövs för att behålla de som finns idag och vidareutbilda dessa samt ge dem tid till att utföra sitt uppdrag. En för låg resurstilldelning i relation till uppdraget leder till en bristande tillsyn som i för många fall inte kan sägas vara rättssäker, effektiv, fri från jäv eller konkurrensneutral.

18.3 Finansieringen av länsstyrelsernas tillsyn enligt miljöbalken

Utredningens bedömning: Finansiering av länsstyrelsernas tillsyn enligt miljöbalken bör ses över. Länsstyrelserna bör tillföras medel som motsvarar dels de avgifter som tagits ut för

tillsynen, dels behovet av tillsyn som inte kan avgiftsfinansieras och dessutom medel som motsvarar behovet av tillsynsvägledning.

Naturvetarna delar utredningens bedömning.

18.4 Kommunernas finansiering och taxor för tillsyn enligt miljöbalken

Utredningens bedömning: Kommunerna bör se över sina taxor och eftersträva att de utformas för att ge en ökad kostnadstäckning samt ange vad som ligger till grund för taxan. Det bör finnas en tydlig koppling mellan tillsynsbehov, resurser för tillsyn och den tillsyn som genomförs.

Naturvårdsverket, i samverkan med övriga berörda centrala myndigheter, bör ge kommunerna stöd i hur de kan utforma taxorna mer enhetligt.

Länsstyrelserna bör i sin uppföljning av kommunerna även följa upp deras avgifter för tillsyn.

Naturvetarna delar utredningens bedömning.

21.3 Vi behöver öka effektiviteten inom sanktionssystemet på kemikalieområdet

Utredningens bedömning: En sanktionsväxling på kemikalielagstiftningens område kan förväntas leda till ett effektivare sanktionssystem.

Naturvetarna anser att det är värt att testa under en period men att en utvärdering behöver göras efter en rimlig tid.

21.4.1 En miljöstraffrättsutredning bör tillsättas

Utredningens bedömning: En statlig miljöstraffrättsutredning bör få i uppdrag att se över hela 29 kap. miljöbalken. Syftet med uppdraget är att skapa ett proportionerligt, ekvivalent och effektivt sanktionssystem på miljöområdet.

Naturvetarna är positiva till en sådan utredning och förväntar sig att få delta i en sådan.

22.2 Naturvårdsverket bör se över beloppen i förordningen om miljöstraffavgifter

Utredningens förslag: Naturvårdsverket bör få i uppdrag att efter samråd med berörda tillsynsvägledande myndigheter se över beloppen i förordningen om miljöstraffavgifter i skärpande riktning och undersöka om reglerna om återfall är ändamålsenliga.

Naturvetarna är mycket positiva till förslaget.

23.3 Det finns anledning att se över 29 kap. miljöbalken

Utredningens bedömning: Det är angeläget att öka 29 kap. miljöbalkens överskådlighet och straffbestämmelsernas tydlighet. En större reform bör emellertid genomföras i samband med en sanktionsväxling. Vi lämnar därför inte några författningsförslag på redaktionella ändringar, men väl ett koncept som ett underlag för det kommande arbetet (se avsnitt 23.4).

Naturvetarna delar utredningens bedömning.

24.2.2 Kraven på samverkan bör tydliggöras

Utredningens förslag: Syftet med miljöbrotts-samverkan bör framgå av miljöbalken.

Länsstyrelsernas ansvar för att verka för en miljöbrotts-samverkan på lokal och regional nivå liksom övriga myndigheternas ansvar för att medverka till att så sker bör tydliggöras.

Naturvetarna tillstyrker förslaget.

24.2.3 Ett uppdrag att utveckla samverkan

Utredningens förslag: Åklagarmyndigheten bör tillsammans med Polismyndigheten och länsstyrelsen få i uppdrag att

- utveckla samverkan mot miljöbrottsligheten, samt
- identifiera branscher som erfarenhetsmässigt är särskilt utsatta för miljöbrottslighet och föreslå branschspecifika åtgärder.

Syftet med uppdraget är att skapa förutsättningar för att mer effektivt utnyttja myndigheternas respektive befogenheter och kompetenser i kampen mot den mer allvarliga miljöbrottsligheten.

Naturvetarna är mycket positiva till förslaget.

25.5 En särskild forumregel för miljöbrottmål

Utredningens förslag: En forumregel bör tas in i miljöbalken med den innebörden att åtal enligt balken ska väckas vid de tingsrätter som är mark- och miljödomstolar.

Naturvetarna tillstyrker förslaget.

NATURVETARNA



Per Klingbjer
Förbundsdirektör



Tobias Lundquist
Utredare

Stärkt livsmedelskontroll genom ökad kommunal samverkan (2017:9)

Bakgrund

Regeringen gav den 8 december 2016 Statskontoret i uppdrag att föreslå åtgärder som säkerställer att nödvändiga livsmedelskontroller genomförs av alla kommunala kontrollmyndigheter. Statskontoret har utrett hur livsmedelskontrollen kan stärkas i kommuner där kontrollen är otillräcklig eller inte utförs på ett riskbaserat sätt.

Statskontoret föreslår att regeringen tar initiativ till en färdplan med åtgärder som kan öka den kommunala samverkan. Regeringen bör formulera ett mål som innebär att de kommunala kontrollmyndigheterna senast år 2025 bör ha minst 3 årsarbetskrafter inom livsmedelskontroll. Om kommunerna samverkar om både livsmedelskontroll och miljötillsyn bedömer statskontoret att de minsta kontroll- eller tillsynsmyndigheterna skulle ha omkring 12 årsarbetskrafter totalt inom dessa områden. Om målet nås skulle antalet kommunala kontrollmyndigheter behöva minska från knappt 250 till drygt 100 stycken.

För att uppnå målet föreslår Statskontoret att regeringen vidtar ett antal åtgärder:

- Inför krav på att kommuner ska ta tillvara samverkansmöjligheter.
- Skärpa uppföljningen av kommunerna för att öka samverkan.
- Ge ekonomiska bidrag till kommunerna för att bilda gemensamma kontrollmyndigheter.
- Ge tydligare uppdrag till länsstyrelserna att verka för kommunal samverkan.
- Regeringen bör överväga ytterligare krav på samverkan om nämnda åtgärder inte får effekt.

Om Naturvetarna

Naturvetarna är fackförbundet för akademiker inom naturvetenskap. Våra 32 000 medlemmar arbetar inom livsvetenskaperna, miljö, jord, skog, de fysiska vetenskaperna, matematik och informationsteknologi. Av dessa arbetar närmare 4 300 med vetenskaplig forskning och utveckling. Omkring 4 500 är anställda och 1 900 studerar inom akademien. Drygt en fjärdedel av medlemmarna har disputerat. Naturvetarna är kontaktförbund för Karolinska Institutet och Sveriges lantbruksuniversitet samt de flesta statliga forskningsfinansiärer.

Bland våra medlemmar arbetar drygt 5 procent som miljö- och hälsoskyddsinspektörer, 1 procent som djurskyddsinspektörer samt 1 procent som livsmedelsinspektörer, sammanlagt omkring 2 500 personer. Förutom dessa har vi studenter som vill arbeta som inspektörer och medlemmar i alla delar av tillsynskedjan.

Naturvetarnas synpunkter

Naturvetarna har flera gånger kartlagt inspektörers arbetsmiljö senast i *Inspektörernas arbetsmiljö i fokus: En ohållbar situation* (2013) och *Uppföljning hot och våld mot inspektörer* (2015). Samtliga studier visar att tillsynen inte är rättssäker, likvärdig eller resurseffektiv och att inspektörer är utsatta för hot och våld i en helt oacceptabel utsträckning.

Tillsynen, framförallt den kommunala behöver mer resurser och arbetssätt och strukturer som gör den fri från hot, våld och jävsproblematik. Samverkan mellan kommuner och mellan andra aktörer behöver utvecklas och förstärkas.

Se också Naturvetarnas yttrande angående utredningen *Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet* (SOU 2017:63), M2017/01714/Me.

2.4 Statskontorets sammanfattande bedömning

Statskontorets bedömning: Brister i resurser, kompetens och bemanning är sannolikt de direkta orsakerna till att vissa kommuner har låg kontrollfrekvens och inte genomför kontrollerna på ett riskbaserat sätt.

Men Statskontoret bedömer även att det finns bakomliggande strukturella faktorer som i sin tur förklarar en del av dessa brister. De små kommunerna, det vill säga kommuner med få invånare, har generellt sett svårare att bedriva en lika effektiv verksamhet som de större kommunerna. Det kan bero på att det finns mindre möjligheter till specialisering i små kommuner, och att en större del av inspektörernas arbetstid i dessa kommuner går till administrativa uppgifter. Små kommuner är också mer sårbara, och berörs mer när någon i personalen är sjuk eller avslutar sin anställning. Glesbefolkade kommuner som ligger långt ifrån större befolkningscentra har också svårare att genomföra kontroller i tillräcklig omfattning. En förklaring till detta kan vara att långa avstånd gör att mer av inspektörernas tid går till resor, och att kommuner på dessa orter kan ha svårare att rekrytera personal.

Det är viktigt att påpeka att de strukturella faktorerna bara förklarar en del av den variation som finns mellan kommunerna. Bland de kommuner som utför otillräckligt antal kontroller

finns både små och stora kommuner, och kommuner som ligger nära och långt ifrån stora befolkningscentrum.

Vi bedömer även att bristerna beror på att vissa kommuner inte prioriterar kontrollen i tillräcklig utsträckning. Men det är svårt att bedöma hur stor del av problemen som beror på detta.

En annan faktor som bidrar till problemen är en generell brist på inspektörer i landet. Våra intervjuer tyder på att detta, i särskilt hög utsträckning, drabbar kommuner i avlägset belägna i landsbygdsregioner.

Naturvetarna delar statskontorets bedömning med tillägget att jävsproblematiken i vissa, framförallt mindre, kommuner är en bidragande faktor. Naturvetarnas undersökning *Inspektörernas arbetsmiljö i fokus: En ohållbar situation* (2013) visar att jävsproblematiken utgör ett av de största hindren för en god tillsyn för miljö-, hälso- och livsmedelsinspektörer. Problemet är överlag större i mindre kommuner, i kommuner med mindre än 30 000 invånare svarar 67 procent ja på frågan "Händer det på din nuvarande arbetsplats att andra intressen än tillsyns/kontrolluppdraget styr din tjänsteutövning".

Vidare visar rapporten att det är de allra största kommunerna och de kommuner som anordnat tillsynen i kommunalförbund som ett ljus i mörkret. De som arbetar med tillsyn är nöjdare med nuvarande organisering av tillsynen och uppger att de inte är utsatta för otillbörlig påverkan i lika hög utsträckning som övriga. Även om det är glädjande att det finns många myndigheter som kan hantera tillsynen bättre är det tydligt att den kommunala tillsyn som enkäten avser inte är likvärdig runtom i landet.

Tidigare hot och våld från en verksamhetsutövare eller från flera verksamhetsutövare inom en sektor kan också leda till färre tillsynsbesök då skyddet för inspektörerna i praktiken många gånger är undermåligt. Inspektörerna behöver omfattas av samma skydd som ges utredare hos polisen i sin tjänsteutövning.

3.3 Statskontorets sammanfattande bedömning

Statskontorets bedömning: Statskontoret bedömer att det finns möjligheter att utveckla Livsmedelsverkets styrning av livsmedelskontrollen för att på så sätt åtgärda en del av de brister som finns i den kommunala kontrollverksamheten. Statskontoret har tidigare föreslagit att Livsmedelsverket bland annat skulle kunna agera mer aktivt mot kommuner som missköter sitt kontrolluppdrag. Livsmedelsverket har inlett ett arbete med att i högre grad besluta om förelägganden för kommuner där kontrollen brister. Detta är också något som SKL frågat efter.

Vår bedömning är att detta kan lösa en del av problemen, särskilt i de fall där problemen beror på att kommunerna inte prioriterar kontrollverksamheten. Om orsakerna till problemen beror på strukturella faktorer som kommunernas storlek och läge, bedömer vi att denna typ av åtgärder har mindre effekt, åtminstone på längre sikt. Den sårbarhet som är förknippad med de många små kontrollmyndigheterna försvinner inte av att Livsmedelsverket i större utsträckning beslutar om förelägganden för dessa kommuner.

Vi bedömer mot den bakgrunden att det inte går att lösa problemen bara genom en bättre styrning och vägledning från Livsmedelsverkets och länsstyrelsernas sida, även om det

kan vara en del av lösningen. Vi bedömer därför att det krävs förändringar av mer organisatorisk art. Det innebär antingen att staten tar över ansvaret för livsmedelskontrollen, eller att kommuner i ökad utsträckning samverkar när det gäller livsmedelskontrollen.

Naturvetarna delar statskontorets bedömning.

5.3.1 Regeringen formulerar ett mål om kommunal samverkan

Statskontorets förslag: Kontrollmyndigheterna bör ha minst 3 årsarbetskrafter inom livsmedelskontroll 2025. Vårt förslag är att regeringen formulerar ett mål som innebär att de minsta kontrollmyndigheterna ska vara av en sådan storlek att livsmedelskontrollverksamheten blir mindre sårbar och kan bedrivas på ett effektivare sätt. Ett sådant mål förutsätter att kommuner i ökad utsträckning bildar gemensamma kontrollmyndigheter.

Naturvetarna tillstyrker förslaget.

5.3.2 Inför krav på att ta tillvara samverkansmöjligheter i livsmedelslagen

Statskontorets förslag: Statskontoret föreslår att regeringen föreslår riksdagen att besluta om en förändring i livsmedelslagen som innebär att kommuner ska ta vara på samverkansmöjligheter. Vi föreslår att kravet får följande lydelse i livsmedelslagen:

”Kommunen ska ta tillvara möjligheter att samverka när det gäller livsmedelskontrollen”

Naturvetarna tillstyrker förslaget.

5.3.3 Öka samverkan genom en skärpt uppföljning

Statskontorets förslag: En skärpt statlig uppföljning är ett sätt att signalera till kommunerna att de behöver samverka i större utsträckning. Livsmedelsverket har redan skärpt sin styrning och Statskontoret anser att myndigheten bör fortsätta på den inslagna vägen. Regeringen bör överväga att ge Livsmedelsverket ytterligare sanktionsmöjligheter.

Naturvetarna tillstyrker förslaget.

5.3.4 Ekonomiskt bidrag för att bilda en gemensam kontrollmyndighet

Statskontorets förslag: Statskontoret föreslår att regeringen inför ett ekonomiskt bidrag för att underlätta för kommunerna att bilda gemensamma kontrollmyndigheter. Syftet med bidraget är att täcka kommunernas kostnader i samband med att de ska planera och bilda en sådan myndighet.

Naturvetarna tillstyrker förslaget.

5.3.5 Ge länsstyrelserna tydligare uppdrag att verka för kommunal samverkan

Statskontorets förslag: Regeringen bör ge länsstyrelserna i uppdrag att inventera och bedöma vilka kommuner som har mest nytta av att samverka inom livsmedelskontroll och miljötillsyn. Uppdraget innebär vidare att landshövdingarna ska verka för att

kommunerna bildar gemensamma kontroll- och tillsynsmyndigheter inom eller utanför länsgränserna.

Naturvetarna tillstyrker förslaget.

5.3.6 Ytterligare åtgärder regeringen bör övervägas om nämnda åtgärder inte ger avsedd effekt.

Statskontorets förslag: Om de åtgärder som vi har beskrivit ovan inte ger avsedd effekt bör regeringen överväga att under 2021 vidta ytterligare åtgärder. Regeringen bör bland annat överväga att lagstifta om att kommuner med en liten kontroll- eller tillsynsverksamhet ska bilda gemensamma myndigheter efter den modell som tillämpas i Finland. Statskontoret bedömer att denna åtgärd i dag är svår att motivera eftersom den innebär ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Men om andra åtgärder inte har tillräcklig effekt bedömer Statskontoret att ett sådant ingrepp i självstyrelsen kan motiveras.

Naturvetarna tillstyrker förslaget.

NATURVETARNA



Per Klingbjer
Förbundsdirektör



Tobias Lundquist
Utredare

*Inspektörernas
arbetsmiljö i fokus:
En ohållbar situation*

Kristofer Jervinge

Naturvetarna

2013-05-03

Sammanfattning

Naturvetarna har genomfört två separata enkätundersökningar, en enkät riktad till miljö-, hälso- och livsmedelsinspektörer och en riktad till djurskyddsinspektörer. I denna rapport jämför vi resultaten i de båda enkäterna med avseende på frågor kring arbetssituationen på den nuvarande arbetsplatsen.

Resultaten av enkäterna är slående. Djurskyddsinspektörer har en arbetsmiljö där hot är mycket vanligt förekommande. Miljö-, hälso- och livsmedelsinspektörer är inte utsatta för hot i lika stor utsträckning som djurskyddsinspektörer men också denna enkät visar att det är ett påtagligt problem även för dessa professioner. Våld förekommer också och även om detta inte ger slående procentuella siffror att visa upp så är det helt klart alltför vanligt förekommande även med våld för samtliga dessa professioner.

När det gäller miljö-, hälso- och livsmedelsinspektörer så är jävsproblematiken däremot det som är mest slående. Väldigt många av dessa inspektörer uppger att de har råkat ut för otillbörlig påverkan. Det framstår dessutom som att denna påverkan förekommer mer frekvent desto mindre kommunen är, i kommuner med mindre än 30 000 invånare är frekvensen högst. I dessa kommuner svarar mer än 67 procent *ja* på frågan "Händer det på din nuvarande arbetsplats att andra intressen än tillsyns-/kontrolluppdraget styr din tjänsteutövning?".

Likväl framstår de allra största kommunerna och de som anordnat tillsynen i kommunalförbund som ett ljus i mörkret. De är nöjdare med nuvarande organisering av tillsynen och uppger att de inte är utsatta för otillbörlig påverkan i lika hög utsträckning. Även om det är glädjande att det finns många myndigheter som kan hantera tillsynen bättre är det tydligt att den kommunala tillsyn som enkäten avser inte är likvärdig runtom i landet.

Kan man dra några långtgående slutsatser från dessa två enkätundersökningar? På en punkt är svaret ett givet ja och det är när det gäller problemet med hot och våld. Situationen är helt oacceptabel för båda grupperna! Här måste arbetsgivarna verkligen ta sitt ansvar. Naturvetarna kommer att följa upp denna problematik och arbeta med sina professionsföreningar för att se till att situationen blir hållbar. Vi kommer att ställa krav på arbetsgivarna att dels ha en beredskapsplan mot hot och våld på plats samt givetvis att man ska använda den aktivt. Vi kommer att driva att arbetsgivaren alltid ska anmäla hot och våld som rör arbetet och att alla inspektörer ska få ett utökat skydd i lagstiftning.

En arbetsgivare ska inte kunna hävda att ett hot på nätet per definition rör den privata sfären, som också har framkommit i denna enkätundersökning att många anställda upplever att arbetsgivare gör. Vi kommer att driva att arbetsmiljöverket tar fram material kring hur arbetsgivare bör agera när det gäller hot i bloggar, sociala medier och på nätet i allmänhet som är relaterat till en individs tjänsteutövning.

När det gäller den framtida organisationen för tillsynen är vår undersökning en tydlig indikation på att frågan måste utredas, såväl vad gäller djurskydd som miljö- och hälsoskydd samt livsmedelskontroll. Naturvetarna kräver att denna fråga tas på allvar av regeringen och utreds i ett samlat grepp förutsatt att man tycker att en rättssäker, likvärdig och resurseffektiv tillsyn är något som är viktigt i Sverige.

Enkätundersökningarnas genomförande

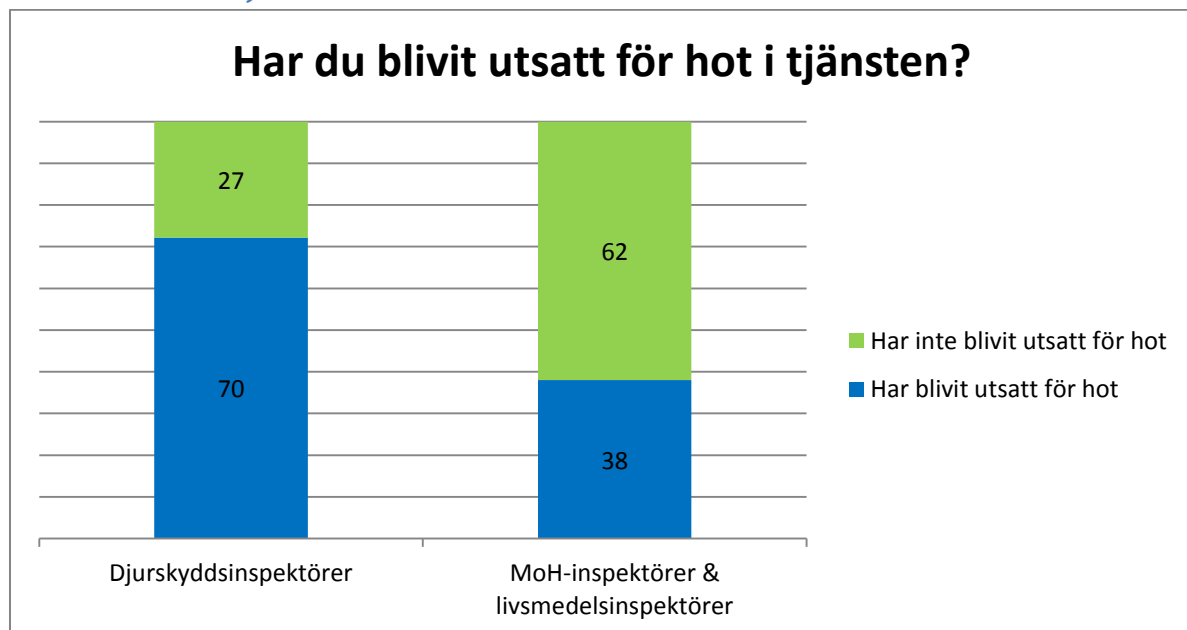
Under senhösten 2012 genomförde Naturvetarna två separata enkätundersökningar. En enkät riktad till miljö-, hälso- och livsmedelsinspektörer och en riktad till djurskyddsinspektörer. Frågorna i enkäterna fokuserade på arbetsmiljöfrågor för inspektörerna och en majoritet av frågorna var utformade på samma sätt i de båda enkäterna, medan ett par frågor i varje enkät var professionsspecifika.

När det gäller svarsfrekvensen så var det ca 74 procent av de som tillsänts enkäten som riktade sig till djurskyddsinspektörer som besvarade denna. Det ger att ca en tredjedel av alla djurskyddsinspektörer i hela Sverige har besvarat enkäten. Det kan hävdas att detta är ett för litet urval för att säga något med säkerhet, då det som sagt endast är en tredjedel av alla inspektörer i Sverige eller i absoluta tal 65 inspektörer som har besvarat enkäten. Det som talar emot detta resonemang är dock att täckningen av de som besvarade enkäten var spridd över hela Sverige. Vi anser utifrån vår analys av enkäten att dessa utgör ett representativt urval av landets djurskyddsinspektörer. Det är därför av mindre vikt med en förhållandevis låg svarsfrekvens sett till den totala populationen av djurskyddsinspektörer i Sverige.

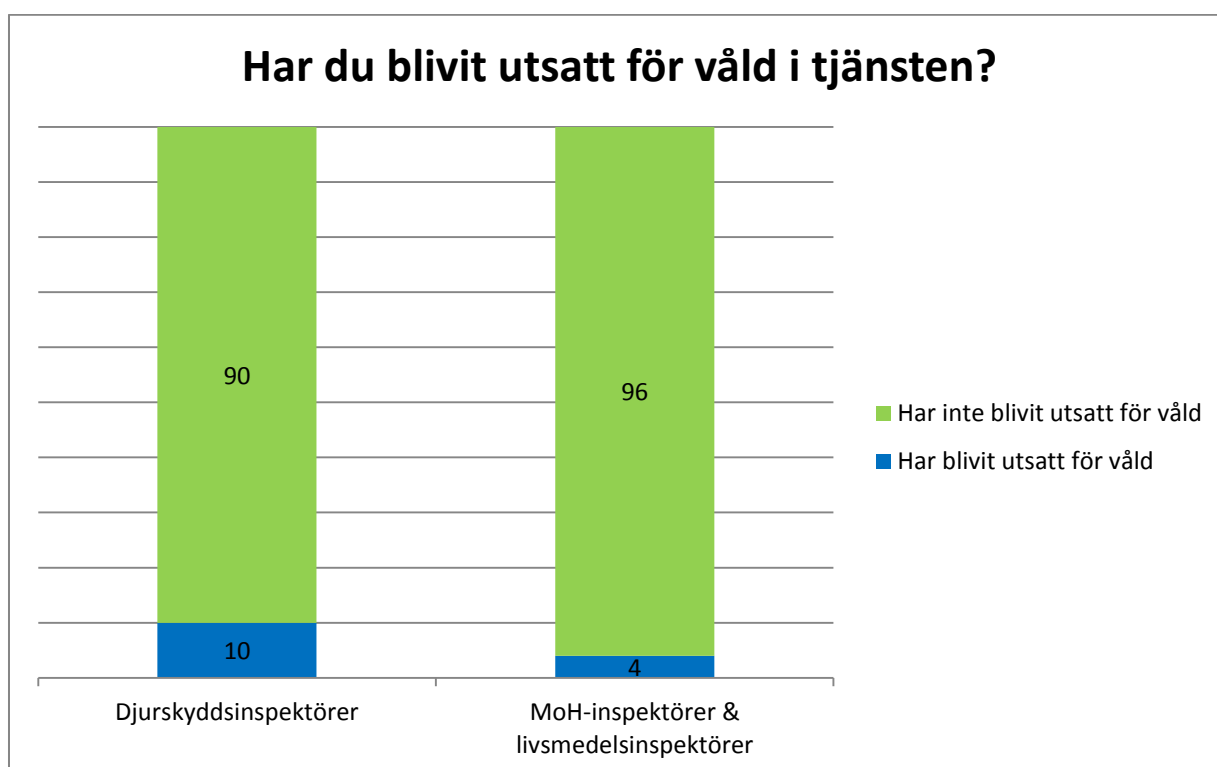
När det gäller svarsfrekvensen på enkäten som riktade sig till miljö-, hälso- och livsmedelsinspektörer så var det ca 50 procent som besvarade enkäten. I absoluta tal ger det 478 stycken och detta utgör ca 25 procent av alla miljö-, hälso- och livsmedelsinspektörer i hela Sverige. Återigen ser spridningen av de svarande god ut, utifrån enkätens relevans för hela populationen. Även när det gäller denna enkät anser Naturvetarna utifrån vår analys att de som har besvarat enkäten utgör ett representativt urval av landets inspektörer för denna grupp.

Enkäternas resultat

Hot och våld i tjänsten



Frågorna som ställdes kring hot och våld i de två enkäterna målar som synes upp en mycket negativ bild. Det kan framstå vid en första anblick som att problemet med hot i tjänsten främst är ett problem som angår djurskyddsinspektörer då hela 70 procent har svarat att de utsatts för hot. Men värt att betänka i detta sammanhang är att 38 procent som har blivit utsatta för hot för vilken annan yrkeskår som helst skulle anses som helt oacceptabelt. Därför måste man ha i åtanke att situationen naturligtvis är katastrofal för djurskyddsinspektörer men att den även för miljö-, hälso- livsmedelsinspektörer ser väldigt illa ut.

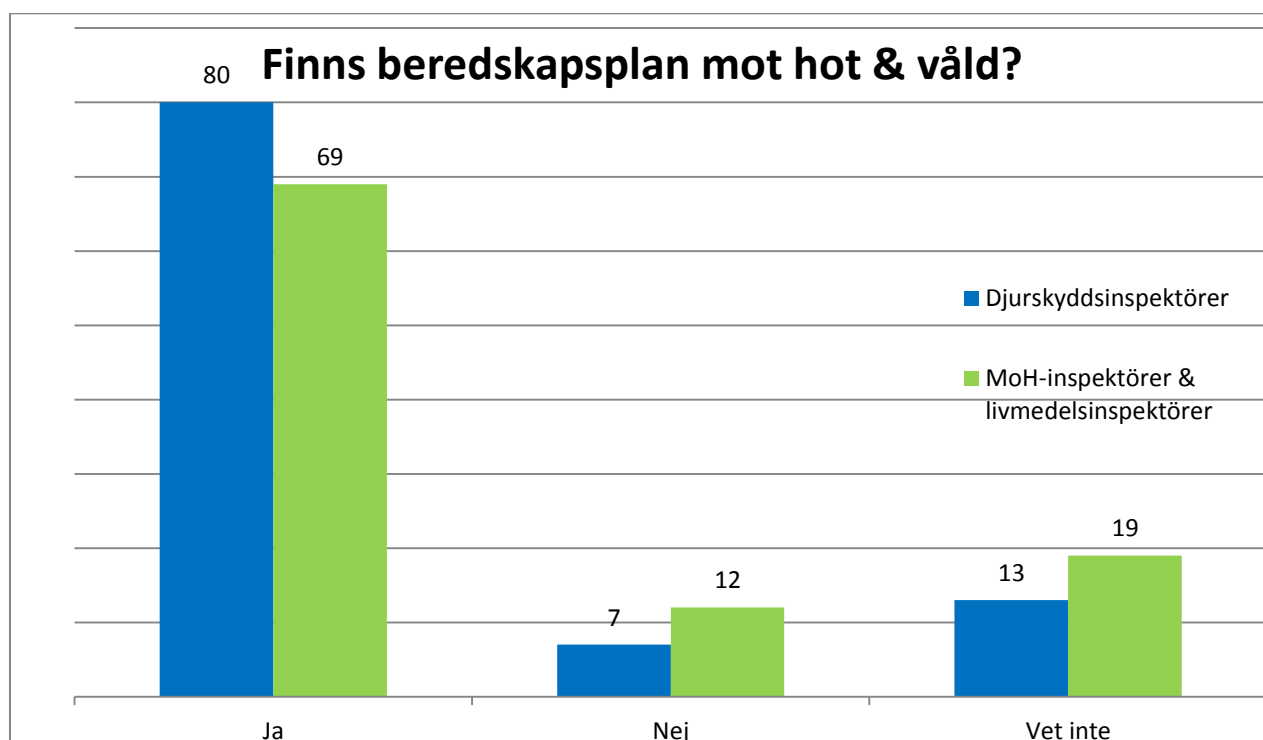


När det gäller om man har blivit utsatt för våld är dessa siffror om möjligt än mer chockerande. Var tionde djurskyddsinspektör som besvarat enkäten har alltså utsatts för våld medan siffran är ca var tjugonde för de miljö-, hälso- och livsmedelsinspektörer som svarat. Återigen visar dessa resultat att det är en helt oacceptabel arbetsmiljö för dessa yrkeskårer.

¹ Alla diagram i rapporten avser procentenheter även om detta inte skrivs ut för att undvika "plottrighet" i diagrammen. Den exakta formuleringen av frågan i enkäten löd: Har du blivit utsatt för hot i din tjänsteutövning? Frågan, liksom hela enkäten, avsåg den nuvarande tjänsten även om det inte specificerades i frågeställningen. Bland djurskyddsinspektörer var det 3 procent som inte ville uppge om de hade utsatts för hot eller inte.

² Den exakta formuleringen av frågan i enkäten löd: Har du blivit utsatt för våld i din tjänsteutövning?

Beredskap mot hot och våld

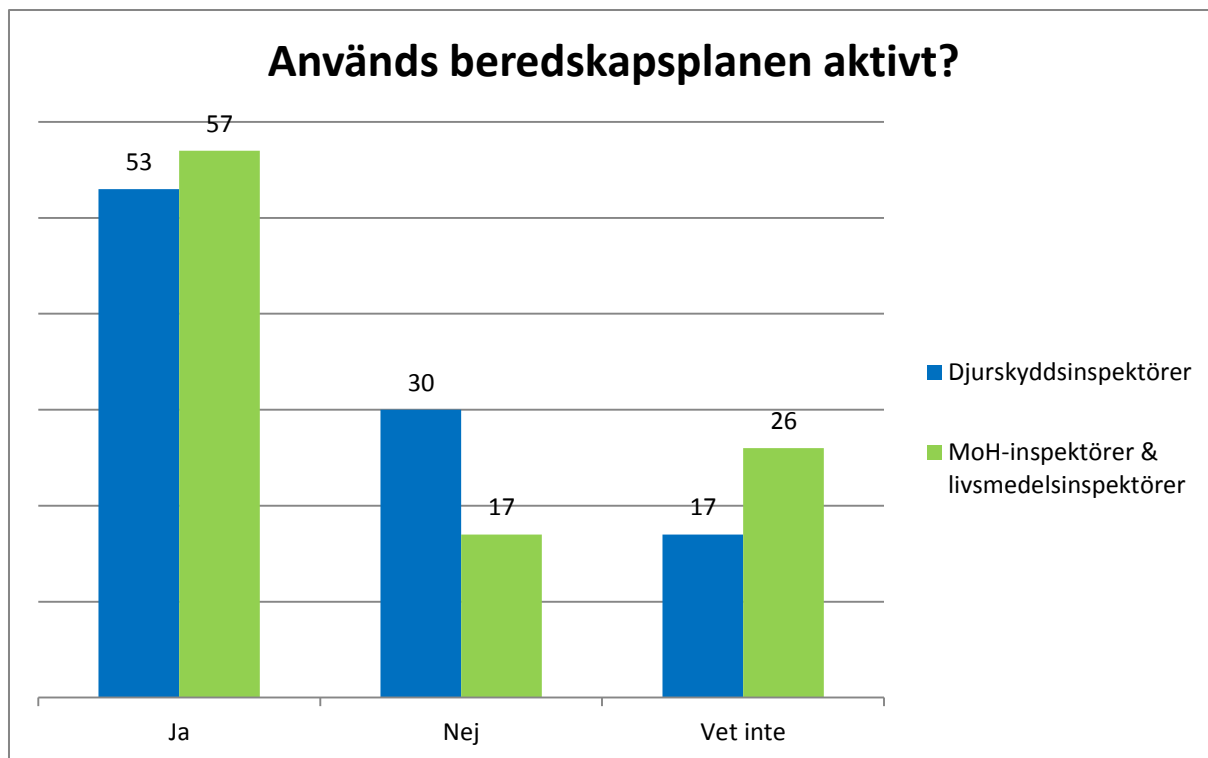


3

Man kan vid en första anblick tycka att det inte är underligt att det är djurskyddsinspektörer som till största del har uppgivit att de känner till om det finns en beredskapsplan mot hot och våld eller inte på den nuvarande arbetsplatsen, mot bakgrund av att de i större utsträckning utsätts för hot och våld. Detta är dock inte en korrekt tolkning av siffrorna eftersom en beredskapsplan mot hot och våld i sådana utsatta yrken som detta bevisligen handlar om är ett dokument som alla måste känna till.

Att det är hela 13 procent av djurskyddsinspektörerna och hela 19 procent av miljö-, hälso- och livsmedelsinspektörerna som uppger att de inte vet om det finns en beredskapsplan är också ett rejält underbetyg till arbetsgivarna. Det som är mest uppseendeväckande är ändå självfallet att det är 12 procent av miljö-, hälso- och livsmedelsinspektörerna och 7 procent av djurskyddsinspektörerna som har uppgivit att det inte finns någon beredskapsplan.

³ Den exakta formuleringen av frågan i enkäten löd: Har ni en beredskapsplan för hot och våld på din nuvarande arbetsplats?



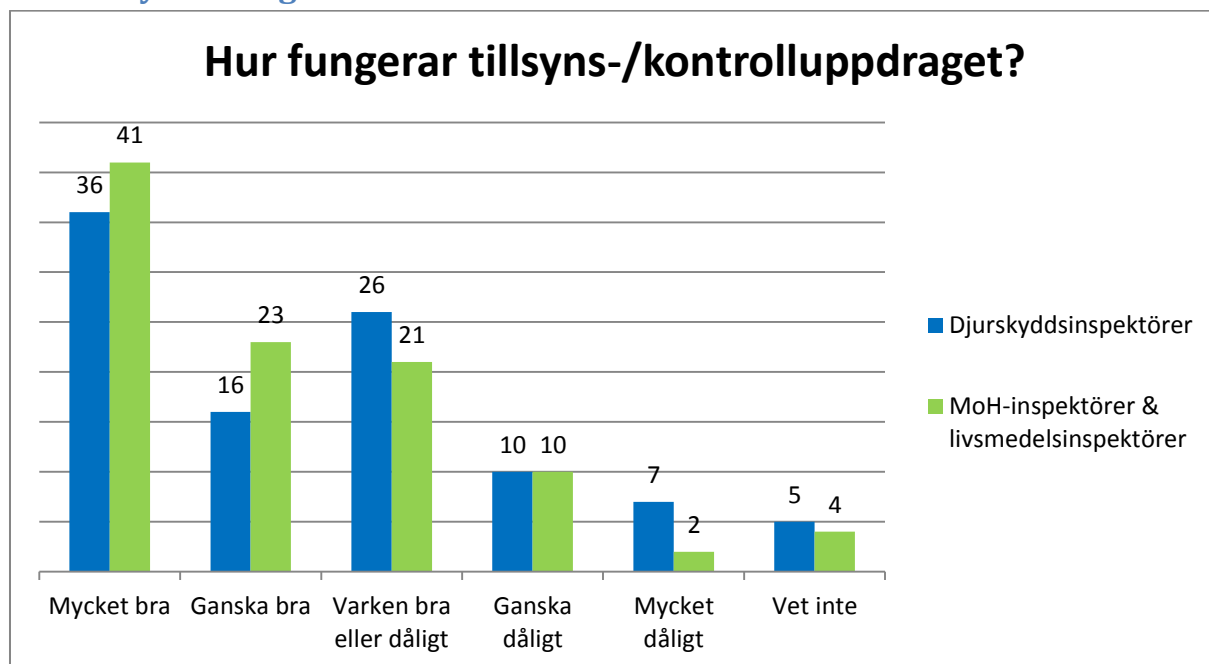
4

Till de som uppgivit att de kände till att det fanns en beredskapsplan mot hot och våld på arbetsplatsen ställdes också en följdfråga kring om man upplever att den används aktivt eller inte. I detta fall behövde det inte röra om den hade använts specifikt när man personligen hade varit utsatt för hot eller våld utan rent allmänt om den användes aktivt av arbetsgivaren. Att det är en större andel av miljö-, hälso- och livsmedelsinspektörer som har svarat *vet inte* kan i detta fall däremot förklaras av att hot och våld inte är lika frekvent förekommande ibland dessa professioner.

Mest anmärkningsvärt är annars att det faktiskt är en större andel av djurskyddsinspektörerna, som alltså utsätts för hot i stor utsträckning, som anser att beredskapsplanen inte används aktivt. Inte nog med att de har en mer utsatt arbetsmiljö och att många av de som svarat har utsatts för hot, eller bör känna någon inspektör som utsatts för hot, utan de anser även att arbetsgivarna inte arbetar aktivt med frågorna.

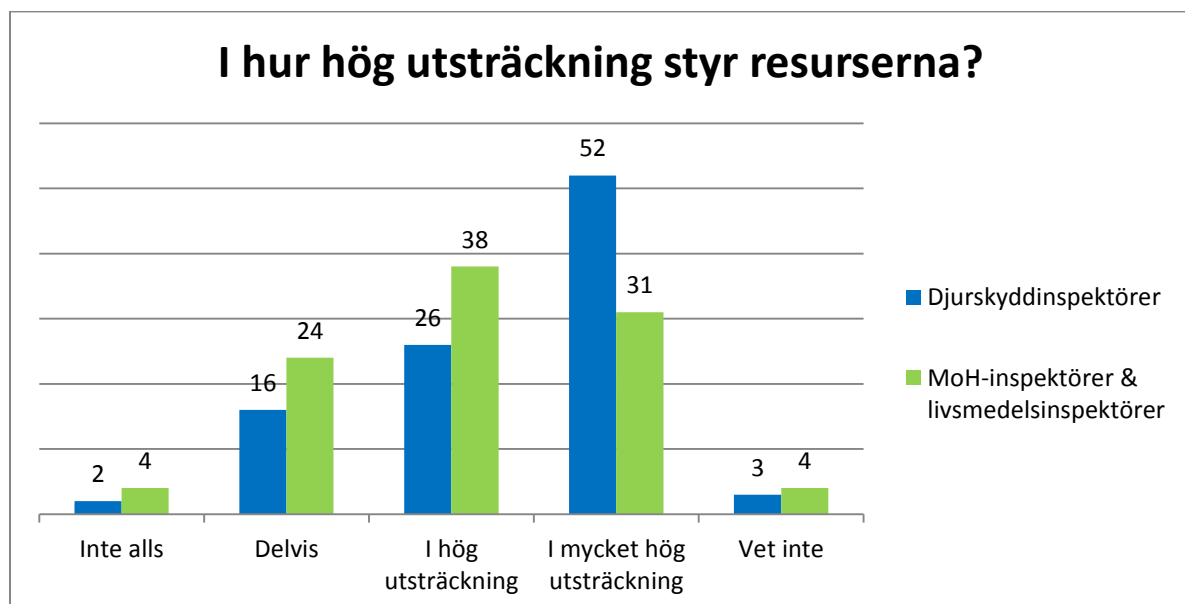
⁴ Den exakta formuleringen av frågan i enkäten löd: Du har svarat att ni har en beredskapsplan mot hot och våld på din nuvarande arbetsplats. Anser du att den används aktivt av arbetsgivaren?

Hur tillsynen fungerar



5

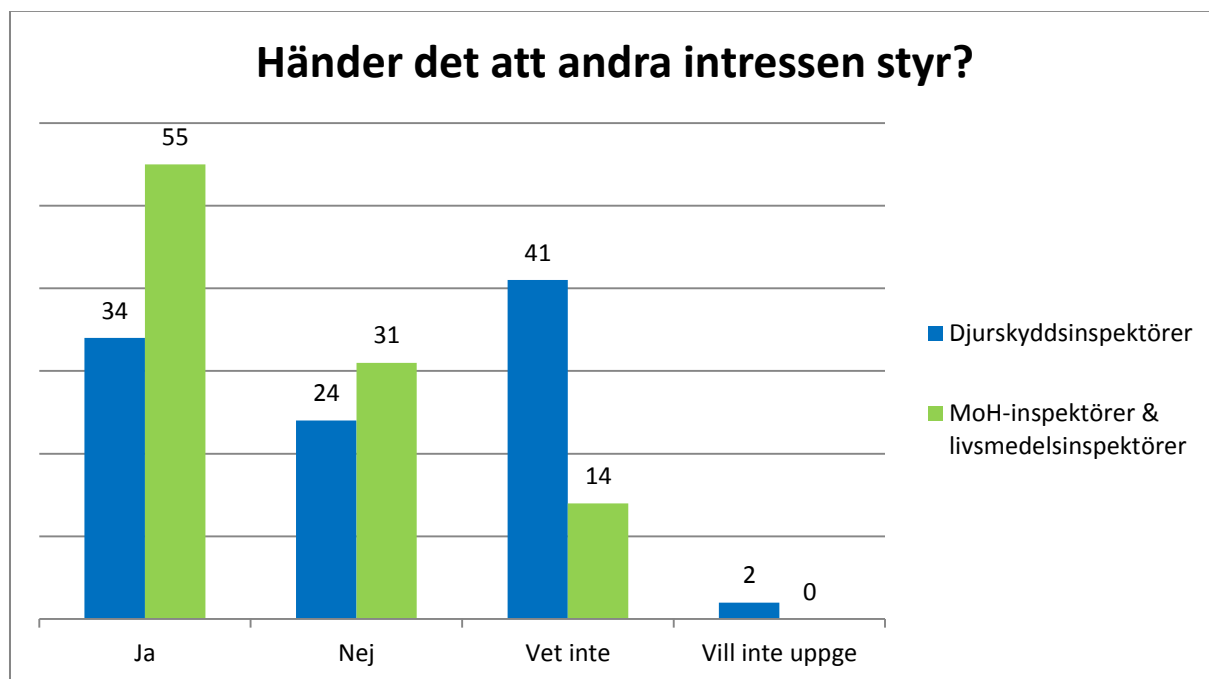
Som framgår av diagrammet ovan är det alltså en större andel av miljö-, hälso- och livsmedelsinspektörerna som anser att kontrolluppdraget fungerar mycket bra eller ganska bra. Djurskyddsinspektörer å sin sida sticker ut då en högre andel anser att det fungerar mycket dåligt. Det är ändå glädjande att så pass många i de båda enkäterna ändå har svarat att de anser att tillsynen fungerar bra relativt sett.



6

⁵ Den exakta formuleringen av frågan i enkäten löd: Hur tycker du i allmänhet att tillsyns-/kontrolluppdraget fungerar på din nuvarande arbetsplats (utifrån ditt tjänsteutövningsperspektiv)?

I enkäterna ställdes en fråga kring i hur hög utsträckning resurser styr nivån/frekvensen i tillsynen. Det kan tyckas som en okontroversiell fråga och som relativt givet att det skulle vara en hög andel som svarar att resurser styr i hög utsträckning. Det blir dock intressant när man tittar på den kommunala tillsynen i denna rapport då det skiljer sig väldigt mycket åt hur mycket resurser de olika myndigheterna de facto har. Den mest intressanta observationen i denna jämförelse mellan professionerna är annars att det är hela 22 procent fler av djurskyddsinspektörerna som anger att resurserna styr i mycket hög utsträckning.



7

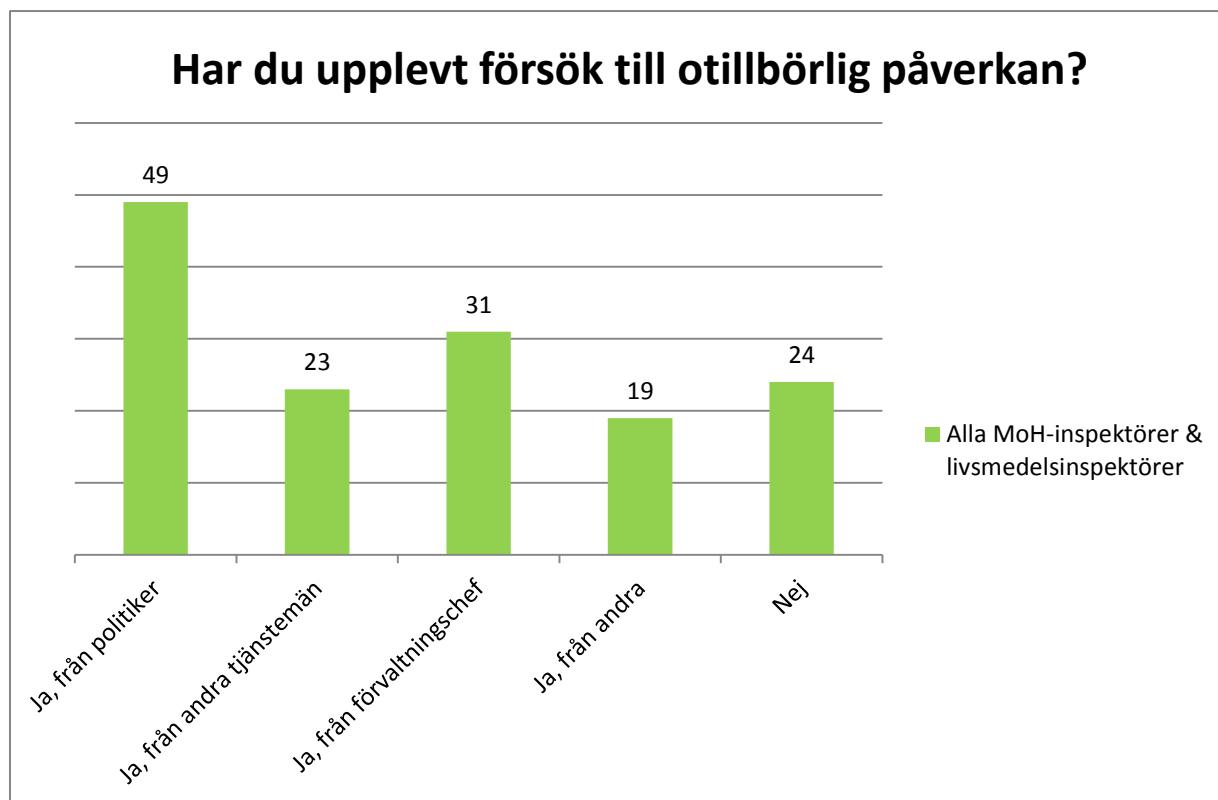
Tanken med frågan *Händer det att andra intressen styr?* var att försöka fånga in om det förekommer försök till otillbörlig påverkan men utan att färga respondenternas svar i denna riktning. Frågan följdes därför av en fråga där man fick uppge om otillbörlig påverkan förekommer förutsatt att man svarade *ja* på denna fråga. På den följande fråga svarade en del av respondenterna *nej* och en stor andel av dessa uppgav i kommentarer att det främst var resursbrist som man ansåg som ett avvikande intresse från det tillsynen bör fokusera på. Men som nästkommande avsnitt kommer att visa var det en majoritet som faktiskt avsåg otillbörlig påverkan när de svarade *ja* på om andra intressen styr tjänsteutövningen.

⁶ Den exakta formuleringen av frågan i enkäten löd: I hur hög utsträckning anser du att resurserna (antal årsarbetskrafter m.m.) styr nivån/frekvensen i tillsyns-/kontrolluppdraget?

⁷ Den exakta formuleringen av frågan i enkäten löd: Händer det på din nuvarande arbetsplats att andra intressen än tillsyns-/kontrolluppdraget styr din tjänsteutövning?

Försök till otillbörlig påverkan kommunal tillsyn

Eftersom det skiljer sig åt på en grundläggande nivå hur kommunal verksamhet är styrd och hur länsstyrelsen är styrd, nämligen de förtroendevaldas roll i kommuner, fanns det olika svarsalternativ gällande frågan om otillbörlig påverkan i de två enkäterna.⁸ Till de inom kommunal tillsyn, miljö-, hälso- och livsmedelsinspektörer, fanns det därför ett svarsalternativ som inte fanns till djurskyddsinspektörer och det rör politiker. Värt att hålla i åtanke är att frågan ställdes till de som svarat ja på frågan om det händer att andra intressen styr samt att detta var en flervalsfråga.



9

Som framgår av diagrammet ovan så är det främst försök till otillbörlig påverkan från politiker och i viss mån förvaltningschef som sticker ut. Det är alltså 49 procent som har besvarat frågan som svarar att de har blivit utsatta för försök till otillbörlig påverkan från politiker. Ser det lika ut för alla som arbetar med miljö- och hälsoskyddstillsyn och/eller livsmedelskontroll?

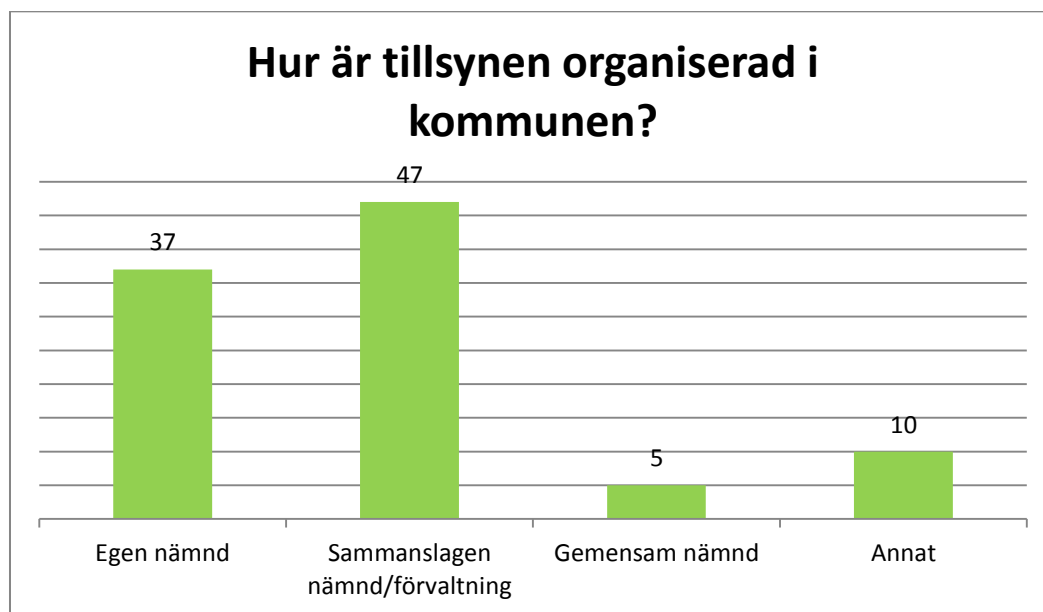
Olika organisationsformer inom kommunal tillsyn

I enkäten till miljö-, hälso- och livsmedelsinspektörer ställde vi frågor om hur tillsyns-/kontrolluppgifterna är organiserat där de arbetar. En fråga ställdes först kring om man arbetar i en kommun eller i ett kommunalförbund. På denna fråga uppgav 93 procent att de arbetade i en

⁸ Länsstyrelsen är en enrådgivningsmyndighet med insynsråd. Insynsrådet har begränsat ansvar och ingen rätt att fatta beslut i länsstyrelsens namn utan ska vara ett stöd för landshövdingen och verksamheten.

⁹ Den exakta formuleringen av frågan i enkäten löd: Har du upplevt försök till otillbörlig påverkan? Med detta avses t.ex. signaler om att gå mjukare fram och inte vidta onödiga åtgärder.

kommun och de skickades vidare till en fråga om hur tillsynen var organiserad. De olika svarsalternativen var: *Egen nämnd och förvaltning för tillsyns-/kontrolluppdraget*; *Sammanlagd nämnd och förvaltning (fler ansvar än tillsyns-/kontrolluppdraget på nämnden/förvaltningen)*; *Gemensam nämnd (mellan två eller flera kommuner)* och *Annat*.

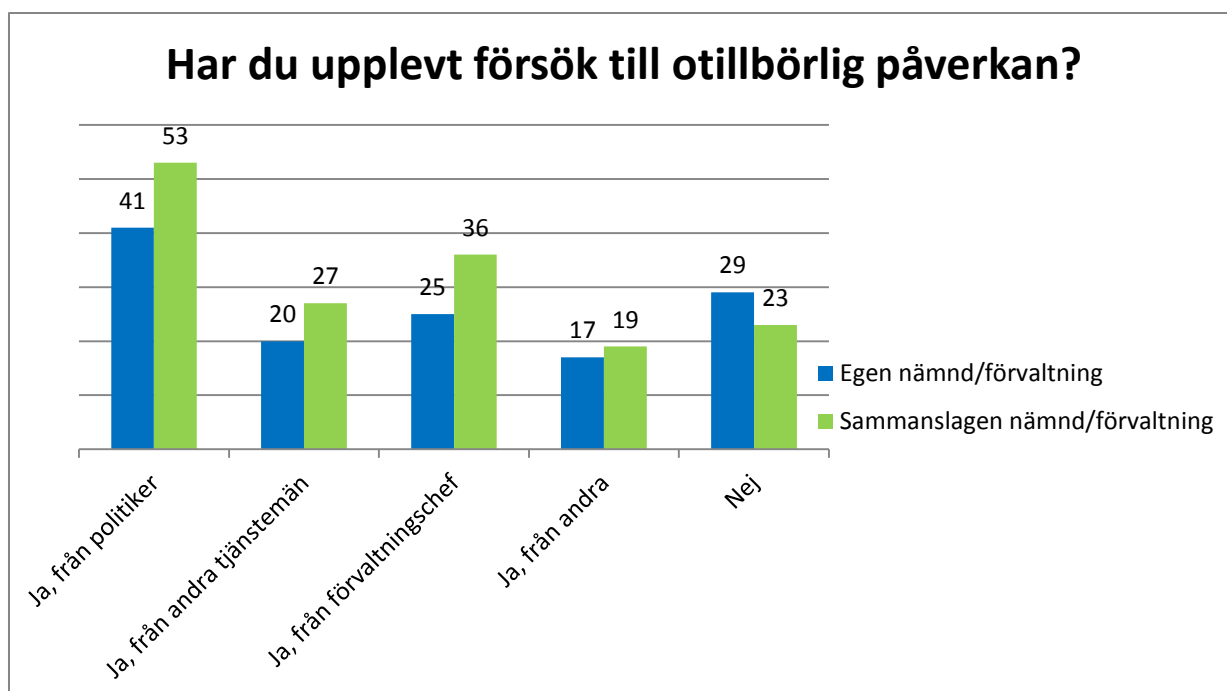


Av de som svarat *annat* är det en stor andel, ca 90 procent, som inte har uppfattat sammanslagen nämnd/förvaltning som rätt alternativ då de antingen har en sammanslagen nämnd och egen förvaltning eller vice versa. Dessa borde alltså kunna räknas in i kategorin sammanslagen nämnd/förvaltning men för att inte förvanska siffrorna har vi ändå valt att inte räkna med dessa i följande sektion. Övriga som valt alternativet *annat* arbetar i ett utskott direkt under kommunstyrelsen.

Vad de olika alternativen innebär

Nu var det alltså en del av respondenterna som missförstod de olika svarsalternativen, och vi utesluter som sagt dessa i resultaten som vi redovisar, men tanken med denna fråga var att fånga in tre huvudsakliga organisationsformer.

En egen nämnd och förvaltning är en organisationsform där en verksamhet bedrivs, tillsyn-/kontroll. En sammanslagen nämnd och/eller förvaltning är tänkt att fånga in en organisationsform där flera verksamheter bedrivs, oavsett om man har valt att ha en egen nämnd med en sammanslagen förvaltning eller vice versa. En gemensam nämnd är tänkt att fånga in när olika kommuner samverkar genom att ha en gemensam nämnd för ett verksamhetsområde, tillsyn-/kontroll i det här fallet.



10

Diagrammet ovan visar hur det skiljer sig åt när det gäller försök till otillbörlig påverkan beroende på om man arbetar i egen nämnd/förvaltning med tillsyn/kontroll eller om man arbetar i en sammanslagen nämnd/förvaltning med många olika verksamheter.¹¹ Det är som sagt en fråga där man kan uppge flera svarsalternativ och summan av alla staplar blir således mer än 100 procent. Men två intressanta observationer som man ändå kan lyfta fram är att samtliga staplar för om man har varit utsatt för otillbörlig påverkan är högre för de som arbetar i sammanslagen nämnd/förvaltning. Även när det gäller om man inte har varit utsatt för otillbörlig påverkan så bekräftas skillnaden mellan de två organisationsformerna då de inom egen nämnd/förvaltning uppgivit *nej* i högre utsträckning.

Kommunalförbund

En organisationsform som har blivit allt vanligare på senare år inom miljö- och hälsoskyddstillsyn och/eller livsmedelskontroll är kommunalförbund. Ett kommunalförbund är en offentligrättslig form för samverkan mellan kommuner som är reglerad i kommunallagen. Kommunerna överför myndighetsutövningen till förbundet. När fler kommuner samverkar borde stordriftsfördelar uppstå, det är i alla fall oftast så resonemangen bakom bildandet av kommunalförbund låter. En annan fördel som Naturvetarna ser är att ett kommunalförbund bör få ett mer renodlat uppdrag och delvis undkommer en del av den jävsproblematik som kan finnas i kommunal tillsyn.

Endast 7 procent av de som har svarat arbetar som sagt i ett kommunalförbund men de tecknar en annorlunda bild. En högre andel anser att kontrolluppdraget fungerar mycket bra och när det gäller

¹⁰ De två svarsalternativen Vet inte och Vill inte uppge är inte redovisade i detta diagram men fördelning för dessa var för egen nämnd/förvaltning 11 procent Vet inte och 3 procent Vill inte uppge och motsvarande siffror för gemensam nämnd/förvaltning är 7 respektive 0 procent.

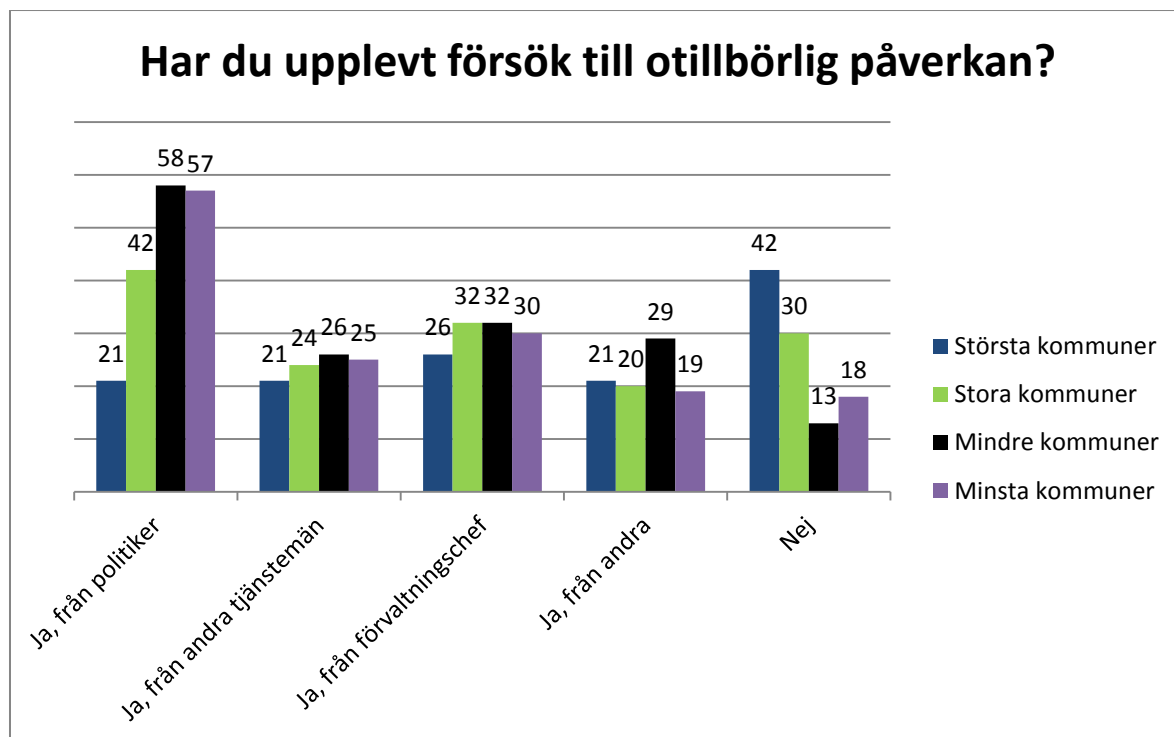
¹¹ När det gäller om man arbetar i en gemensam nämnd mellan två kommuner eller flera kommuner så är urvalet för litet för att analysera resultatet i detalj.

frågan om andra intressen styr är relationen den omvända från totalen för den kommunala tillsynen i undersökningen. 52 procent i kommunalförbund svarar att andra intressen **inte** styr medan siffran för samtliga miljö- och hälsoskyddsinspektörer och livsmedelsinspektörer i enkäten är 31 procent. Om man räknar bort de i ett kommunalförbund i denna sammanräkning blir skillnaden än mer markant då det är 25 procent fler inom kommunalförbund som svarar att de anser att andra intressen **inte** styr tillsynen.

Har storleken någon betydelse?

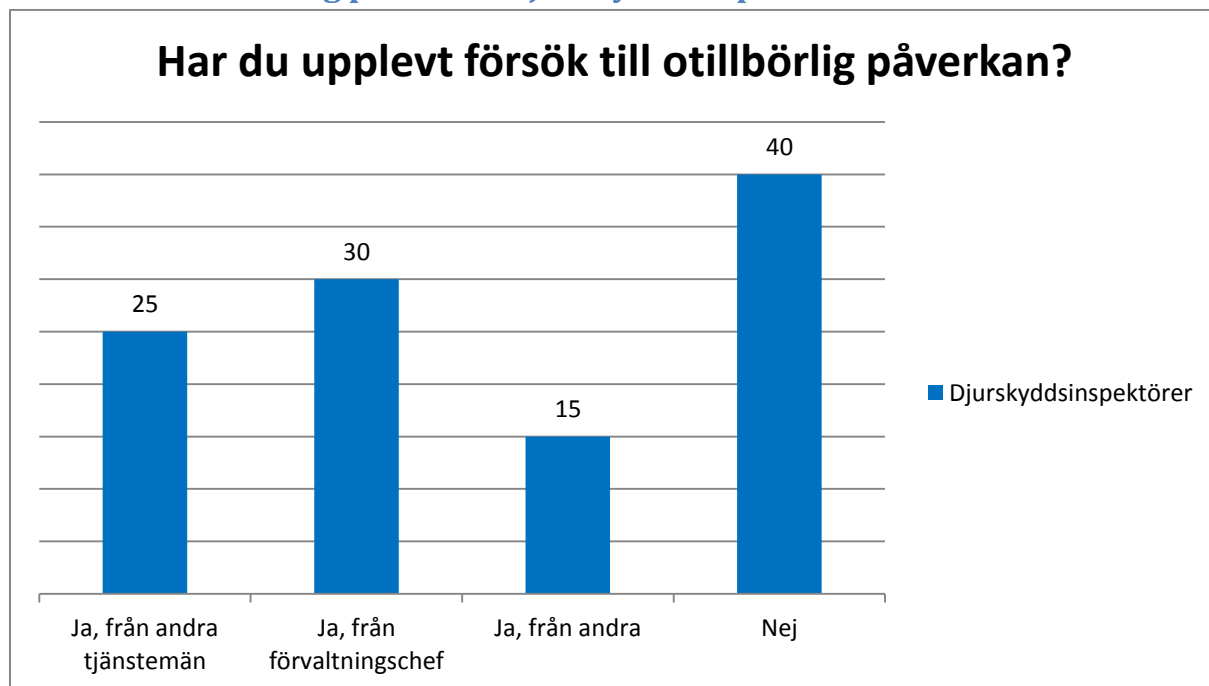
För de miljö-, hälso- och livsmedelsinspektörer som arbetar i kommuner visar det sig att det skiljer sig mycket åt kring frågan om otillbörlig påverkan beroende på storlek. Av de som arbetar i de största kommunerna i Sverige, med ett invånarantal över 120 000 personer, uppger endast 42 procent att andra intressen än kontrolluppdraget styr. Denna siffra ökar i takt med att den uppgivna folkmängden i kommunen minskar och i de allra minsta kommunerna, med ett invånarantal under 30 000 personer, uppger 67 procent att andra intressen styr.

För de som har uppgivit att de anser att andra intressen ibland styr ser man också en skillnad när det gäller otillbörlig påverkan beroende på kommunstorleken. Det är inte ett solklart samband men det skiljer sig ändå åt på ett intressant sätt mellan de allra största/stora kommunerna jämfört med de mindre/allra minsta kommunerna. Av enkäten framstår det nämligen som att det är fler politiker som lägger sig i arbetet i de mindre och minsta kommunerna. När det gäller de allra största kommunerna ser man också att det är väldigt få som har uppgivit att de har upplevt försök till otillbörlig påverkan från politiker och många har också svarat ett blankt *nej* på frågan.



Det verkar alltså som att det finns en stor skillnad mellan hur stor jävsproblematiken är för inspektörerna inom kommunal tillsyn beroende på var de arbetar. De olika förhållandena leder till en tillsyn som inte är likvärdig runtom i landet.

Försök till otillbörlig påverkan djurskyddsinspektörer

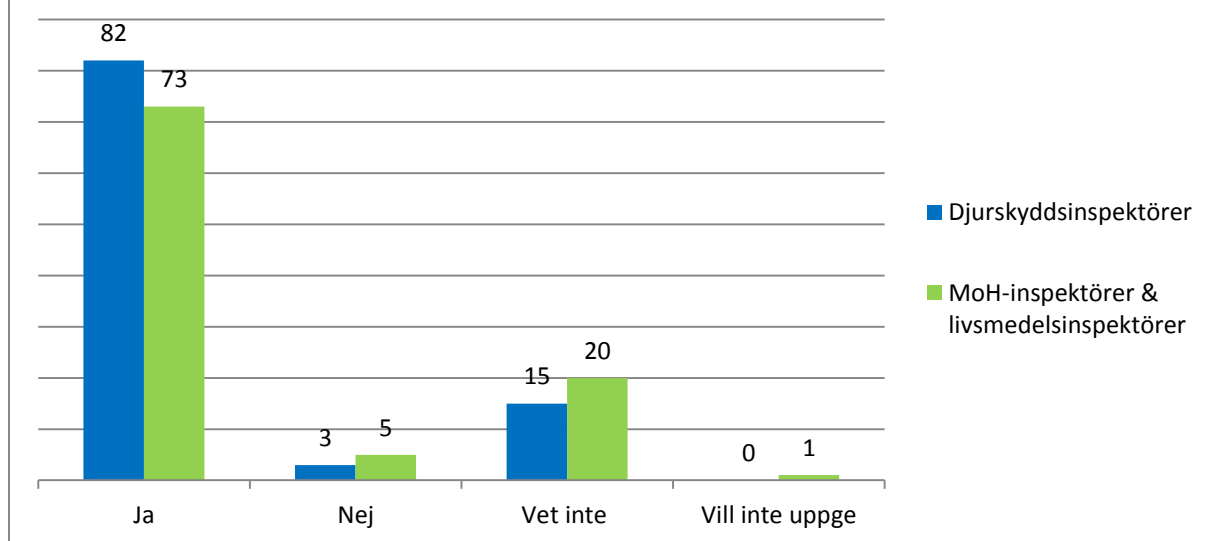


När det gäller djurskyddsinspektörer fick de som sagt inte frågan om förtroendevalda utövar otillbörlig påverkan, då detta inte är en relevant fråga för de som arbetar på länsstyrelsen. Det man kan se för djurskyddsinspektörer är att det är ungefär en lika stor andel som angivit att man har upplevt otillbörlig påverkan *från andra tjänstemän*, *förvaltningschef* och *från andra* som inom kommunal tillsyn. Däremot är det en väsentligt större andel av djurskyddsinspektörerna som svarat *nej* på frågan om otillbörlig påverkan. Jämfört med inspektörerna inom kommunal tillsyn är det hela 16 procent fler som svarat att de inte utsatts för otillbörlig påverkan. Det framstår som att jävsproblematiken inte är lika stor inom djurskyddskontrollen på länsstyrelserna, dock kvarstår faktum att detta är oacceptabelt och att det inte ska förekomma över huvud taget. Om man tittar på länsstyrelse för länsstyrelse så skiljer sig inte siffrorna åt markant utan en liknande bild tecknas som för helheten.

Vad anser man är de största svagheterna

I enkäterna ställdes frågor kring om man anser att det finns svagheter med tillsynen för professionerna i dagsläget. Som framgår av diagrammet nedan var det väldigt många som uppgav att man anser att det finns svagheter även om det procentuellt sett är fler djurskyddsinspektörer som svarat *ja* på frågan.

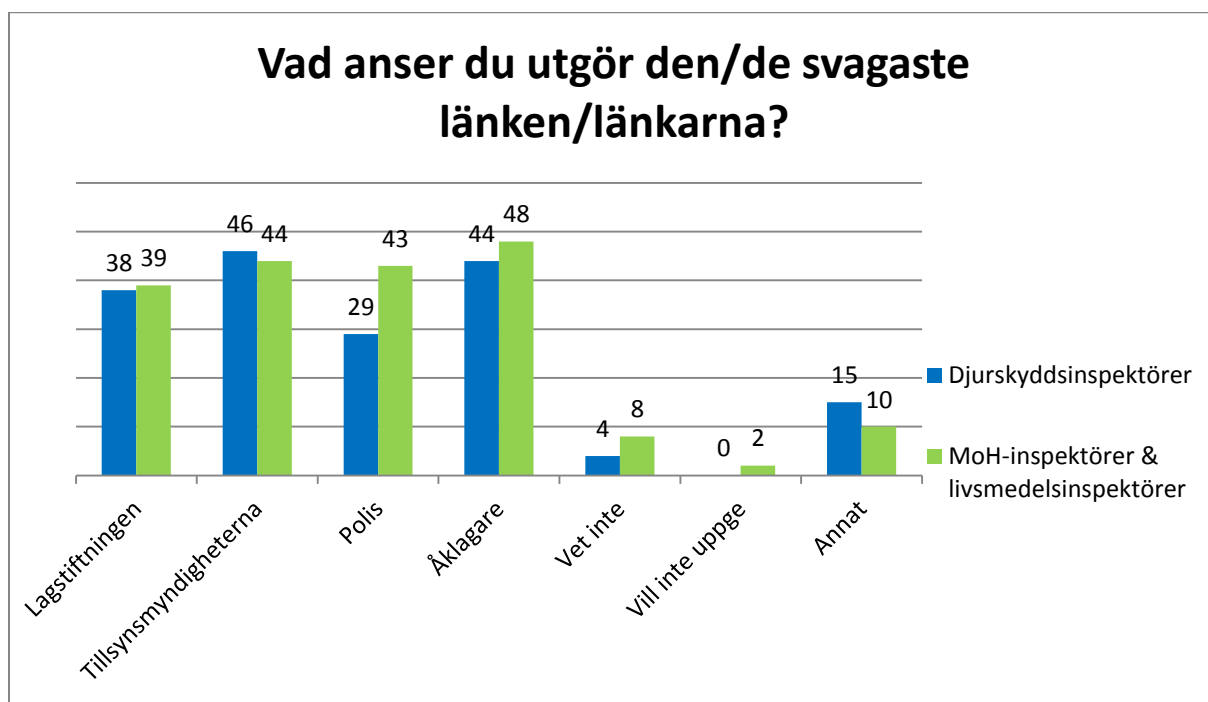
Finns det svagheter inom lagstiftningen, tillsynsmyndigheterna, polis eller åklagare?



12

Av de som svarade *ja* på frågan fick de en följdfråga med flervalsoalternativ där de fick uppge vad de anser utgör den/de svagaste länken/länkarna.

Vad anser du utgör den/de svagaste länken/länkarna?



13

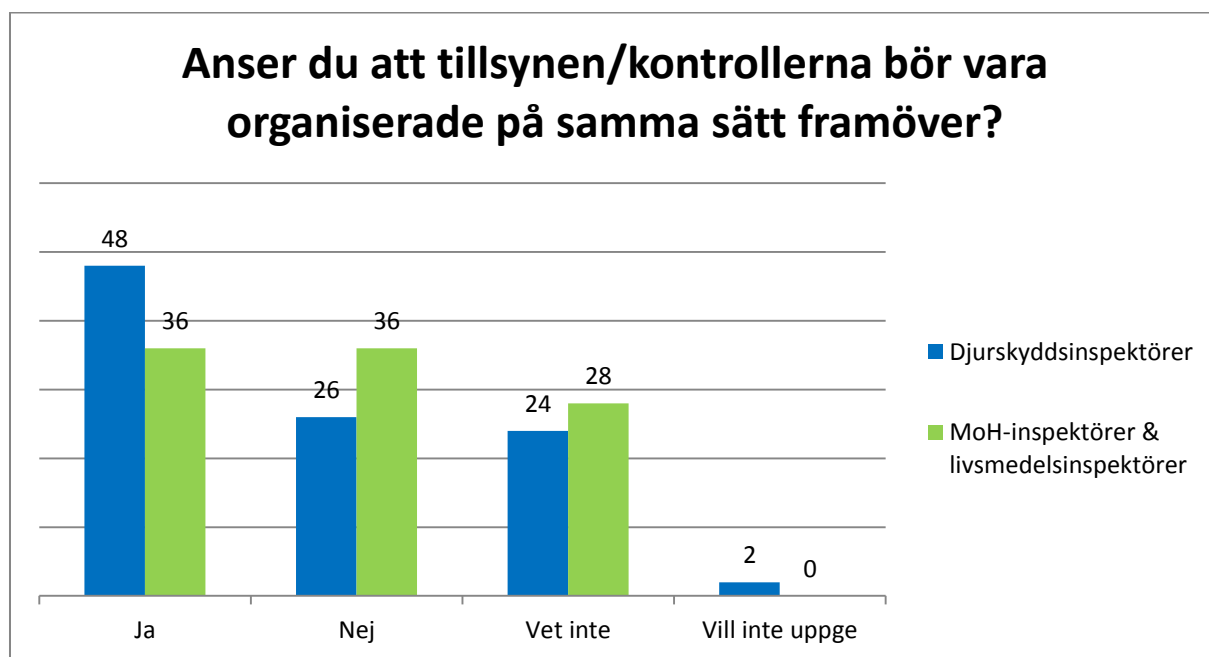
¹² Den exakta formuleringen av frågan i enkäten löd: Anser du att det finns svagheter inom lagstiftningen, tillsynsmyndigheterna, polis eller åklagare? Om ja på frågan får du möjlighet att specificera närmare i nästa fråga.

¹³ Den exakta formuleringen av frågan i enkäten löd: Vad anser du utgör den/de svagaste länken/länkarna för närvarande?

För båda grupperna sticker svarsalternativen *tillsynsmyndigheterna* och *åklagare* ut. Relativt sett var det också många som uppgav *annat* och som inte hittade det alternativ som de letade efter bland svarsalternativen. Men av dessa fanns det dock tydliga tendenser då en stor majoritet av dessa uppgav samma svar på detta öppna alternativ. Djurskyddsinspektörer uppgav att förutom de olika alternativ som var listade var *det administrativa systemet/resurser, veterinärer* och *Jordbruksverket* de svagaste länkarna. För inspektörer i kommuner och kommunalförbund uppgav man att de svagaste länkarna, förutom de olika alternativen, var *politiker, länsstyrelsen* eller *livsmedelsverket* och *resurser*. Det gemensamma draget i de olika gruppernas svar är alltså att man inte anser att det finns tillräckliga resurser för att upprätthålla en god tillsyn och att man är missnöjd med de myndigheter som finns på nästa nivå i kontrollkedjan.

Ska organisationen bestå eller inte

De som uppgav att man anser att det finns svagheter inom tillsynen i dagsläget fick också en följdfråga om huruvida man anser att tillsynen/kontrollerna bör vara organiserade på samma sätt framöver.



14

Som framgår av diagrammet ovan är det alltså en större del av djurskyddsinspektörerna som anser att man inte bör ändra på organisationen trots att man uppmärksammat en hel del problem. I tolkningen av dessa siffror är det värt att ha i åtanke att djurskyddsinspektörerna precis har genomgått en stor organisationsförändring då tillsynen flyttade från kommuner till länsstyrelsen 2009.

¹⁴ Den exakta formuleringen av frågan i enkäten löd: Anser du att tillsynen/kontrollerna bör vara organiserade på samma sätt i nuläget även framöver? Om nej på frågan, uppge gärna på vilket sätt du anser att det bör förändras i kommentarsfältet.

Den mest intressanta observationen när det gäller denna fråga gäller annars miljö-, hälso- och livsmedelsinspektörerna. Det visar sig nämligen att kommunalförbund och de största kommunerna skiljer sig åt från de andra då 45 procent av de svarande i kommunalförbund och 47 procent av inspektörer i de största kommunerna som besvarade enkäten anser att organisationen ska bestå. Jämför man det med inspektörerna i de mindre och de allra minsta kommunerna är det endast 31 procent som är emot organisationsförändringar. En markant procentuell skillnad. Samma tendens finns för de som arbetar i oklara organisationsformer för tillsynen.

Vilka förändringar man efterfrågar

På vilket sätt vill man då förändra tillsynen? Det är otroligt samstämmiga svar om hur man anser att organisationen behöver förändras. Djurskyddsinspektörer som har lämnat kommentarer lägger vikt vid *administration, resurser och fler kontroller*. Man tecknar en bild av hur det går väldigt mycket tid till en ineffektiv administration och då det finns en brist på resurser blir antalet kontroller lidande. Inspektörer i kommuner och kommunalförbund som har yttrat sig lägger istället fokus på att man efterfrågar ett *förstatligande av tillsynen, en organisation där politiker inte är involverade/inte tillsyn på kommunal nivå och resurser*.

Återigen delar de som har yttrat sig för de båda grupperna en gemensam nämnare och det är att man är väldigt missnöjd med hur det ser ut med resurserna. När det gäller miljö-, hälso- och livsmedelsinspektörer skiljer sig de största kommunerna och kommunalförbunden åt även här då resurser inte lyfts fram som ett problem.

Avslutande diskussion om resultaten

Kan man dra några långtgående slutsatser från dessa två enkätundersökningar? På en punkt anser Naturvetarna att man kan svara ja och det är när det gäller problemet med hot och våld för dessa två grupper. Situationen är helt oacceptabel! Här måste arbetsgivarna verkligen ta sitt ansvar och se till att man arbetar aktivt med dessa frågor. Naturvetarna kommer att följa upp denna problematik och arbeta med professionsföreningarna i förbundet, Djurskyddsinspektörernas riksförbund (DIRF) och Miljö- och hälsoskyddsektionen (MoH), för att se till att situationen blir hållbar. När det gäller den framtida organisationen för tillsynen är vår undersökning en tydlig indikation på att frågan måste utredas, såväl vad gäller djurskydd som vad det gäller miljö- och hälsoskydd och livsmedelskontroll.

Naturvetarnas arbete med frågan om hot och våld framöver

Naturvetarna kommer att ställa krav på arbetsgivarna att dels ha en beredskapsplan mot hot och våld på plats samt givetvis att man ska använda den aktivt. Vi kommer att driva att arbetsgivaren alltid ska anmäla hot och våld som rör arbetet. Detta gäller även hot som sker i bloggar, i sociala medier och på nätet i allmänhet som är arbetsrelaterade, där visst resonemang har förts i media att den anställda ska anmäla sådant själv även om det är arbetsrelaterat.

I kommentarerna i enkäterna och i andra diskussioner med Naturvetarnas inspektörer framkommer att hot i bloggar och uthängande av såväl inspektörer som deras familjer på nätet är alltför vanlig

förekommande. Detta rör även inspektörer som har sekretessmarkering hos Skatteverket då de tidigare har utsatts för allvarliga hot. Det finns nätverk, främst kring frågor som rör djurskydd, som aktivt arbetar på nätet för att kartlägga och hänga ut inspektörer. En arbetsgivare ska inte kunna hävda att ett hot på nätet per definition rör den privata sfären, som också har framkommit i denna enkätundersökning att många anställda upplever att arbetsgivare gör. Vi kommer att driva att arbetsmiljöverket tar fram material kring hur arbetsgivare bör agera när det gäller hot i bloggar, sociala medier och på nätet i allmänhet som är relaterat till en individs tjänsteutövning.

Den 1 december 2012, efter enkätens genomförande, gjordes en ändring i offentlighets- och sekretessförordningen gällande djurskyddsinspektörer: " 10 § 2 Sekretess gäller i personaladministrativ verksamhet hos följande myndigheter, för uppgift om en enskilds bostadsadress, hemtelefonnummer, personnummer och andra jämförbara uppgifter avseende personalen, uppgift i form av fotografisk bild som utgör underlag för tjänstekort samt uppgift om närstående till personalen, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon närstående till honom eller henne lider men: - **Länsstyrelserna, när det gäller personal i verksamhet som rör handläggning av djurskydds- och rovdjursfrågor samt i verksamhet som rör offentlig kontroll av djurskyddsfrågor.**"

Djurskyddsinspektörer har alltså fått ett utökat skydd men det är inte tillräckligt enligt Naturvetarnas förmenande, inte minst mot bakgrund av att personer med skyddade uppgifter i dagsläget hängs ut på nätet, och värre än så nämns inte miljö-, hälso- och livsmedelsinspektörer. Naturvetarna kommer tillsammans med våra professionsföreningar att arbeta för i första hand att alla inspektörer omfattas av detta skydd men även att skyddet utökas. Poliser är en grupp som har väldigt långtgående skydd när det gäller utredningar och det finns egentligen ingen orsak till att ett sådant skydd inte skulle kunna omfatta även andra yrkeskårer i samhället.

Våra medlemmar har erfarenhet av att samma individer eller samma kriminella grupper som dyker upp i ärenden hos socialtjänst eller polis även dyker upp i ärenden kring djurskydd, hälsoskydd, livsmedelskontroll och miljöskydd. Det kan till exempel vara familjer i kris som även har djur, kiosker som säljer smuggelcigaretter, restauranger som drivs med papperslös arbetskraft eller narkotikamissbrukare som eldar kablar för att finansiera sitt missbruk med mera. Det är heller inte ovanligt att åklagare väljer att lägga ner förundersökningar om t.ex. miljöbrott eller liknande efter att polisen upptäckt grövre brott under förundersökningen. Det skydd som utredare hos polisen har i sitt arbete borde därför med all rimlighet även omfatta inspektörerna som omnämns i denna rapport.

Naturvetarnas arbete med frågor kring organisering framöver

När det gäller att dra några långtgående slutsatser kring hur tillsynen ska organiseras väljer Naturvetarna i det här läget att inte göra detta. För djurskyddsinspektörer har de nyligen genomgått en organisationsförändring och som fackförbund vill inte Naturvetarna se någon framhastad lösning som när tillsynen gick över till länsstyrelsen.

När det gäller den kommunala tillsynen talar siffrorna egentligen för sig själva men då vissa av våra medlemmar har känt sig påhoppade i andra sammanhang väljer Naturvetarna helt enkelt att konstatera att tillsynen ser väldigt olika ut runtom i Sverige. Naturligtvis är detta väldigt problematiskt och det handlar självfallet inte om kompetensen hos våra medlemmar! Naturvetarnas medlemmar är mycket kompetenta men visst gör det skillnad om man arbetar i en dysfunktionell eller i en funktionell organisation.

Har vi en likvärdig tillsyn i Sverige när det gäller den kommunala tillsynen som respondenterna arbetar med? Svaret på denna fråga förefaller vara ett tydligt nej. Vår enkätundersökning ger stöd för att tillsynen verkar fungera bättre i större kommuner och i kommunalförbund medan den uppvisar stora brister i mindre kommuner. Det har också stor skillnad i kommuner om tillsynen är organiserad i en egen nämnd/förvaltning för kontrolluppdraget eller inte. Med en sådan jävsproblematik som tecknas och ett stort fokus på resursbrist framstår det som att många av våra medlemmar i mindre kommuner och i kommuner med oklara organisationsformer för tillsynen har en väldigt problematisk arbetssituation. När det gäller djurskyddet å andra sidan må det väl vara så att tillsynen är mer enhetlig över hela landet numera men antalet kontroller och resurserna är ett påtagligt problem som tecknas i enkätsvaren. Återigen så har det ingenting att göra med kompetensen hos Naturvetarnas medlemmar.

Naturvetarna anser att dessa frågor ska tas på allvar och utredas ordentligt. Ingen vinner på att vi sitter still i båten även om de av våra medlemmar som arbetar i väl fungerande organisationer har litet personligen att vinna. Det vore oansvarigt av Naturvetarna som fackförbund att inte adressera problemen som många av våra medlemmar i mindre kommuner och i oklara organisationsformer för tillsynen runtom i Sverige brottas med. Möjligtvis kan man tänka sig lösningar där man förstatligar tillsynen i en renodlad tillsynsmyndighet, således inte i länsstyrelsens regi, men samtidigt delegerar tillsyn till organisationer som kan hantera den, likt de största kommunerna och kommunalförbunden?

Vår undersökning är en tydlig indikation på att frågan måste utredas. Hur kan man se till att den kommunala tillsynen blir likvärdig och fri från jävsproblematik i hela Sverige? Hur kan man se till att tillsynen som behandlas i rapporten, alltså såväl djurskydd, miljö- och hälsoskydd samt livsmedelskontroll, får tillräckliga resurser? Naturvetarna kräver att denna fråga tas på allvar av regeringen förutsatt att man tycker att en rättssäker och likvärdig tillsyn är något som är viktigt. Eftersom djurskyddet ingår i livsmedelskedjan och då resursfrågan är ett genomgående problem bör även denna tillsyn ingå i en offentlig utredning om frågan. Det är den enda framkomliga vägen i nuläget och Naturvetarna kommer att arbeta för att en utredning tillsätts snarast!