

Att granska sig själv

En ESO-rapport om den kommunala miljötillsynen

Ds 2000:67

Förord

Miljöbalken, som trädde i kraft den 1 januari 1999, innebar att femton lagar inom miljö- och hälsoskyddsområdet ersattes av en mer enhetlig lagstiftning, samtidigt som decentraliseringen av miljötillsynen förstärktes.

Mikael Johannesson, fil dr i riskhantering, verksam vid Högskolan i Kalmar och med ett förflutet på Kemikalieinspektionen, har varit projektledare för denna första övergripande studie av den kommunala miljötillsynens omfattning, kvalitet, inriktning och utförande. Rapporten behandlar också de centrala myndigheternas och länsstyrelsernas roller. Jens Johansson, doktorand i filosofi vid Stockholms universitet, har gjort intervjuerna och varit medförfattare till den slutliga rapporten.

Jag hoppas att rapportens analyser och förslag ska bidra till att Sverige får en bättre, effektivare och mer homogen miljötillsyn.

Som vanligt i ESO-sammanhang svarar författarna själva för innehåll och slutsatser i rapporten.

Stockholm i december 2000

Anna Hedborg

Ordförande för ESO

Innehåll

1 Sammanfattning och förslag	9
2 Inledning	24
2.1 Syfte och inriktning	24
2.2 Metod	26
2.3 Bortfallsanalys	30
2.4 Rapportens uppläggning	36
3 Bakgrund	39
3.1 Organisation och prioriteringar	39
3.2 Tillsynsvägledning	42
3.3 Åklagarväsendet	43
3.4 Tillsynsbegreppet	45

4 Organisation, resurser, prioriteringar och samordning på central nivå	50
4.1 Centrala myndigheters resurser	50
4.2 Centrala myndigheters prioritering mellan tillsynsområden	52
4.3 De centrala myndigheternas prioritering mellan regelefterlevnadskontroll och information/rådgivning	53
4.4 De centrala myndigheternas samordning av tillsynen	58
4.5 De centrala myndigheternas stöd till den kommunala miljö-tillsynen	64
5 Länsstyrelsens roll i den kommunala miljö-tillsynen	74
6 Organisation och finansiering på kommunal nivå	88
6.1 Kommunernas nämnd- och förvaltningsorganisation	90
6.2 Kommunala resurser i förhållande till arbetsuppgifterna	102
6.3 Finansiering av den kommunala tillsynen	107
6.4 Kommunernas miljö-tillsynsstrategie	114
7 Den svagaste länken i tillsynskedjan	117

8 Kvalitet, omfattning och inriktning inom den kommunala miljötillsynen 125

- 8.1 Den kommunala miljötillsynens kvalitet 126
- 8.2 Den kommunala miljötillsynens omfattning 131
- 8.3 Den kommunala miljötillsynens inriktning 133
- 8.4 Är skillnaderna inom den kommunala tillsynen ett problem? 142

9 Hur den kommunala inspektionsverksamheten bedrivs 148

- 9.1 Akut kontra planerad inspektionsverksamhet 148
- 9.2 Föranmälda kontra oanmälda inspektioner 152
- 9.3 Systemtillsyn kontra detaljtillsyn 156
- 9.4 Den kommunala miljötillsynens rättsliga åtgärder 157

10 Otillbörlig politisk påverkan och lojalitetskonflikter 159

- 10.1 Otillbörlig politisk påverkan inom den kommunala miljö-
tillsynen 159
- 10.2 Lojalitetskonflikter för de kommunala inspektörerna 167

11 Mer enhetlig och effektiv kommunal miljötillsyn 172

- 11.1 Bör delar av ansvaret för miljötillsynen flyttas? 172
- 11.2 Centrala kvantitativa och kvalitativa krav/riktlinjer 181
- 11.3 Hur kan miljötillsynen göras effektivare? 189

Referenser	193
Bilaga 1: Resultat från 11 frågor, gemensamma för enkät nr 1 och nr 2	197
Summary and proposals	203

1 Sammanfattning och förslag

Med miljötillsyn avser vi tillsyn enligt miljöbalken, livsmedelslagen och djurskyddslagen. Studien bygger på omfattande enkäter och intervjuer. Vi skickade enkäter till landets samtliga kommuner, hälften till inspektörer och hälften till miljöchefer, och gjorde femton detaljerade bandade intervjuer med personer verksamma med tillsynsfrågor, fem på centrala myndigheter och tio i kommuner. I denna sammanfattning intar vi inte en ren forskarroll utan redovisar förutom de viktigaste resultaten våra synpunkter samt presenterar några förslag till åtgärder för en förbättrad miljötillsyn.

De kommunala och centrala myndigheternas tillsynsresurser

En överväldigande majoritet både i intervjuerna och i enkäten uppger att arbetsbelastningen har ökat sedan miljöbalken infördes. Resurserna har dock inte ökat i motsvarande grad och i vissa fall, till exempel KemI:s vad gäller tillsynsverksamheten, till och med minskat kraftigt. Nio av tio intervjuade kommunala tjänstemän, cirka 80% av dem som besvarat enkäten och samtliga tjänstemän från de centrala myndigheterna uppger att respektive myndighets resurser inom miljötillsynsområdet inte är tillräckliga för att de krav lagen ställer på myndigheten skall kunna uppfyllas.

Tillsynen uppges generellt i varje kommunkategori fungera bättre där antalet inspektörer är fler.

Synpunkter och förslag: Det är oacceptabelt att myndigheterna inte kan leva upp till de krav lagen ställer. Utöver åtgärder för att effektivisera miljötillsynsarbetet krävs enligt vår bedömning ökade resurser på samtliga nivåer. Utifrån vår jämförelse mellan hur väl tillsynen uppges fungera och antalet inspektörer inom olika kommunkategorier bedömer vi att miljötillsynen skulle fungera bättre om man ökade de personella resurserna i de kommuner där miljötillsynen uppges fungera sämst idag.

Regeringen bör i regleringsbrev eller på annat sätt se till att de centrala myndigheterna prioriterar miljötillsynen. Dessa i sin tur bör samordnat med länsstyrelserna genom sin tillsynsvägledning söka påverka kommuner med bristfällig miljötillsyn att prioritera miljötillsynen.

De centrala myndigheternas samordning av tillsynen

Kommunerna får på grund av brister i samordningen mellan de centrala tillsynsvägledande myndigheterna inget enhetligt budskap från centralt håll. Det saknas också en gemensam definition av tillsynsbegreppet. Det relativt nyinrättade Tillsyns- och forskningsrådet (TFR) kan förhoppningsvis bidra till att öka samordningen och samsynen mellan de centrala myndigheterna.

Synpunkter och förslag: Samtliga berörda centrala myndigheter bör i högre grad beakta kommunernas behov av samordning på central nivå samt ta fler initiativ till gemensamma insatser. En gemensam definition av begreppet "tillsyn" och andra centrala begrepp som används inom området skulle underlätta kommunikationen mellan och inom myndigheterna. Dessutom behövs en från centralt håll gemensam syn på vad inom miljötillsynen som skall prioriteras.

Vi anser också att det bör övervägas om inte djurskyddsfrågor och livsmedelsfrågor bör ingå bland de frågor kring vilka TFR har till uppgift att nå en ökad samsyn och samordning.

Centrala myndigheters stöd till den kommunala miljötillsynen

Det centrala stödet till den kommunala miljötillsynen är i dag av varierande kvalitet. Det allmänna omdömet från de kommunala tjänstemännen är att SLVs, KemI:s och NVs vägledning och samordning håller relativt hög standard. Sämst betyg får SJV och Socialstyrelsen, som inte sällan uppfattas som "byråkratiska". NV uppfattas av vissa som "otydligt" i sin rådgivning. Anmärkningsvärt är också att flera centrala myndigheter verkar ha en diffus bild av hur deras tillsynsvägledning fungerar.

KemI utövar liksom SLV en del egen operativ tillsyn, vilket rimligen ökar möjligheten till förståelse av de problem en inspektör kan ställas inför. Här finns möjligen en del av förklaringen till att omdömena om KemI:s och SLV:s tillsynsvägledning är mer positiv. Det förklarar dock inte varför NV, som inte bedriver egen operativ tillsyn, också får relativt bra betyg.

Synpunkter och förslag: De centrala myndigheterna bör regelbundet, och helst genom oberoende granskare, utvärdera hur tillsynsvägledningen fungerar. De bör också utbyta erfarenheter med andra myndigheter. För att kunna bistå med en initierad och väl fungerande tillsynsvägledning är det enligt vår bedömning värdefullt att bedriva egen operativ tillsyn. Detta bör noga beaktas vid diskussioner om hur tillsynsvägledningen skall vara organiserad.

Länsstyrelsernas roll i den kommunala miljötillsynen

Flera av de intervjuade anser att länsstyrelserna är passiva i tillsynsfrågor. I enkäten ansåg cirka 75% att samarbetet med länsstyrelsen fungerar bra eller mycket bra. Flera uppger dock att kommunens samarbete med länsstyrelsen inte är omfattande. Möjliga skäl till detta kan vara bristande resurser, länsstyrelsens otydliga roll, länsstyrelsens roll att både främja ett gott före-

tagsklimat och vara besvärinstans. Många anser också att länsstyrelsernas roll bör förtydligas.

Synpunkter och förslag: Om länsstyrelserna skall ha kvar ansvaret som tillsynsmyndighet på regional nivå krävs överlag att de i större utsträckning prioriterar miljötillsynen. Vi anser också att det krävs att deras arbetsuppgifter och/eller arbetssätt renodlas så att de konflikter som påtalats, mellan bland annat exploateringsintressen och miljöintressen, kan hanteras på ett rimligare sätt än vad som ibland är fallet i dag. Det rimliga i att överklaganden av kommunala tillsynsärenden hamnar hos länsstyrelserna, som skall fungera som rådgivare till kommunerna, kan ifrågasättas.

Den svagaste länken i tillsynskedjan

Det finns olika uppfattningar bland de intervjuade och bland dem som besvarat enkäten om vilken del i kedjan miljöbalken-tillsynsmyndigheterna-polis-åklagare som är den svagaste länken när det gäller regelefterlevnad. En ny miljölagstiftning trädde i kraft den 1 januari 1999. Åklagarväsendet har fått förstärkningar inom miljöområdet medan polisens resurser inte har stärkts i motsvarande grad. Tillsynsmyndigheternas resurser har i regel inte hållit jämna steg med den ökande arbetsbelastningen. Nästan alla i vårt material anger att problemen främst ligger hos tillsynsmyndigheterna, polis eller åklagare.

Synpunkter och förslag: Vårt allmänna intryck är att polisen och tillsynsmyndigheterna är de svagaste länkarna och i störst behov av åtgärder. Bland annat är det nödvändigt att de cirka 55 specialutbildade utredande miljöpoliserna används på ett för miljöbrottsbekämpningen effektivt sätt. Vi har inte studerat domstolarna, men de är också viktiga och bör studeras och analyseras.

Den kommunala nämnd- och förvaltningsorganisationen

Cirka en tredjedel av landets kommuner har idag egen miljöförvaltning och egen miljönämnd. Främst i mindre kommuner slås allt fler miljönämnder och miljöförvaltningar ihop med andra enheter. Ett förbud mot att drift och tillsyn ligger under samma organisatoriska enhet finns på nämndnivå, men inte på förvaltningsnivå.

Vi ser flera möjliga negativa effekter av sammanslagningar av miljöförvaltningar med andra förvaltningar:

1) Risken finns att politiska avväganden mellan miljöfrågor och byggfrågor avgörs på tjänstemannanivå i stället för i en öppen diskussion på politisk nivå. Frågorna når den politiska nivån först i ett senare skede.

2) Erfarenheten visar att exploateringsintressen ofta breder ut sig på bekostnad av miljöintressen.

3) I de fall miljökontoret har slagits samman med ett kontor, vars verksamhet det skall utövas tillsyn över, kan en inspektör i extremfall hamna i en situation där han/hon tvingas polisanmäla sin chef. I en studie nämns till och med ett fall där en förvaltningschef tvingades anmäla sig själv.¹

Synpunkter och förslag: Tillsyn över egen verksamhet bör förbjudas också på förvaltningsnivå. Sammanslagningarna bör utvärderas grundligt. Mycket talar för en specialreglerad nämnd med egen förvaltning. Det är lämpligare att slå samman olika kommuners miljöförvaltningar än att slå samman miljöförvaltningar med andra förvaltningar inom samma kommun.

Finansieringen av den kommunala miljötillsynen

Kommunerna avgör hur stor del av finansieringen av miljötillsynen som skall ske via avgifter respektive skatter. De avgör också avgifternas storlek. Skillnaderna mellan olika kommuner

¹ Grip 2000.

är mycket stor vilket bland annat leder till att företag får betala olika stora avgifter beroende på i vilken kommun de bedriver sin verksamhet.

All tillsynsverksamhet är inte lika lätt att avgiftsbelägga. Det finns risk för att kommuner med resursproblem prioriterar den tillsyn som det är lättare att ta ut avgifter för. En sådan osakligt motiverad styrning är olycklig. Även om förutsättningarna för tillsynsverksamheten varierar mellan olika kommuner är det svårt att se att den stora variation som råder idag kan vara sakligt motiverad.

Synpunkter och förslag: Skillnaderna i finansieringssystem och avgifter ger oönskade effekter. Bland annat konkurrensneutralitetsskäl talar för att ett mer enhetligt finansieringssystem och en mer enhetlig taxa bör införas.

Kontroll, information och rådgivning

Tillsynsmyndigheten skall genom bland annat rådgivning och information skapa förutsättningar för att miljöbalkens ändamål kan tillgodoses. Tillsynsmyndigheten skall vidare kontrollera efterlevnaden av miljöbalken och vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. Varken miljöbalken eller förarbetena till den ger någon vägledning om vad som är viktigast: kontroll eller information och rådgivning.

Vad de centrala myndigheterna anser skall prioriteras varierar, även om kontroll av att reglerna efterlevs överlag anses som viktigast. De kommunala tjänstemännen har en oklar bild av vad de centrala myndigheterna prioriterar. De flesta anser att kontroll och information/rådgivning är lika viktigt. Fler uppger dock att kommunerna de facto prioriterar regelefterlevnad framför information/rådgivning än tvärt om.

Synpunkter och förslag: De tillsynsvägledande myndigheterna bör särskilt lyfta fram betydelsen av kontrollen att reglerna efterlevs. Det samma gäller även dem som utför den operativa tillsynen. Det är också viktigt att de centrala myndigheterna enas om att kontrollen skall prioriteras. Det betyder inte

att vi anser att information och rådgivning är oviktigt. Tvärtom är kunskap om lagstiftningen och andra miljöfrågor avgörande för att kunna nå målet "en hållbar utveckling". Anledningen till att regelefterlevnad bör prioriteras av myndigheterna är att detta är en myndighetsspecifik uppgift medan information och rådgivning kan ombesörjas av andra aktörer. Om myndigheterna i allt för stor utsträckning ägnar sig åt information och rådgivning finns också risken att deras roll som operativ tillsynsmyndighet blir otydlig.

Akuta kontra planerade inspektioner

Vissa inspektioner går inte att planera. Andelen akuta kontra planerade inspektioner varierar kraftigt mellan olika kommuner, enligt enkäten från 0 till 100%. I genomsnitt är cirka 3/4 av inspektionerna planerade.

Synpunkter och förslag: För att inspektionerna skall vara effektiva bör de i så stor utsträckning som möjligt vara planerade och förberedda. En låg andel planerade inspektioner kan vara ett tecken på bristande resurser och/eller bristfällig organisation. Tydliga rutiner och en särskild jouthet kan bidra till att förhindra att planerad verksamhet trängs undan av akuta ärenden. De tillsynsvägledande myndigheterna bör påverka utvecklingen så att planerade inspektioner dominerar.

Föranmälda kontra oanmälda inspektioner

Det finns både fördelar och nackdelar med såväl föranmälda som oanmälda inspektioner. I vissa fall är föranmälda inspektioner olämpliga, i andra är oanmälda olämpliga. Andelen oanmälda inspektioner varierar kraftigt mellan olika kommuner, enligt enkäten från 0 till 100%. Den från kommunerna rapporterade genomsnittliga andelen oanmälda inspektioner är 34 %.

Synpunkter och förslag: Oanmälda och ofta förekommande inspektioner ger en korrekare bild av hur tillsynsobjekten lever upp till lagstiftningens krav och bör tvinga fram en bättre

regelefterlevnad. Vid förannämlda inspektioner finns det en risk för att det "städas" inför inspektionen. Det bör krävas särskilda skäl för en förannmälan och det bör ses som en viktig uppgift att påverka utvecklingen mot en större andel oanmälda inspektioner. Sannolikt krävs det centrala riktlinjer som slår fast en miniminivå för andelen oanmälda inspektioner.

Systemtillsyn kontra detaljtillsyn

Cirka 1/5 av miljötillsynen utgörs idag av en kontroll av tillsynsobjektets förutsättningar att följa de krav som ställs i lagstiftningen. Det är anmärkningsvärt att flera av dem som besvarat enkäten inte känner till begreppet systemtillsyn.

Synpunkter och förslag: Det behövs både en kontroll av förutsättningarna för att följa lagstiftningen och en kontroll av om det görs. Vår bedömning är dock att en generell ökning av andelen systemtillsyn bör öka effektiviteten i tillsynsarbetet. Erfarenheter från till exempel arbetsmiljöområdet bör tas till vara och en utvärdering bör göras.

Den kommunala miljötillsynens rättsliga åtgärder

Andelen kommunala miljöinspektioner som leder till skriftliga krav, vitesförelägganden respektive polisanmälningar varierar mycket mellan olika kommuner. För vissa kommuner leder en inspektion aldrig till vitesföreläggande eller polisanmälan.

Synpunkter och förslag: Vår bedömning är att skillnaderna mellan kommunerna när det gäller rättsliga åtgärder till stor del avspeglar deras sätt att hantera regelöverträdelser snarare än att andelen överträdelser varierar så mycket. De tillsynsvägledande och rättsvärdande myndigheterna bör se det som en viktig uppgift att påverka att överträdelser bedöms och hanteras på samma sätt av alla kommuner.

Den kommunala miljötillsynens kvalitet och omfattning

I de största kommunerna anser cirka 70% att tillsynen fungerar bra eller mycket bra. I de minsta kommunerna anser cirka 30% att den fungerar bra eller mycket bra. Enligt både intervjuerna och enkäten är det svårt att inom en kommun hålla en hög kompetens inom alla miljötillsynsområden. Cirka 70% av dem som besvarat enkäten anser att detta är ett problem. Problemet är störst i de minsta kommunerna och minst i de största.

Också mellan kommuner med ungefär samma invånarantal skiljer sig kraftigt såväl antalet inspektioner som antalet inspektörer, räknat som årsarbetskrafter.

Synpunkter och förslag: Svårigheten att hålla en hög och bred kompetens i de små kommunerna är inte förvånande. Det är knappast möjligt för en eller några få personer att behärska hela miljötillsynsområdet. För att hålla hög och bred kompetens behövs såväl ständig fortbildning som ökade resurser till kommuner med få inspektörer och/eller samarbete/sammanslagning mellan kommuners miljöförvaltningar.

Det bör undersökas hur stor skillnaden i resurser är mellan olika kommuner med ungefär samma tillsynsbehov. Skillnaderna vi har noterat mellan kommuner av ungefär samma storlek kan förmodligen delvis förklaras med att förortskommuner ibland har få tillsynsobjekt jämfört med andra typer av kommuner.

Skillnader inom den kommunala miljötillsynen

Såväl här som i tidigare studier har det konstaterats att den kommunala miljötillsynen varierar kraftigt avseende kvalitet, omfattning, inriktning och utförande, vilket innebär att företag kan välja att flytta sin verksamhet till de kommuner som har lägre miljökrav och mindre strikt tillsyn. Kommuner med låga ambitioner inom miljötillsynsområdet kan locka till sig arbets-

tillfällen och skattekraft på bekostnad av kommuner med högre ambitioner.

Synpunkter och förslag: Vi delar våra svarandes uppfattning att stora skillnader i tillsynsverksamheten är ett problem i sig. Samverkan mellan grannkommuner i form av tillsynsråd eller andra gemensamma projekt och tydligare och kraftfullare samordning, inklusive krav från de centrala myndigheterna på den kommunala tillsynen är möjliga åtgärder för att minska skillnaderna. Att flytta ansvaret för kontroll av regelefterlevnaden från kommunerna är också en möjlig åtgärd.

Centrala krav och riktlinjer

Hälften av de intervjuade är positiva till införande av riktlinjer och krav gällande antal inspektioner och den tid som i genomsnitt skall läggas ned på varje tillsynsobjekt. De allra flesta intervjuade anser det önskvärt med kvalitativa minimikrav eller riktlinjer. I enkäterna svarar cirka 80% ja till minimikrav eller riktlinjer.

Synpunkter och förslag: Starka skäl för att införa krav och riktlinjer är att skulle göra den kommunala miljötillsynen mer likformig och påverka de kommuner, som idag är mindre ambitiösa, att höja sina ambitioner. Kommunernas olika förutsättningar, till exempel andel olika typer av tillsynsobjekt, måste beaktas vid utformningen av sådana krav och riktlinjer.

Otillbörlig politisk påverkan

I cirka en tredjedel av kommunerna påverkar politiska hänsyn tillsynen av regelefterlevnaden, i vissa kommuner uppges det vara mycket vanligt. Andelen som anger att det förekommer politiska hänsyn är nästan dubbelt så stor i kommuner med samslagslagen nämnd eller förvaltning som i kommuner med egen miljönämnd eller miljöförvaltning (41% jämfört med 23%). Signalerna från politiskt håll går i regel ut på att inspektörerna skall gå mjukare fram och inte vidta ”onödiga” åtgärder.

Exempel på otillbörlig politisk påverkan är att politiker undviker att besluta om sanktionsavgifter. En orsak till detta uppges av flera av de intervjuade vara att politikerna, i synnerhet i de små kommunerna, känner företagsledarna. En annan orsak till att politikerna vill gå "mjukt fram" uppges vara att de vill värna om arbetstillfällena och företagsklimatet. En av de intervjuade uppger att politiker felaktigt tror att lagen lämnar utrymme för politiska överväganden.

Synpunkter och förslag: Otillbörlig politisk påverkan skadar miljötillsynen och rättssäkerheten på miljöområdet. Det är anmärkningsvärt att den uppges vara så vanlig och tillsynen bör organiseras så att den så långt möjligt förhindras. Att stoppa sammanslagningarna av nämnder och förvaltningar är ett sätt att komma bort från problemet, men frågan är om det räcker. Miljöförvaltningen är fortfarande underställd miljönämnden, som är underställd kommunledningen. Ibland är miljönämndens ordförande även ledamot i kommunstyrelsen och har således ansvar också för andra frågor. Risken för otillbörlig politisk påverkan kvarstår således även om den minskar.

Lojalitetskonflikter

Tre av fyra av dem som besvarat enkäten uppger att miljöinspektörerna ställs inför lojalitetskonflikter. Bland dem som inte ser några konflikter är andelen miljöchefer större än andelen inspektörer, 34% respektive 21%.

De vanligaste konflikterna gäller lojaliteten mot lagen och yrkesetikerna kontra lojaliteten mot chefer, mot politiker och mot viljan att få företag att stanna på orten.

Synpunkter och förslag: Så länge kommunerna behåller ansvaret för den lokala miljötillsynen är det svårt att undvika lojalitetskonflikten gällande företagen. Det är något man får leva med. Däremot är det oacceptabelt att inspektörer hamnar i lojalitetskonflikter som gäller om de skall följa lagen och yrkesetikerna eller vad förvaltningschefer och kommunpolitiker säger. Denna fråga är nära knuten till frågan om otillbörlig politisk på-

verkan och har samma negativa inverkan. Lojalitetskonflikten utgör dessutom ett arbetsmiljöproblem.

Huvudmannaskapet för den operativa miljötillsynen

Utredningen om kommunernas arbete för en god livsmiljö (KLIV) förordade 1993 dagens kommunala huvudmannaskap. De stora skillnaderna i kvalitet, kvantitet och inriktning, liksom problemen med lojalitetskonflikter och otillbörlig politisk påverkan, behandlas dock i högst begränsad utsträckning. KLIV bedömde att inspektörerna, som verkar enligt miljö- och hälsoskyddslagen och lagen om kemiska produkter, normalt hade tillräcklig kompetens för en effektiv tillsyn.² Vår studie visar att särskilt de små kommunerna har problem med att hålla en hög kompetens inom miljötillsynens alla områden.³

Sex av de intervjuade kommunala tjänstemännen är positiva till att den del av miljötillsynen som rör regelefterlevnad flyttas från kommunen. Tre företrädare anser att det bör övervägas, men de kan inte bedöma om fördelarna är större än nackdelarna. Den intervjuade miljöchefen i en förortskommun är övervägande negativ. Av dem som besvarat enkäten är cirka 60% negativa till en avkommunalisering. I de kommuner där de svarande uppger att det tas politiska hänsyn är drygt hälften positiva.

Synpunkter och förslag: Mot bakgrund av att så många olika typer av problem och så allvarliga problem har konstaterats, är det rimligt att ifrågasätta organisationen av den lokala miljötillsynen. Vi bedömer att flera av problemen är svåra eller rent av omöjliga att undvika med nuvarande organisation. En stor omorganisation är dock kostsam och kan leda till övergångsproblem. Det finns heller inget självklart alternativt sätt att organisera den lokala miljötillsynen. Vi förordar därför en förutsättningslös utredning. I uppgiften bör även ingå att se över länsstyrelsernas

² SOU 1993:19, s 169.

³ SLV skriver i utredningen *Effektivare livsmedelstillsyn*, att "många kommuner är så små att de saknar förutsättningar att ha tillräcklig kompetens för livsmedelstillsyn" (SLV 2000 s 6, se även s 38-39).

och de centrala myndigheternas roll. Vidare bör erfarenheter från organisationen av tillsynen på arbetsmiljöområdet tas till vara.⁴ Möjligheten att samordna tillsynen av arbetsmiljön och den yttre miljön bör inte uteslutas.

Tre skäl talar för en avkommunalisering av delar av tillsynen: Ökad kompetens och effektivitet, minskad risk för otillbörlig politisk påverkan och lojalitetskonflikter, mer likformig tillsyn i hela landet.

De som är negativa till att tillsynen avkommunaliseras anger i regel som skäl att lokalkännedomen är viktig. Vi delar den uppfattningen men det finns inget som hindrar att den operativa miljötillsynen är decentraliserad även om den sker under statligt huvudmannaskap. Den skulle mycket väl som idag kunna vara organiserad på tre nivåer även om både kommunerna och länsstyrelserna fräntas sina uppgifter. Oavsett om tre eller, som på arbetsmiljöområdet, två nivåer är att föredra är förmodligen betydligt fler tillsynsenheter än de tio som idag finns inom arbetsmiljöområdet en nödvändighet för att lokalkännedomen skall bevaras.

En nackdel med att kontrollen av efterlevnaden tas ifrån kommunerna är att det övriga miljöarbetet inte som idag kan samordnas med inspektionsverksamheten. Oavsett framtida organisation anser vi att kommunerna även fortsättningsvis bör ägna sig åt information, rådgivning, Agenda 21-arbete och annat miljöarbete. En annan nackdel med en organisationsförändring vore att den inte bara skulle inbegripa de kommuner där miljötillsynen idag inte fungerar tillfredsställande utan också de kommuner där den fungerar bra. Ett alternativ skulle kunna vara att ansvaret för kontrollen endast fräntas de kommuner där den idag inte fungerar tillfredsställande. Vi bedömer dock att det är värdefullt i sig med en enhetlig organisation.

⁴ Ett viktigt skäl till att den kommunala arbetarskyddstillsynen 1987 överfördes till Yrkesinspektionen var att den kommunala tillsynen ansågs alltför ojämn både vad gäller kvalitet och kvantitet. Rudén et al 1998, s 68.

Forskning

Trots att området lämpar sig väl för forskning är förvånansvärt lite känt om vilka tillsynsmetoder som är mest effektiva.⁵

Synpunkter och förslag: Tillsynsmyndigheterna bör, helst med hjälp av oberoende utredare, genom jämförande studier och utvärderingar, utveckla tillsynen. Regeringen och de centrala myndigheterna bör se till att så sker. Man kan till exempel jämföra föranmälda med oanmälda inspektioner, brevinspektioner med korta förenklade inspektioner och med mer noggranna inspektioner, systemtillsyn med detaljtillsyn. Utifrån resultatet av den typen av studier bör de mest effektiva riskbegränsande metoderna kunna sättas i fokus.

Det vore också intressant att jämföra hur väl tillsynen fungerar i de kommuner som fokuserar på kontroll med de kommuner som fokuserar på information och rådgivning samt att jämföra miljötillsynen i län och regioner där kommunerna har ett väl utvecklat samarbete med varandra och med polis och åklagare med län och regioner där detta saknas. Vidare vore det intressant att pröva och utvärdera olika mått för att mäta kvantitet, kvalitet och effektivitet samt utveckla mål som leder till en effektivare tillsyn. Yrkesinspektionens goda erfarenheter av målsättningen att 55% av inspektionerna skall leda till skriftliga krav på förbättringar är ett gott skäl för att även inom miljötillsynen söka sig fram till gemensamma mål, som stimulerar inspektörerna att uppsöka de största problemen.⁶

Tjänstemän som arbetar med miljötillsyn har svårt att med gällande lagstiftning sköta sitt arbete och hamnar lätt i lojalitetskonflikter. Det vore intressant att undersöka hur stor andel av dem som har slutat arbeta med miljötillsyn under senare år som har gjort det på grund av ovan nämnda skäl. Inspektörerna skall fungera som rådgivare och informatörer, granskare, åklagarsakkunniga och domare vad gäller miljösanktionsavgifter. Det bör

⁵ Rudén et al 1998, s 68.

⁶ Wingborg 1996.

studeras vad inspektörernas många olika roller innebär för miljötillsynen och hur de påverkar deras egen arbetsmiljö.

Domstolarnas roll, orsaken till och det rimliga i de milda domarna när det gäller miljöbrott behöver diskuteras och ses över. De flesta dömda har fått ett måttligt bötesstraff och endast i undantagsfall villkorlig dom och böter. Landets veterligt första och enda fängelsedom för enbart miljöbrott, 14 dagars fängelse, avkunnades av Umeå tingsrätt våren 1996.

2 Inledning

2.1 Syfte och inriktning

Syftet med denna studie är att undersöka hur den kommunala miljötillsynen fungerar i praktiken samt, utifrån en analys av vad som fungerar bra och vad som fungerar dåligt, lämna förslag som kan bidra till en miljötillsyn som håller högre kvalitet, är mer effektiv samt mer homogen.

Rapportens tyngdpunkt ligger på den kommunala miljötillsynens organisation, kvalitet, omfattning och inriktning men även de centrala myndigheterna och länsstyrelsens roll i den kommunala miljötillsynen behandlas. Rapporten har två huvudsakliga utgångspunkter:

1. Flera tidigare studier har konstaterat att det råder stora skillnader mellan olika kommuner beträffande miljötillsynens⁷ kvalitet, kvantitet, inriktning och hur den bedrivs. Flera allvarliga brister har också uppmärksamats inom miljötillsynen.

2. Miljötillsynsområdet har i och med miljöbalkens ikraftträdande på flera punkter genomgått en förändring.

Det kan konstateras att det inte tidigare har gjorts någon övergripande studie av hela den kommunala miljötillsynens omfattning, kvalitet, inriktning och utförande. Däremot har det

⁷ Med begreppet "miljötillsyn" avser vi i denna studie tillsyn enligt miljöbalken, livsmedelslagen och djurskyddslagen.

gjorts avgränsade studier. Bland annat har KemI och NV gjort studier som har varit *geografiskt* avgränsade, till exempel NV:s *Försöksvis utvärdering av operativt tillsynsarbete i Dalarnas län*, 1997.⁸ Andra studier har varit *tematiskt* avgränsade. Av dessa har vissa varit begränsade till en viss nivå (till exempel till kommunal nivå) medan andra har omfattat samtliga tre tillsynsnivåer. Några exempel är: *Offentlig djurskyddstillsyn* (SOU 1996:13), *Livsmedelstillsyn i Sverige* (SOU 1998:61), *Effektivare livsmedelstillsyn* (Livsmedelsverket 2000), *Stödet till kommunernas kemikalietillsyn* (RRV 1994:8), *Kommunens miljö- och hälsoskydd på kemikalieområdet* (KemI 1996), *Miljö- och hälsoskydd i kommunerna – en enkätundersökning 1997* (Svenska Kommunförbundet, 1997), *Effektivare miljöbrottsbekämpning* (Riksåklagaren 1998), *Kommunerna och miljöarbetet* (SOU 1993:19). Några exempel på studier inom den statliga tillsynen av mer övergripande karaktär är *Att se till eller titta på – om tillsynen inom miljöområdet* (Rudén et al 1998), *Länsstyrelsernas miljövårdsarbete i förändring* (Riksrevisionsverket 1997:47), *Tillsyn: ett diskussionsmaterial från fyra tillsynsmyndigheter – september 1995* (KemI 1995), *Företags egenkontroll och myndigheters tillsyn: En granskning av den statliga tillsynen inom livsmedels- och miljöområdena* (Riksrevisionsverket F 1993:7).

Utifrån tidigare studier har man kunnat konstatera att det föreligger stor variation och allvarliga brister inom den kommunala miljötillsynen. Som exempel kan nämnas att omfattningen av kemikalietillsynen och livsmedelstillsynen varierar kraftigt, att det förekommer att kommuner underlåter att anmäla misstänkta miljöbrott samt att prioriteringen mellan regel- efterlevnadskontroll och information/rådgivning varierar kraftigt mellan kommuner. Föreliggande studie ger tack vare ett omfattande intervjumaterial kombinerat med ett omfattande enkätmaterial en mer heltäckande bild och en möjlighet till kvantifiering av den kommunala miljötillsynens kvantitet, kvalitet, inriktning och utförande.

⁸ Naturvårdsverket, 1997.

Miljöbalken trädde i kraft 1 januari 1999. Detta innebar att femton lagar inom miljö- och hälsoskyddsområdet ersattes av en mer enhetlig lagstiftning. Balken innebär också att den decentralisering av miljötillsynen som pågått under senare år ytterligare förstärks. Ansvaret läggs i högre grad på kommunerna.

För vissa av våra frågor har vi preciserat att vi vill veta vad som har hänt före eller efter att miljöbalken trädde i kraft, för andra är det uppenbart att vi frågar efter den aktuella situationen och för ytterligare frågor är det uppenbart att vi avser både den aktuella situationen och hur den har varit under de senaste åren. När man läser rapporten bör man i relevanta fall beakta den förändringsprocess som pågår på grund av bland annat miljöbalken och inrättandet av Tillsyns- och föreskriftsrådet.

2.2 Metod

Vår rapport bygger, förutom på olika utredningar och skrifter om tillsynsfrågor, på femton detaljerade bandade intervjuer med tjänstemän som arbetar med tillsynsfrågor på kommuner och på centrala myndigheter samt på ett omfattande enkätmaterial.

I syfte att få hjälp med att utkristallisera relevanta frågeställningar hade vi inledningsvis diskussioner med professor Sven Ove Hansson, doktorand Christina Rudén, Staffan Asplind från Naturvårdsverket, Ann-Marie Lidmark samt följande tjänstemän vid Svenska Kommunförbundet: Lars Fladvad, Kerstin Blom Bokliden, Arne Edholm, Marie Eriksson och Linda Fidjeland. Frågeställningarna vi sedan utarbetade presenterade vi för den kommunala miljöinspektören Gunilla Ryd, som inkom med synpunkter.

Tio av de femton detaljerade intervjuerna genomfördes med kommunalt verksam tillsynspersonal. Fem av de intervjuade är chefer/avdelningschef vid miljöförvaltningar och fem är inspektörer. För att de kommunala tjänstemännen inte skulle avstå från att besvara känsliga frågor eller undvika att föra fram allvarlig kritik lät vi dem vara anonyma. Nedan ges en sammanställning av deras respektive befattning och typ av kommun (indelning

efter Svenska kommunförbundet) samt när intervjuerna genomfördes.

Avdelningschef i storstad (intervjun utförd 8 oktober 1999)

F.d. miljöchef i större stad (28 september 1999)

Miljöchef i medelstor stad 1 (4 oktober 1999)

Miljöchef i medelstor stad 2⁹ (18 oktober 1999)

Miljöchef i förortskommun (29 september 1999)

Inspektör i industrikommun (13 oktober 1999)

Inspektör i landsbygdskommun (5 oktober 1999)

Inspektör i glesbygdskommun (7 oktober 1999)

Inspektör i förortskommun (15 oktober 1999)

Inspektör i mindre kommun (26 oktober 1999)

Vi har också genomfört detaljerade intervjuer med fem personer på ledande befattningar på centrala myndigheter med tillsynsvägledande uppgifter. De har i efterhand fått möjlighet att läsa igenom och ändra sina uttalanden. De som intervjuats från de centrala myndigheterna är:

Martin Eriksson enhetschef hälsoskydd och samhällsmedicin, Socialstyrelsen (19 oktober 1999).

Torsten Jakobsson chef djurskyddsenheten, och My Sahlman, handläggare, Statens Jordbruksverk (28 oktober 1999).

Per Mattsson byråchef tillsynsenhet 2, Statens Livsmedelsverk (19 oktober 1999).

Peter Sörngård avdelningsdirektör tillsynsenheten på miljörättsavdelningen, Naturvårdsverket (16 november 1999).

Göran Wall verksamhetsansvarig för inspektion och vägledning, Kemikalieinspektionen (21 oktober 1999).

⁹ Denna miljöchef assisterades av en inspektör. Inspektörens synpunkter har emellertid inte inräknats i statistiken. Däremot har även inspektörens synpunkter legat till grund för den mer allmänna framställningen i rapporten.

Intervjuerna har legat till grund för en enkät (enkät nr 1) som skickades till samtliga landets 289 kommuner, hälften till chefer (145 st.) för miljöförvaltningar och miljökontor, hälften till inspektörer (144 st.).

Från Svenska Kommunförbundets lista, där Sveriges kommuner är grupperade efter 9 olika typer av kommuner, skickades till varannan kommun enkäten till en chef.

Enkät nr 1 omfattar 33 frågor och innehåller frågor både med fasta svarsalternativ och öppna frågor. Vi uppmanade de svarande att skriva ned kommentarer samt lämnade utrymme för detta.

Vi erhöll efter en påminnelse sammanlagt 130 svar varav 57 från chefer och 73 från inspektörer. Vi valde ut de inspektörer som skulle besvara enkäten genom att ringa till miljöförvaltningarnas växel och be att få namnet på den mest erfarna miljöinspektören.

Det totala bortfallet vid den första enkäten var således 159 av 289 eller 55%. Alla 130 har inte svarat på alla frågor. Det bortfallet är dock marginellt och handlar om några enstaka vid varje fråga. Det finns dock en fråga där bortfallet är större. Detta undantag är angivet i texten.

45% svarande är inte vid den här typen av tidskrävande enkät någon särskilt låg andel. En högre svarsandel skulle sannolikt kunnat erhållas om enkäten endast hade innehållit frågor med fasta svarsalternativ och därmed varit mindre tidskrävande. En enkät med endast den typen av frågor skulle dock ge ett mindre omfattande och därmed mindre intressant material.

För att försöka bedöma om det var någon skillnad mellan den grupp som besvarade enkäten (130 st.) och den grupp som inte besvarade enkäten, valde vi ut 11 frågor från den första enkäten och skickade ut dem i en ny enkät (enkät nr 2) till dem som inte be-

svarade den första enkäten¹⁰. Efter påminnelse erhöll vi i detta fall 138 svar, 85 från chefer och 53 från inspektörer. Den totala andelen svarande var således hela 87%, 138 av 159. Det är nästan en dubbelt så hög svarsandel jämfört med enkät nr 1 trots att enkät nr 2 skickades till just dem som inte velat besvara enkät nr 1. Detta styrker påståendet att man kan förvänta sig en betydligt högre svarsandel för en mindre omfattande enkät med fasta svarsalternativ jämfört med en mer omfattande enkät som även innehåller öppna frågor. Ett frankerat svarskuvert bifogades enkät nr 2 men inte enkät nr 1, vilket också kan ha bidragit något till den högre svarsandelen för enkät nr 2. Betydelsen av detta är dock sannolikt liten då kommundienstmännen har tillgång till frankerade kuvert.

¹⁰ Vid urvalet av dessa frågor skrev vi ner följande motivering till urvalet:

"1) Vi har valt kryssfrågor från samtliga kapitel utom frågan i kap. 6 eftersom erfarenheten var att de svarande ofta kryssade för fler än ett alternativ på denna fråga vilket gjorde resultatet svårtolkat.

2) Vi har bara valt kryssfrågor för att få så många svar som möjligt.

3. Vi har valt ut kryssfrågor som har störst betydelse för våra slutsatser och förslag och vars svar kan uppfattas som kontroversiellt.

4. Vissa frågor där vi har fått mycket entydiga och förväntade svar har inte tagits med (till exempel fråga 9 och 22).

5. Vi har inte tagit med vissa frågor där man kan förvänta sig att förändringar har skett sedan den förra enkäten skickades ut (till exempel 25-32). Vi har dock tagit med några sådana frågor då de är så pass centrala för vår studie (till exempel 19 och 24)."

Tabell 2.1 Antal svarande (andel i % inom parentes) av enkät 1, enkät 2, enkät 1 + 2, samt totalt antal i varje grupp

	Enkät 1	Enkät 2	Enkät 1 + 2	Totalt antal
Alla	130 (45%)	138 (87%)	268 (93%)	289
< 10 000	31 (44%)	33 (85%)	64 (91%)	70
10 000-25 000	62 (52%)	49 (84%)	111 (92%)	120
25 000-50 000	24 (42%)	30 (91%)	54 (95%)	57
>50 000	13 (31%)	26 (90%)	39 (93%)	42
Chefer	57 (39%)	85 (97%)	142 (98%)	*145
Inspektörer	73 (51%)	53 (75%)	126 (88%)	*144

*Antal enkäter som skickades till chefer resp. inspektörer.

2.3 Bortfallsanalys

Vi har på olika sätt analyserat svarsbortfallet i den ursprungliga enkäten samt skillnader mellan svaren i enkät nr 1 och enkät nr 2.

1. Skevheten inom enkät nummer 1

Av tabell 2.1 framgår att den genomsnittliga svarsandelen för enkät nr 1 är 45%. Vidare framgår att svarsandelen för kommungruppen 10 000-25 000 invånare är överrepresenterad samt att kommuner med mer än 50 000 invånare är underrepresenterad. Likaså är chefer underrepresenterade och inspektörer följaktligen överrepresenterade.

Denna skevhet kan givetvis påverka det genomsnittliga andelsvärdet om de aktuella grupperna har en i förhållande till genomsnittet avvikande uppfattning. Läsaren kan själv bilda sig en uppfattning om i vilken riktning det i tabellerna totala angivna andelsvärdet skulle förändras om man tog hänsyn till dessa skevheter. Sådana beräkningar förutsätter dock att de svarandes

åsikter i varje kategori är representativa för sin kategori (se även kommentar sist i avsnitt 2.3).

2. Jämförelser mellan olika kategorier i enkät nummer 1

Vi har i tabellerna angivit hur stor andel av olika kommunkategorier som har svarat på olika sätt. Dessa siffror måste betraktas som osäkra. I synnerhet i de fall gruppen är liten och svarsandelen är skev (underrepresenterad), vilket gäller för kommuner med färre än 50 000 invånare. Även för gruppen 10 000-25 000 invånare är svarsandelen skev (överrepresenterad). För de frågor som även ingick i enkät nr 2 är givetvis utfallet betydligt säkrare. För dessa frågor är bortfallet endast cirka 7%.

Även om siffrorna för de olika kommunkategorierna i enkät nr 1 är osäkra, är deras inbördes relationer i allmänhet desamma mellan enkäterna. För chefer och inspektörer gäller samma sak. Dessa siffror är dock säkrare då dessa grupper är större.

3. Jämförelser med andra studier

Beträffande en enkätfråga har vi också haft möjlighet att jämföra resultatet av samma fråga ställd av Miljö- och hälsotjänstemannaförbundet med flera (1999) och i en annan studie av Svenska Kommunförbundet (2000). Frågan gällde om kommunerna hade egen miljönämnd och förvaltning. Enligt vår studie har 37% av kommunerna egen miljönämnd och 36% egen miljöförvaltning. Motsvarande resultat för Miljö- och hälsotjänstemannaförbundets undersökning var 39% respektive 42% och för Kommunförbundet 36% respektive 38%. Eftersom det har varit en utveckling under senare år mot allt fler sammanslagna nämnder och förvaltningar, och Miljö- och hälsotjänstemannaförbundets med fleras studie gjordes åtta månader tidigare än vår, så är det rimligt att deras siffror är något högre.

Mer generellt kan också sägas att resultaten från vår studie (i den mån det finns möjlighet till jämförelse) ligger i linje med

resultaten från tidigare mer avgränsade studier – studier som till exempel har genomförts på länsnivå eller inom ett sakområde.

4. Skevheter mellan enkät nr 1 och enkät nr 2

Från tabell 2.1 kan konstateras att det föreligger vissa skillnader mellan enkät nr 1 och enkät nr 2 när det gäller andelen svar från olika grupper. Andelen miljöchefer som besvarade enkät nr 1 är till exempel mindre än i enkät nr 2, 44% respektive 62%. För kommuner med färre än 10 000 invånare är andelen svar från denna kategori 24% i både enkät 1 och enkät 2. För kommuner med 10 000 – 25 000 invånare är andelen svar 48% i enkät nr 1 och 36 % i enkät nr 2. För kommuner med 25 000 – 50 000 invånare är andelen svar 19% i enkät nr 1 och 22% i enkät nr 2. För kommuner med över 50 000 invånare är andelen svar 10% i enkät nr 1 och 19% i enkät nr 2. Andelen kommuner i storleksordningen 10 000 – 25 000 och över 50 000 som har besvarat enkäten skiljer sig mellan enkät nr 1 och enkät nr 2 medan det för de övriga kommunstorlekarna är ungefär densamma. Av detta bör man förvänta sig att för de frågor där chefer och inspektörer i genomsnitt har olika uppfattning kommer den totala andelen, som svarar på ett visst sätt att skilja sig åt mellan enkät nr 1 och enkät nr 2. Motsvarande gäller för kommungrupperna 10 000 – 25 000 och över 50 000.

5. Jämförelse mellan svaren i enkät nr 1 och enkät nr 2

Det är inte helt okomplicerat att välja ut ett antal frågor från en mer omfattande enkät för att göra en analys av om de två svarsgrupperna skiljer sig åt. Någon bättre metod för att försöka bedöma om de som besvarade enkät nr 1 är representativa för hela gruppen kommuner är oss veterligen dock inte tillgänglig.

Eventuella skillnader som noteras kan förutom faktiska skillnader mellan grupperna bero på andra faktorer. Vi nämner två tänkbara fall:

1) Under den tid som förflutit mellan enkäterna kan flera i populationen ändra uppfattning. En sådan förändring kan till exempel ske i frågor som diskuterats flitigt under perioden mellan enkäterna och för frågor för vilka det var vanligt att de tillfrågade inte hade någon bestämd uppfattning då frågan ställdes vid första tillfället. Om det kommer fram ny kunskap eller inträffar en speciell händelse som berör frågan kan givetvis det också bidra till en förändring.

2) De elva frågor som är gemensamma för de bägge enkäterna förekommer i olika sammanhang. I den första enkäten förekom ytterligare 22 frågor. Den svarande uppmanades att ge kommentarer till sina svar. Dessutom lämnades särskilt utrymme för kommentarer. För en fråga som till exempel "Händer det i er kommun att politiska hänsyn påverkar tillsynen när det gäller regelefterlevnad?" (Tabell 10.1) kan man tänka sig att den som tillfrågas svarar olika beroende på om det finns utrymme för kommentar eller inte. Antag att det i en kommun förekommer att politiska hänsyn påverkar tillsynen när det gäller regelefterlevnad men att det förekommer mycket sällan. Den som bara har ja eller nej att välja mellan kanske då svarar ja medan samma person om det finns plats för kommentar kanske svarar nej, utom i undantagsfall.

Bland dem som har besvarat enkät nr 1 (där det fanns utrymme för kommentarer) har vi vid frågor med ja/nej-alternativ fått flera svaranden som inte kryssat i något av alternativen utan i stället endast skrivit en kommentar. Dessa svar har förts till kategorin "övrigt". När det gäller enkät nr 2 har vi inte i något fall något svar som förts till kategorin "övrigt".

För några av de elva frågorna skiljer sig det framräknade totala andelsvärdet för enkät nr 1 och andelsvärdet för enkät nr 2 mer än 10%. Vi har analyserat dem mer ingående.

Analys av svaren på fråga 4: "Händer det i er kommun att politiska hänsyn påverkar tillsynen när det gäller regelefterlevnad?" I enkät nr 1 svarade totalt 43% ja medan 28% svarade ja på samma fråga i enkät nr 2. Andelen av inspektörerna som svarade ja var 50% i enkät nr 1 och 36% i enkät nr 2. Motsvarande siffror

för cheferna var 35% respektive 23%. Av detta framgår att andelen som svarar ja är större bland inspektörerna i såväl enkät nr 1 som i enkät nr 2. Eftersom andelen chefer som svarade på fråga 4 i enkät nr 2 är större (63%) än i enkät nr 1 (43%) bör man förvänta sig en lägre andel ja-svar i enkät nr 2 än i enkät nr 1, vilket också är fallet. Tar man hänsyn till skevheten inspektörer/chefer och räknar ut hur stor andelen ja-svar skulle blivit på enkät nr 2 om andelen chefer/inspektörer varit densamma som i enkät nr 1 blir dock andel ja-svar endast ett par procentenheter högre.

Om vi jämför andelen svar från dem som har egen nämnd och förvaltning med dem som har sammanslagen nämnd eller förvaltning så finner vi att andelen svar från de förstnämnda var 28% i enkät nr 1 och 35% i enkät nr 2. Eftersom andelen ja-svar är lägre i kategorin med egen nämnd och förvaltning kan man förvänta sig en totalt lägre andel ja-svar i enkät nr 2 jämfört med enkät nr 1 vilket också är fallet. Tar man hänsyn till denna skevhet blir andelen ja-svar i enkät nr 2 36%.

Av bilaga 1 framgår att andelen ja-svar är lägre för samtliga kategorier för enkät nr 2 jämfört med enkät nr 1. Det är möjligt att den uppmärksamhet som denna fråga under det senaste året rönt i media har inneburit en förändring som innebär att politiska hänsyn tas i mindre utsträckning.

Analys av svaren på fråga 6: "Är det problematiskt att hålla en hög kompetens inom alla miljötillsynsområden?" I enkät nr 1 svarade totalt 77% ja medan 66% svarade ja på samma fråga i enkät nr 2. Andelen inspektörer som svarade ja var 82% i enkät nr 1 och 79% i enkät nr 2. Motsvarande siffror för cheferna var 71% respektive 58%. Av detta framgår att andelen som svarar ja är större bland inspektörerna i såväl enkät nr 1 som i enkät nr 2. Eftersom andelen chefer som svarade på fråga 6 i enkät nr 2 är större (61%) än i enkät nr 1 (43%) bör man förvänta sig en lägre andel ja-svar i enkät nr 2 än i enkät nr 1 vilket också är fallet. Om man räknar om svaren i enkät 2 så att andelen chefer blir densamma som i enkät 1 blir det nya medelvärdet för enkät nr 2 70% istället för 66%.

Om vi vidare jämför hur de olika kommungrupperna svarade på fråga 6 i enkät nr 1 + 2 framgår att det är större andel som svarade ja i mindre än i större kommuner. Eftersom andelen kommuner med 10 000 – 25 000 invånare som besvarat enkät nr 1 är 46% och enkät nr 2 är 35% samt eftersom andelen kommuner med över 50 000 invånare som besvarat enkät nr 1 är 10% och enkät nr 2 är 19% bör man även av detta skäl förvänta sig en lägre total andel ja-svar i enkät nr 2 jämfört med enkät nr 1. Om man räknar om svaren i enkät nr 2 som om andelen svaranden för de olika kommunstorlekarna var densamma som i enkät nr 1 blir andelen ja-svar 77%.

Analys av svaren på fråga 7: "Anser ni att den del av den kommunala miljötillsynen som avser regelefterlevnad bör skiljas från kommunernas ansvarsområde för att tas om hand av specialiserade myndigheter?" I enkät nr 1 svarade totalt 38% ja medan 31% svarade ja på samma fråga i enkät nr 2. Om vi jämför andelen svar från de kommuner där politiska hänsyn påverkar tillsynen när det gäller regelefterlevnad med dem där det inte uppges förekomma så finner vi att andelen svar från de förstnämnda var 40% i enkät nr 1 och 27% i enkät nr 2. Eftersom andel ja-svar är högre i denna kategori kan man förvänta sig en totalt lägre andel ja-svar i enkät nr 2 jämfört med enkät nr 1 vilket också är fallet. Tar man hänsyn till denna skevhet och räknar ut hur stor andel ja-svar man skulle fått i enkät nr 2 om andelen kommuner där politiska hänsyn förekommer/inte förekommer varit densamma som i enkät nr 1 blir skillnaden ja-svar mellan enkät nr 1 och enkät nr 2 cirka 5 procentenheter.

Analys av svaren på fråga 11: "Borde det enligt er mening finnas ett enhetligt avgiftssystem inklusive enhetlig taxa för alla kommuner?" I enkät nr 1 svarade 58% ja, 36% nej och 6% övrigt. I enkät nr 2 svarade 76% ja och 24% nej. För samtliga kommunkategorier har andelen ja-svar ökat. Detsamma gäller för både chefer och inspektörer. Vi tolkar det som att det har skett en attitydförändring mellan enkät tillfällena.

Sammanfattningsvis gör den höga sammantagna svarsandelen för de 11 frågor som förekommer i både enkät nr 1 och nr 2 (cirka 90%) att man kan var mycket säker på dessa resultat. Det gäller även de olika kategorierna. För de frågor där vi bara har svar från enkät nr 1 är resultaten givetvis mindre säkra. Det gäller särskilt svaren från de olika kategorierna.

Vi har inte i vår bortfallsanalys kunnat finna några större skillnader mellan den grupp som svarade på enkät nr 1 och enkät nr 2 för de frågor en sådan analys har kunnat göras. I allmänhet kan skillnaden i resultat mellan enkät nr 1 och enkät nr 2 förklaras med kända skillnader i andel svar från olika kategorier. Detta tyder på att de som svarade på enkät nr 1 i allmänhet är representativa för den totala populationen för dessa 11 frågor. Vi vet inte om detta gäller även för de frågor som endast förekom i enkät nr 1 men vi har inte hittat något som tyder på att så inte är fallet.

Våra resultat ligger också i linje med vad som framkommit i mindre avgränsade studier och i linje med vad många som arbetar på fältet har berättat för oss i intervjuer och i andra sammanhang. Slutligen vill vi påpeka att resultaten i allmänhet är så tydliga att även om de svarande i enkät nr 1 relativt dåligt återspeglar hur hela population skulle ha svarat på de frågor som bara ställdes i enkät nr 1 så skulle det inte påverka våra slutsatser.

2.4 Rapportens uppläggning

I kapitel 3 ges en kort bakgrund inklusive en beskrivning av tillsynsbegreppet.

I kapitel 4 analyseras organisation och samordning hos centrala myndigheter vad gäller tillsynsvägledning och redogörs för de centrala myndigheternas stöd till den kommunala miljötillsynen och för hur de centrala myndigheterna i sin vägledning prioriterar mellan till exempel regelefterlevnadskontroll och information/rådgivning.

I kapitel 5 analyseras länsstyrelsens roll vad beträffar den kommunala miljötillsynen. Frågor som berörs är samarbetet

mellan regional och lokal nivå och mellan regional och central nivå.

I kapitel 6 behandlas bland annat kommunernas resurser för och finansiering av tillsynen. Vi redogör också för nämnd- och förvaltningsorganisationen.

Kapitel 7 rör frågan vilken som är den svagaste länken inom den del av miljötillsynen som gäller regelefterlevnad: lagstiftningen (i detta kapitel koncentrerar vi oss på miljöbalken) - tillsynsmyndigheter - polis - åklagare.

I kapitel 8 behandlas den kommunala miljötillsynens kvalitet, omfattning och inriktning. En viktig fråga, som anknyter till kapitel 4, är prioriteringen mellan regelefterlevnadskontroll och information/rådgivning.

Kapitel 9 behandlar frågor om hur den kommunala tillsynen bedrivs med avseende på till exempel akut kontra planerad verksamhet, oanmälda kontra föranmälda inspektioner och systemtillsyn kontra detaljtillsyn. Vi tar också upp frågan om vilka åtgärder som vidtas vid upptäckt av missförhållanden.

I kapitel 10 utreder vi frågan om huruvida otillbörlig politisk påverkan förekommer inom den kommunala miljötillsynen och undersöker om inspektörerna ställs inför lojalitetskonflikter och i så fall vilka.

I de hittills nämnda kapitlen kan vi konstatera att miljötillsynen varierar mycket mellan olika kommuner vad gäller inriktning, omfattning och kvalitet. I kapitel 11 redogörs för olika uppfattningar om hur en mer enhetlig och effektiv tillsyn kan uppnås. För- och nackdelar med en avkommunalisering av regelefterlevnadskontrollen tas upp, liksom bland annat frågan om det är önskvärt med tydligare centrala kvantitativa eller kvalitativa riktlinjer.

I intervjuerna och enkäterna har framkommit en del kritiska omdömen om olika myndigheters verksamhet och medarbetare vid dessa. Vi har valt att bland annat genom citerade kommentarer redovisa ett urval av den framförda kritiken samt namnge de myndigheter och den verksamhet som kritiken gäller. Ingen kritiserad person har dock angivits med namn. Vår utgångspunkt

vid urvalet av kommentarer är att redovisa, dels sådana som är vanligast förekommande, dels sådana som visar på bredden av synpunkter.

Vi har konsekvent försökt undvika att i rapportens resultatdel (kapitel 4 till kapitel 11) blanda resultat med analyser och resonemang kring resultaten. Analyserna görs separat och i samband med redovisningen av våra förslag i kapitel 1.

Fil dr Mikael Johannesson har varit projektledare. Doktorand Jens Johansson har genomfört intervjuerna och skrivit det första textutkastet. För den slutliga texten svarar vi gemensamt.

Vi vill rikta ett särskilt tack till professor Sven Ove Hansson och doktorand Christina Rudén som medverkat vid planering och utformning av projektet samt givit oss värdefulla synpunkter på en tidigare version av rapporten. Vi vill också rikta ett varmt tack till alla andra som genom att ställa upp på intervjuer, besvara enkäten eller på annat sätt hjälpt oss med denna rapport.

3 Bakgrund

I detta kapitel beskrivs hur miljötillsynen är organiserad och hur ansvaret är fördelat mellan olika myndigheter samt något om utvecklingen inom området. Sista avsnittet i kapitel 3 behandlar begreppet "tillsyn" samt redovisar de centrala myndigheternas tolkning av detta begrepp.

3.1 Organisation och prioriteringar

Den svenska miljötillsynsorganisationen rymmer tre nivåer: central, regional och lokal. Den absoluta merparten av den operativa tillsynen bedrivs av de 289 kommunerna, men även de 21 länsstyrelserna, Kemikalieinspektionen (KemI) och Statens Livsmedelsverk (SLV) utövar viss operativ tillsyn enligt miljöbalken. SLV gör också egna inspektioner utifrån livsmedelslagen. Åtta centrala myndigheter har tillsynsvägladande uppgifter enligt miljöbalken, djurskyddslagen och livsmedelslagen (se vidare avsnitt 3.2).

Under flera decennier har intresset för tillsynsfrågor i allmänhet varit svagt, förutom i samband med skandal- och olycksrelaterade händelser. Detta gäller såväl den allmänna politiska diskussionen som det utrymme tillsynsfrågor har fått i den förvaltningspolitiska litteraturen. De utredningar som gjorts har i allmänhet varit direkt kopplade till enskilda myndigheter eller ämnesområden och haft en teknisk-administrativ prägel. Det

mer övergripande samhällsvetenskapliga och politiska intresset för tillsynsfrågor har varit begränsat.

Orsaker härtill kan enligt Riksrevisionsverket (RRV) vara bristande politiska resurser att handskas med komplicerade samhällsfrågor, eller att "tillsyn förknippats med en mer ålderdomlig och begränsad statsapparat, med ämbetsmannavälde och husförhör".¹¹ RRV anger också som möjlig orsak att de reella förutsättningarna att utöva tillsyn förmodligen har försämrats. Den offentliga sektorn expanderade kraftigt under decennierna närmast efter andra världskriget. En mer övergripande planering prioriterades på bekostnad av tillsyn över enskilda fall.¹²

Under senare år har dock intresset för tillsynsfrågor stärkts. Dels har rapporter om tillsyn blivit vanligare. Dels har betydelsen av en fungerande tillsyn för att nå politiska mål alltmer uppmärksammas från politiskt håll och i massmedia. RRV ser det ökade intresset för tillsynsfrågor som en naturlig del av en nyväckt diskussion om statens roll och inflytande, såväl gentemot förvaltning och kommuner som gentemot marknad och medborgare. En renodling av statens roll har förts fram som önskvärt och har i många stycken genomförts under det senaste decenniet. Medan "mjukare" delar av den offentliga sektorn har privatiserats eller bolagiserats, har betydelsen av de statliga huvudverksamheterna – exempelvis tillsyn – betonats mer.¹³

De senaste årtiondena har en tydlig tendens mot decentralisering av miljötillsynen gjort sig gällande i Sverige. Medan staten beslutar om ramarna, lämnas allt fler av de mer detaljartade besluten åt kommunerna.¹⁴ Internationellt finns en tendens mot ökad centralisering av tillsynsverksamhet, åtminstone inom EU beträffande livsmedelsområdet.¹⁵ För tillsynen får detta främst två följder. För det första ökar statens intresse att utöva central tillsyn visavi kommunal verksamhet (exempelvis äldreomsorg).

¹¹ Riksrevisionsverket 1996:10, s 21f; citatet s 22.

¹² Riksrevisionsverket 1996:10, s 22.

¹³ Riksrevisionsverket 1996:10, s 24ff.

¹⁴ Riksrevisionsverket 1996:10, s 24f, 32. Regeringen, Ds1998:22, s.27

¹⁵ Statens Livsmedelsverk 8/2000, kap. 4.

Kommunernas stärkta roll kompenseras således genom en mer effektiv central tillsyn. För det andra har stora delar av själva tillsynen decentraliserats. 1989 fick kommunerna det huvudsakliga operativa miljötillsynsansvaret, även för en del av kommunens egen verksamhet. Miljöbalken innebär att miljötillsynen ytterligare decentraliseras.¹⁶

Det finns dock undantag från decentraliseringstendensen. Ett sådant är arbetsmiljöområdet, där kommunerna 1987 framtogs tillsynen över mindre arbetsställen. Antalet regionala yrkesinspektioner, som utför den operativa tillsynen, har också minskat från nitton till tio sedan 1995. Ett annat undantag är livsmedelstillsynen. Livsmedelslagen ändrades 1990 så att SLV fick ökade befogenheter att styra den lokala tillsynen genom föreskrifter för inspektionsverksamheten.¹⁷ Den dominerande tendensen har dock varit en utveckling mot ökad decentralisering.

Miljöbalken ställer nya krav på kommunerna även utöver rent rättsliga åtgärder mot tillsynsobjekten. Bland annat krävs att varje kommun gör en utredning av tillsynsbehovet inom sina ansvarsområden, och att denna utredning årligen uppdateras. Dessutom skall det föras ett register över de verksamheter i kommunen som kräver återkommande tillsyn. Utredningen och registret skall ligga till grund för en årlig tillsynsplan. Vissa kommuner har tidigare konstaterats ha dålig kännedom om vilka tillsynsobjekt som finns.¹⁸ En grundförutsättning för att kunna prioritera mellan olika tillsynsobjekt och bedriva en effektiv tillsyn är att ha kännedom om vilka objekt tillsynen skall utövas mot.

Miljöbalken innehåller inte krav på hur ofta inspektionsobjekt skall inspekteras, hur fördelningen mellan kontroll och information/rådgivning skall se ut etc. Däremot står att *både* regelefterlevnadskontroll, åtgärder för rättelse *och* information/rådgivning, *skall* bedrivas. Det övergripande målet är en hållbar utveckling.

¹⁶ Regeringen, Ds 1998:22, s 27, 29.

¹⁷ SOU 1998:61, s 86.

¹⁸ Rudén et al 1998, s 96.

3.2 Tillsynsvägledning

Den tillsynsvägledande rollen delas mellan länsstyrelser och centrala myndigheter. De centrala myndigheter som är tillsynsvägledande gentemot kommunerna är, enligt miljöbalken: Boverket, Kemikalieinspektionen (KemI), Läkemedelsverket, Naturvårdsverket (NV), Riksantikvarieämbetet, Statens Jordbruksverk (SJV), Statens Livsmedelsverk (SLV) och Socialstyrelsen.

Utredningen "Naturvårdsverkets uppgifter och organisation" från 1991 ledde till att det inrättades ett tillsynsråd hos NV.¹⁹ Rådet var främst ett informellt forum för samråd mellan tillsynsmyndigheter på olika nivåer vad gällde miljöskyddslagen och lagen om kemiska produkter. Såväl NV, KemI, Koncessionsnämnden för miljöskydd, Arbetsarkivstyrelsen, länsstyrelserna och kommunala miljö- och hälsoskyddsnämnder som de kommunala verksamhetsutövarna, Sveriges industriförbund och SAF var företrädare i tillsynsrådet. Rådet fanns kvar till 1996.

Miljöbalksutredningen föreslog 1996 att det skulle skapas ett organ för samordning av *miljöbalkens* tillsyns- och föreskriftsfrågor. Den 1 januari 1999 inrättades ett sådant myndighetsgemensamt råd -- Tillsyns- och föreskriftsrådet (TFR). Förutom att utgöra ett forum för samråd och samordning av föreskriftsarbetet skall TFR bland annat föra ett register över alla förordningar och över de allmänna råd som de centrala myndigheterna utfärdar med stöd av balken.²⁰

I TFR sitter företrädare från berörda centrala myndigheter, två länsstyrelser och Kommunförbundet samt en chef från en kommunal miljö- och hälsoskyddsförvaltning. Livsmedelslagen och djurskyddslagen har inte införlivats i miljöbalken. (Dessa lagar gäller således inte heller TFR:s arbete.) Vägledande central myndighet gentemot kommunernas tillsyn enligt livsmedelslagen är SLV, enligt djurskyddslagen SJV.

Som regel skall de centrala myndigheternas tillsynsvägledning till kommunerna (enligt såväl miljöbalken som livsmedels- och

¹⁹ Regeringen, Ds 1998:22, s 96f.

²⁰ Regeringen, Ds 1998:22, s 96f.

djurskyddslagen) gå via länsstyrelserna. I praktiken har dock de centrala myndigheterna direktkontakt med både länsstyrelserna och kommunerna. Varje länsstyrelse skall svara för tillsynsvägledning inom den aktuella regionen. Inom livsmedels- och djurskyddsområdet är det främst länsstyrelsernas länsveterinärer som har ansvaret.

På flera håll – ibland just initierat av aktuell länsstyrelse – förekommer interkommunal tillsynssamverkan. Nio kommuner på Södertörn i södra Stor-Stockholm har till exempel bildat ett gemensamt tillsynsråd. Vidare driver Kommunförbundet 1998-2000 ett projekt med avsikten att bland annat åstadkomma samordning mellan statliga krav på lokal tillsyn.

Samordning på, och mellan, centrala, regionala och lokala tillsynsmyndigheter är viktigt för en fungerande och sammanhållen miljöbrottsbekämpning. Det är dock inte tillräckligt. Tillsynsmyndigheterna måste också ha ett fungerande samarbete med rättsväsendet. Miljöbalken innebär en obligatorisk skyldighet för tillsynsmyndigheterna att anmäla varje misstänkt överträdelse till polis/åklagare. En tillsynsmyndighet skall inte själv avgöra om fällande dom är trolig, om brottet är oavsiktligt eller ringa, etc.

3.3 Åklagarväsendet

Bekämpningen av miljöbrott i Sverige omorganiseras, framför allt vad avser åklagarväsendet. Riksåklagarens rapport *Effektivare miljöbrottsbekämpning* (1998) resulterade bland annat i att en särskild miljöbrottsenhet inrättades²¹ direkt under RÅ med en miljööveråklagare och en miljöchefsåklagare. Enheten skall bemannas av åklagare, poliser (personal från Rikskriminalpolisens underrättelseenhet) och miljöexperter. Enheten är inte någon stor enhet utan består för närvarande av två åklagare och två poliser till vilken det även väntas knytas en naturvetare. Enheten skall stå för nationell samordning av miljöbrottsbekämpningen och även delta i internationell samverkan. Enheten kommer ock-

²¹ Riksåklagaren 1998, s 70f.

så att biträda andra miljöåklagare vid hanteringen av svårutredda miljöbrott.

Inom åklagarväsendet inrättades vid årsskiftet 1999/2000 femton speciallisttjänster (miljöåklagare), tre i Stockholm, fyra i Västerås, två i Göteborg, två i Malmö, två i Linköping och två i Umeå²² Distrikten i Umeå och Västerås arbetar med allt inom miljöområdet utom livsmedel, djurskydd och transport av farligt gods (även till exempel arbetsmiljöfrågor), medan övriga distrikt endast arbetar med miljöbalken och föreningar från fartyg. Inom åklagarväsendet har det således inte genomförts någon motsvarande satsning inom områdena djurskydd, livsmedel och transport av farligt gods. Inom polisen har det inte skett någon satsning motsvarande åklagarväsendets speciallisttjänster inom miljöområdet.²³

Åklagarmyndigheterna runt om i landet organiserar för närvarande samverkansgrupper mellan åklagare, polis och operativa tillsynsmyndigheter. Det åligger (enligt miljöbalken) länsstyrelserna och (enligt RÅ:s råd och anvisningar från juli 1998) åklagarväsendet att främja samarbetet mellan polis, åklagare och regionala/lokala tillsynsmyndigheter.

Det är enbart de allmänna domstolarna som har någon betydelse när det gäller beivrandet av miljöbrott. De saknar dock specialkompetens inom miljöområdet. I regel sker heller inte tilldelningen av olika mål på miljöområdet utifrån domarnas kompetens. Regionala miljödomstolar, vilka ersätter Koncessionsnämnden för miljöskydd och vattendomstolarna, har inrättats vid Umeå, Östersunds, Stockholms, Växjö och Vänersborgs tingsrätter. Miljödomstolarna saknar betydelse för miljöbrottsbekämpningen så när som på att de handlägger överklaganden av sanktionsavgifter. Detta är dock inte någon straffrättslig sanktion.²⁴

²² En av tjänsterna i Västerås innebär 40% tjänstgöring vid miljöbrottsenheten i Stockholm. Miljöåklagarna arbetar huvudsakligen men inte uteslutande med miljöbrott.

²³ Stefan Karlmark, bitr chefsåklagare, personlig kommunikation, maj 2000.

²⁴ Stefan Karlmark, bitr chefsåklagare, personlig kommunikation maj 2000.

3.4 Tillsynsbegreppet

Man bör skilja mellan frågan ”*Vad* ingår i begreppet tillsyn?” och frågan ”*På vilka sätt* utövas tillsyn?” Låt oss börja med den första.²⁵

Miljöbalken saknar en uttrycklig definition av begreppet ”tillsyn”. I 26 kap 1§ står det emellertid:

”Tillsynen skall säkerställa syftet med denna balk och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. Tillsynsmyndigheten skall för detta ändamål i nödvändig utsträckning kontrollera efterlevnaden av miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. Tillsynsmyndigheten skall dessutom, genom rådgivning, information och liknande verksamhet, skapa förutsättningar för att balkens ändamål skall kunna tillgodoses.”

Att tillsynsmyndigheten ”dessutom” skall bedriva ”rådgivning, information och liknande verksamhet” innebär inte nödvändigtvis att rådgivning, information etc. inräknas i själva begreppet tillsyn. Det vanliga tycks dock vara att tolka balken som om även dessa verksamheter ingår i tillsynsbegreppet.

När det gäller frågan ”*På vilka sätt* utövas tillsyn?” bör man skilja mellan *operativ tillsyn* och *tillsynsvägledning*. Operativ tillsyn definieras i förordningen om tillsyn enligt miljöbalken som ”sådan tillsyn som utövas direkt gentemot den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd”.²⁶ Tillsynsvägledning är ”sådan tillsyn som består i utvärdering, uppföljning och samordning av den operativa tillsynen samt stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna”. (Vägledning av tillsyn är således i sig tillsyn.)

Djurskyddslagen har ingen bestämmelse av begreppet ”tillsyn”. Enligt propositionen ”Djurskyddslagen” med mera skall

²⁵ För en diskussion om begreppet tillsyn se Rudén et al 1998 kap. 3.

²⁶ 1998:900, 3§.

”tillsyn” emellertid fattas i vid bemärkelse: inte bara kontroll utan också information och rådgivning inräknas i begreppet.²⁷

Inte heller i livsmedelslagen definieras ”tillsyn”. Däremot har SLV föreskrivit att tillsynsbegreppet skall rymma kontroll och att även andra moment kan ingå, såsom rättsliga åtgärder. Information/rådgivning förefaller dock inte ingå.²⁸

Tidigare studier har uppmärksammat att myndigheter avser olika saker med begreppet ”tillsyn” och att en enhetlig definition saknas.²⁹ KemI, Läke­medelsverket, Finansinspektionen och Statens strålskydds­institut framhåller i en skrift 1995 behovet av en enhetlig definition, samt att en dylik inte föreligger. Myndigheterna räknar regelskrivning, tillståndsgivning och inspektion som tillsynsbegreppets kärna.³⁰

NV tycks i en handlingsplan för tillsynsvägledning 1996 inte anse att tillsyn inbegriper regelskrivning eller tillståndsgivning. Däremot inräknas, utöver kontroll, rättsliga åtgärder, rådgivning och information.³¹ Definitionen överensstämmer i stort med karakteriseringen av tillsynsmyndigheternas uppgifter i 26 kap 1§ i miljöbalken. Som nämnts ovan saknar miljöbalken en explicit definition av ”tillsyn”. Däremot definieras ”operativ tillsyn” och ”tillsynsvägledning”, men dessa definitioner fastslår bara skillnaden mellan ”operativ” och ”vägledning” utan att innehålla någon bestämning av just ”tillsyn”.

²⁷ Prop. 1987/88:93.

²⁸ SLVFS 1996:15, H4, 4§.

²⁹ Text Riksrevisionsverket 1996:10, s 38; Rudén et al 1998, s 52.

³⁰ KemI 1995, s 11f.

³¹ Rudén et al 1998, s 51.

I intervjuerna frågade vi

om de intervjuade anser att de centrala myndigheterna har en gemensam definition av begreppet tillsyn.

Uppfattningar på kommunal nivå. I kommunerna råder, enligt våra intervjuer, stor enighet om att de centrala myndigheterna definierar ordet "tillsyn" på olika sätt. Den före detta miljöchefen i större stad ser det också som nödvändigt att de centrala myndigheterna åstadkommer en mer likartad tolkning av begreppet. Annars menar före detta miljöchefen att det på grund av otydlighet blir svårare för miljöbevarande intressen att stå emot näringslivsintressen, vilka ofta är i allians med politikerna.

Uppfattningar på central nivå. Våra intervjuer med de centrala myndigheterna bekräftar bilden av att variationen är stor mellan deras respektive definition av begreppet "tillsyn".

SJV tolkar "tillsyn" som "kontroll av efterlevnad av regelverket". Att inräkna även information och rådgivning anser Torsten Jakobsson bara förefalla vara ett sätt att försöka undkomma det obehag kontrollutövning kan innebära. Jakobsson påpekar dock att man mycket väl kan informera och rådgiva *medan* man också håller på med tillsyn. Denna i intervjun framförda uppfattning står i kontrast till propositionen Djurskyddslagen med mera, där "tillsyn" inbegriper även information och rådgivning.³² Torsten Jakobsson och My Sahlman har ingen uppfattning om hur andra aktuella centrala myndigheter definierar "tillsyn".

KemI:s definition ligger nära SJV:s. Operativ tillsyn är enligt Göran Wall i första hand kontroll av företagets efterlevnad av gällande bestämmelser. Wall understryker att rena kartläggningar inte är tillsyn, men har en känsla av att andra centrala myndigheter i vissa fall tycks anta detta, och nämner som exempel NV. Wall hävdar att dessa skilda synsätt medför kommunikationsproblem på central nivå samt felaktigt använda resurser från de aktuella myndigheternas sida.

³² Prop. 1987/88: 93.

På NV finns ingen entydig uppfattning om vad tillsyn är. Enligt Peter Sörngård medför bristen på en entydig definition i lag eller i förarbeten att det ibland är svårt att veta tillsynsuppdragets gränser och förväntningar, och att olika aktörer lätt talar förbi varandra. Det kan, menar Sörngård, bli svårt, inte minst för de operativa myndigheterna, att avgöra vad man skall satsa på när statsmakterna till exempel avsätter pengar för en kraftfullare och effektivare tillsyn. Avses råd och information och annat främjande arbete eller kontrollerande tillsyn? Sörngård menar att det är svårt för NV att tillräckligt tydligt sätta på pränt vad tillsyn är. Det uppdrag för tillsynen som framgår av miljöbalken är att säkerställa miljöbalkens ändamål, det vill säga främja en ut hållig utveckling genom lagkontroll, rådgivning och information. Samtidigt framgår det enligt Sörngård av förarbetena att även strategiarbete och uppföljningar i miljön ingår. Uppdraget är omfattande och avsaknaden av en definition eller praxis gör att någon annan alltid kan hävda att även andra arbetsmoment ingår.

Sörngård upplever inte heller att de olika centrala myndigheterna alltid tolkat "tillsyn" likadant. Vissa har, åtminstone tidigare, enligt Sörngård inbegripit även tillståndsprövning och normgivning, vilket NV – som dock inte har någon speciell definition – inte brukat göra.

SLV tolkar, enligt Per Mattsson, "tillsyn" något bredare än som bara "kontroll" – även information och rådgivning ingår³³. Mattsson tror att de övriga centrala myndigheterna "i princip" har samma definition.

Socialstyrelsens syn på tillsynsbegreppet är än bredare och innefattar allt arbete för att tillse att lagen efterlevs: inte bara kontroll, information och rådgivning inräknas utan även strategiskt arbete och kartläggning. Martin Eriksson Socialstyrelsens företrädare, upplever inte att de olika centrala myndigheternas tillsynsdefinitioner är helt olika, men ser NV:s definition som mer

³³ Som nämnts ovan synes dock enligt SLVFS 1996:15 information/rådgivning ej ingå i begreppet.

polisiär och att miljöbalken ligger närmare Socialstyrelsens uppfattning.

Sammanfattning

De intervjuade kommunala tjänstemännen är eniga om att de centrala myndigheterna saknar en gemensam definition av tillsynsbegreppet. Flera av dem menar också att detta vore angeläget. Intervjuerna med medarbetare på de centrala myndigheterna bekräftar avsaknaden av en gemensam definition. Schematiskt kan deras olika synsätt uttryckas enligt tabellen nedan.

Tabell 3.1

	Kontroll	Info/rådgivn	Kartläggning	Strategiskt arbete
KemI	Ja	Nej	Nej	Nej
NV	Ja	Ja	Ja	Ja
SLV	Ja	Ja	Nej	Nej
SJV	Ja	Nej	Nej	Nej
SoS	Ja	Ja	Ja	Ja

4 Organisation, resurser, prioriteringar och samordning på central nivå

Kapitlet behandlar organisation och samordning mellan centrala myndigheter och dessas stöd till kommunernas miljötillsyn. Vidare behandlas de centrala myndigheternas prioriteringar och resurser i förhållande till deras arbetsuppgifter inom miljötillsynsområdet.

Åtta centrala myndigheter har ansvar inom miljötillsynsområdet, enligt miljöbalken djurskyddslagen och livsmedelslagen. Vi har valt att koncentrera oss på fem av dessa centrala myndigheter: NV, KemI, SLV, SJV och Socialstyrelsen.

4.1 Centrala myndigheters resurser

I vilken mån nya krav och arbetsuppgifter har mötts med ökade resurser och strategier för effektivare tillsyn är en viktig fråga.

I intervjuerna med tjänstemännen från de centrala myndigheterna frågade vi

1) om de olika centrala tillsynsvägläda myndigheternas arbetsbelastning och resurstilldelning förändrats i och med att miljöbalken trätt i kraft.

2) om resurserna för miljötillsyn är tillräckliga för att kunna uppfylla de krav lagen ställer på en central myndighet inom miljöområdet.

NV:s, KemI:s och Socialstyrelsens arbetsbelastning har, enligt deras intervjuade medarbetare, ökat efter balkens ikraftträdande. SLV och, vad gäller djurskydd, SJV, berörs förhållandevis litet av balken och har heller inte märkt av någon förändring vare sig vad gäller arbetsbelastning eller resurser.

Socialstyrelsens resurser är kvar på samma nivå som tidigare. KemI:s resurser har minskat, åtminstone inspektionsresurserna. Vid årsskiftet 1998/99, när balken började gälla, låg resurserna, enligt Göran Wall, på minimal nivå och i oktober 1999 hade inspektionsresurserna halverats. NV har däremot satsat mer resurser än tidigare på tillsyn. Peter Sörngård anser att det är för tidigt att säga om resurserna för just tillsyn har ökat lika mycket som arbetsbördan.

Samtliga intervjuade från de centrala myndigheterna bedömer att resurserna för miljötillsyn vid deras myndigheter är otillräckliga för att uppfylla de krav lagen ställer på dem (se även avsnitt 4.5).

I intervjuerna med de kommunala tjänstemännen frågade vi hur de bedömer att de centrala myndigheternas resurser är i förhållande till deras arbetsuppgifter inom tillsynsområdet.

De allra flesta saknar uppfattning. Miljöchefen i medelstor stad 1 bedömer dock de centrala myndigheternas resurser inom tillsynsområdet som otillräckliga. Avdelningschefen i storstad bedömer att NV har skurit ned på det tillsynsvägledande momentet. Eftersom kompetensen brister hos NV ringer i stället mindre kommuner till avdelningschefens förvaltning för rådgivning. Inspektören i mindre kommun framhåller att de centrala myndigheterna förefaller ha organisatoriska, effektivitetsrelaterade, problem. Handläggningstiden är lång. Inspektören tror att centralnivån inte har sin roll klar för sig.

Sammanfattning

För de tre centrala myndigheter som berörs mest av miljöbalken NV, KemI och Socialstyrelsen, uppges arbetsbelastningen ha ökat i och med balkens ikraftträdande. Resurserna inom tillsynsområdet har dock endast ökat för NV, medan de ligger kvar på samma nivå för Socialstyrelsen och har minskat för KemI. Samtliga intervjuade från de centrala myndigheterna bedömer att resurserna för miljötillsyn vid deras myndigheter är otillräckliga för att uppfylla de krav lagen ställer på dem.

4.2 Centrala myndigheters prioritering mellan tillsynsområden

När resurserna är begränsade i förhållande till arbetsuppgifterna ökar behovet av prioriteringar och strategier för att effektivisera arbetet.

I intervjuerna med tjänstemännen från de centrala myndigheterna frågade vi

vad som styr de centrala myndigheternas fördelning mellan olika tillsynsområden.

Peter Sörngård uppger att NV har påbörjat en förändring men att myndigheten här befinner sig i samma situation som andra myndigheter. Detta är en process där tradition, kunskap (eller brist på kunskap) och kompetensprofil, snarare än balkens mål om en hållbar utveckling, ännu så länge starkt påverkar fördelningen av resuser, menar Sörngård.

Göran Wall, KemI, menar att fördelningen av arbetet på myndigheten styrs av faktorerna hög risk, dålig kunskap hos företagare och myndigheter samt en effektivitetsbedömning: vilket blir genomslaget?

SLV:s företrädare, Per Mattsson, hävdar att SLV:s fördelning mellan olika tillsynsområden görs utifrån dels EU-direktiv, dels en riskvärdering.

Också SJV:s företrädare åberopar EU-direktiv och nämner också som styrande faktorer tillsynsområdenas volym (till exempel är lantbruk ett tyngre område än hundar), vad som är aktuellt i samhället och massmedialt tryck. Att fördelningen mellan olika tillsynsområden styrs av massmedialt tryck gäller dock, menar My Sahlman, i högre grad Jordbruksdepartementet. Men det är ett problem för verkets arbete, anser hon, att djurskydd i massmedia endast uppmärksammas vid spektakulära händelser, den större frågan om djurens villkor försvinner.

Martin Eriksson, Socialstyrelsen, uppger att myndighetens fördelning mellan olika tillsynsområden styrs av fyra faktorer. I likhet med SJV, av massmedialt tryck – något som Socialstyrelsen i möjligaste mån försöker undvika, lagstiftning och regeringsuppdrag, vad som framkommer i kontakten med kommunerna och vad Socialstyrelsen själv bedömer som betydelsefullt.

Sammanfattning

Det är enligt de intervjuade flera olika faktorer som styr de centrala myndigheternas fördelning av resurser mellan olika tillsynsområden. Några faktorer som nämns är: tradition, risk, volym, effektivitet, massmedialt tryck, regeringsuppdrag och lagstiftning.

4.3 De centrala myndigheternas prioritering mellan regelefterlevnadskontroll och information/rådgivning

Det har i tidigare studier konstaterats att centrala myndigheter har haft olika syn på hur man bör prioritera mellan regelefterlevnadskontroll och information/rådgivning. Medan till exempel

KemI har varit mer inriktade på att betona kontroll, har NV mer framhävt en mjukare, mer rådgivande hållning.³⁴

I intervjuerna med tjänstemännen från de centrala myndigheterna och från kommunerna har vi frågat vilken tillsynsuppgift som de ansett mest central: regelefterlevnadskontroll eller information/rådgivning, hur de faktiskt prioriterar mellan dessa uppgifter och hur de bedömer att de i framtiden kommer att prioritera. Resultatet från intervjuerna med de kommunala tjänstemännen redovisas i avsnitt 8.3.

I intervjuerna med tjänstemännen från de centrala myndigheterna frågade vi

Anser ni att någon av uppgifterna regelefterlevnadskontroll respektive information/rådgivning är mer central än den andra och i så fall vilken? Hur är den faktiska prioriteringen mellan dessa områden vid er myndighet idag och hur bedömer ni att den kommer att förändras? Vi frågade dessutom hur de intervjuade uppfattar att de andra myndigheterna prioriterar mellan dessa områden.

Peter Sörngård, NV, menar att regelefterlevnadskontroll blivit viktigare och NV kommer i sin vägledning att lyfta fram den delen av tillsynen mer än tidigare. Sörngård hävdar att det är en tradition från gamla miljöskyddslagen att tona ned kontrollmomentet och att den traditionen uppkom som en följd av skrivningar i förarbetena till miljöskyddslagen. Det har varit en obalans mellan kontrollerande och "mjuk" tillsyn, anser Sörngård.³⁵

I och med miljöbalkens införande har myndighetsrollen skärpts, menar Sörngård. Allt fler aktörer har tillkommit som alla har en mer eller mindre allmänt miljöfrämjande inriktning. Då bör myndigheterna, enligt Sörngård, hålla en annan balans än tidigare och öka trycket på regelefterlevnad eftersom det är en-

³⁴ Rudén et al 1998, s 111-5; Johannesson et al 1999, Johannesson och Hansson 1996:7 sid 68-71, Rudén 1998.

³⁵ Jfr Rudén et al 1998, s 114f; Riksåklagaren 1998, s 48.

bart myndigheterna som kan fylla den rollen. Sörngård anser att den mjuka attityden fortfarande dominerar på miljötillsynens alla nivåer, således även på den centrala, och att den är viktig. Alla myndigheter borde enligt Sörngård ha en samsyn när det gäller balansen mellan regelefterlevnadskontroll och information/rådgivning.

KemI:s representant, Göran Wall, delar Sörngårds uppfattning att centrala myndigheter tidigare lagt för stor tonvikt vid information/rådgivning. Wall ser dock även denna verksamhet som viktig, men menar att en balans behövs.

KemI prioriterar resursmässigt kontroll av företagens förutsättningar att följa reglerna, det vill säga systemtillsyn.³⁶ Rådgivning prioriteras inte. KemI har till exempel aldrig projekt som har som sitt enda syfte att informera. Denna prioritering hos KemI är enligt Wall likadan som tidigare, och kommer att förbli likadan i framtiden.

Wall tycker sig se en svängning hos andra centrala myndigheter mot att i ökad utsträckning framhålla regelefterlevnadskontroll. Detta kan, påpekar Wall, emellertid vara önsketänkande från hans sida. Enligt Wall bör alla myndigheter ha en samsyn angående prioriteringen mellan dessa områden, men han understryker att det inom vissa områden kan vara mer effektivt med information/rådgivning än inom andra områden.

Per Mattsson, SLV, ser regelefterlevnadskontroll som mest central.³⁷ Vad som prioriteras på verket av regelefterlevnadskontroll och information/rådgivning är enligt Mattsson svårt att säga.³⁸ Han bedömer dock att informationsdelen kommer att genomgå förändringar i och med internet.

³⁶ Jfr Riksrevisionsverket 1994:8, s 111; Rudén et al 1998, s 114.

³⁷ Jfr: "Inspektörens roll är inte att vara konsult utan en representant för tillsynsmyndigheten, som ska se till att livsmedelstillsynen följs." SLV:s "ABC för livsmedelstillsyn" på verkets hemsida på internet (läst 99-09-10).

³⁸ Utredningen om livsmedelstillsynen: "Karakteristiskt för arbetssättet för livsmedelstillsyn i Sverige - till skillnad mot övriga EU - har varit en förebyggande inriktning med inslag av information och rådgivning." SOU 1998:61, s 54; se även s 56.

Mattsson har ingen uppfattning om hur andra centrala myndigheter prioriterar mellan regelefterlevnadskontroll och information/rådgivning, men anser att det behövs en samsyn mellan alla myndigheter i den frågan. En kulturförändring är nödvändig, menar Mattsson, kommunerna vill helst framför allt ge råd och stöd, men centralnivån bör påverka de lokala myndigheterna att verka i mer kontrollerande riktning.

SJV:s företrädare, Jakobsson och Sahlman, ser regelefterlevnadskontroll som viktigast, men anser det väldigt oambitiöst att stanna vid detta. Man måste också, menar de, arbeta "profylaktiskt". Målet är att djuren skall ha en bra tillvaro och då är regelefterlevnad inte tillräcklig. SJV ägnar i dag mer tid åt regel skrivande än information/rådgivning. Det har på senare tid, genom internet, blivit något mer information, och i framtiden kommer enligt de intervjuade mer i den vägen. Att utveckla denna kanal sparar tid, tror Jakobsson och Sahlman, emedan verket då kan informera allmänheten, organisationer och tillsynsmyndigheter på ett enklare sätt.

Jakobsson och Sahlman har ingen uppfattning om andra centrala myndigheters prioriteringar mellan olika tillsynsområden. De menar dock att man på alla nivåer inom djurskyddstillsynen måste ha en samsyn om vikten av förebyggande arbete. Detta brister i nuläget, anser Jakobsson och Sahlman: i kommuner med en 15%-tjänst för djurskyddstillsyn utövas endast tillsyn vid anmälningsärenden.³⁹

Socialstyrelsens företrädare Martin Eriksson anser att information/rådgivning kommer i första rummet. Först om detta ej hjälper bör det satsas på regelefterlevnadskontroll. Socialstyrelsen prioriterar i nuläget dock regelefterlevnadskontroll. På 1980-talet, hävdar Eriksson, var tillsyn inte populärt, men nu har Socialstyrelsens myndighetsprofil stärkts och information/rådgivning lämnas i hög grad åt andra aktörer att ombesörja. Den informerande verksamheten inom hälsoskyddsområdet till-

³⁹ Utredningen om djurskyddstillsynen nämner att i mer än hälften av kommunerna finns högst en fjärdedels tjänst för djurskyddstillsyn. SOU 1996:13, s 59.

varatas främst av Folkhälsoinstitutet. Medan Folkhälsoinstitutet försöker få medborgarna att sluta röka, skall Socialstyrelsen se till att tobakslagen efterlevs. Socialstyrelsen har således gått mot att vara en mer renodlad tillsynsmyndighet och kommer enligt Eriksson att fortsätta på den linjen.

Eriksson upplever att KemI och SJV, liksom Socialstyrelsen, prioriterar regelefterlevnadskontroll, medan SLV:s och NV:s inriktning är mer jämnt fördelad mellan regelefterlevnadskontroll och information/rådgivning. Eriksson menar att alla myndigheter borde ha en samsyn vad gäller prioriteringen mellan dessa områden. Ibland kan fördelningen bara råkat ha blivit som den blivit, säger Eriksson. Då är det, menar han, lämpligt att aktörer inom olika myndigheter får höra andras eventuella motiv bakom prioriteringarna.

I intervjuerna med de kommunala tjänstemännen frågade vi hur de upplever att de centrala myndigheterna prioriterar mellan regelefterlevnadskontroll och information/rådgivning.

Miljöchefen i förortskommun hävdar att regelefterlevnadskontroll prioriteras centralt. Inspektören i förortskommun menar att miljöbalken ställer hårdare krav på regelefterlevnadskontroll än tidigare lagstiftning och att tendensen på central och regional nivå är i enlighet med detta. (Det är på lokal nivå, ”på bananrepubliknivå”, hävdar inspektören, som information/rådgivning betonas.) Miljöchefen i medelstor stad 2 och före detta miljöchefen i större stad anser tvärtom att regelefterlevnadskontrollen dominerat på central nivå men att utvecklingen där nu går mot en större tonvikt på information/rådgivning.

Övriga kommunala företrädare tycker sig inte ha någon tydlig, enhetlig bild av hur centrala myndigheter prioriterar mellan regelefterlevnadskontroll och information/rådgivning. Flera påpekar att de centrala myndigheterna är oklara i dessa frågor. Miljöchefen i medelstor stad 1 menar att centralnivån, i stället för nu rådande otydlighet, borde ge stöd till de lokala tillsynsmyndigheterna att framhäva regelefterlevnadskontroll.

Sammanfattning

NV, KemI, SJV och Socialstyrelsen prioriterar i dag regelefterlevnadskontroll framför information/rådgivning. Martin Eriksson, Socialstyrelsen, anser dock att regelefterlevnadskontroll skall sättas in endast om information/rådgivning ej hjälper. Per Mattsson anser det svårt att avgöra vad SLV prioriterar men att regelefterlevnad bör prioriteras. Peter Sörngård, NV, menar att regelefterlevnadskontroll blivit viktigare, och NV kommer i sin vägledning att lyfta fram den delen av tillsynen mer än tidigare.

Samtliga intervjuade medarbetare hos de centrala myndigheterna anser att alla myndigheter borde ha en samsyn när det gäller prioriteringen mellan regelefterlevnadskontroll och information/rådgivning. Flera av de intervjuade kommunala tjänstemännen har en oklar bild av hur de centrala myndigheterna prioriterar mellan regelefterlevnadskontroll och information/rådgivning. Bland dem som har en uppfattning, är den inte enhetlig.

4.4 De centrala myndigheternas samordning av tillsynen

Femton lagar inom miljö-, hälsoskydds- och naturresursområdet ersattes den 1 januari 1999 av miljöbalken.⁴⁰ Miljöbalken är inte främst en sammanställning av femton tidigvarande lagar, utan en egen lagstiftning som är tänkt att samordna dessa tidigvarande lagar till en enhetlig balk. Det övergripande målet är en hållbar utveckling, i bemärkelsen att nuvarande och kommande generationer garanteras en god och hälsosam miljö.

Samordning av lagarna kräver samordning av berörda myndigheters arbete. Det har i tidigare studier konstaterats att alltför

⁴⁰ De femton lagarna är naturvårdslagen, miljöskyddslagen, lagen om förbud mot dumpning av avfall i vatten, lagen om svaavelhaltigt bränsle, lagen om skötsel av jordbruksmark, renhållningslagen, hälsoskyddslagen, vattenlagen, lagen om införande av vattenlagen, lagen om spridning av bekämpningsmedel över skogsmark, lagen om kemiska produkter, miljöskyddslagen, lagen om hushållning med naturresurser mm, lagen om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel, lagen om genetiskt modifierade organismer och lagen om åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter.

många och olika signaler sänts från centralt håll till kommunerna. De lokala tillsynsmyndigheterna har inte haft möjlighet att tillgodose alla dessa uppmaningar från centralt håll. Dessa har dessutom ibland uppfattats som motstridiga. KLIV-utredningen (Utredningen om kommunernas arbete för en god livsmiljö) konstaterade 1993: "Många företrädare för miljö- och hälsoskyddsnämnderna upplever...att de olika centrala myndigheterna konkurrerar mellan varandra om miljö-och hälsoskyddsnämndernas resurser."⁴¹

Dessutom har gränsdragningen mellan olika centrala myndigheters ansvarsområden ibland uppfattats som oklar. Det gäller till exempel drivmedel och bränslen där det från kommunalt håll setts som oklart om detta hör till NV:s eller KemI:s ansvarsområde.⁴² NV och KemI har betonat olika delar av kemikalietillsynen, vilket gjort att vissa kommuner blivit osäkra på vilken inriktning deras kemikalietillsyn skall ha.⁴³ NV och KemI har också upplevts ha givit motstridande budskap i juridiska frågor.⁴⁴ På område efter område har ett mer samordnat agerande från centralt håll efterlysts av kommunerna.⁴⁵ Även från centralt håll (KemI) har behovet av ökad samordning framförts.⁴⁶ Samarbetet mellan NV och KemI tycks på kemikalieområdet ha försvärats av att de arbetat med olika huvudsakliga lagar, miljöskyddslagen respektive lagen om kemiska produkter.⁴⁷

I intervjuerna frågade vi

- (1) om det är viktigt med central samordning av tillsynen
- (2) hur den centrala samordningen fungerar
- (3) om den borde förbättras och i så fall hur.

⁴¹ SOU 1993:19, s 172f.

⁴² Bucht & Lindh 1994, s 45, 54.

⁴³ Riksrevisionsverket 1994:8, s 12; Riksrevisionsverket 1996:10, s 38.

⁴⁴ Riksrevisionsverket 1994, s 91.

⁴⁵ KemI 1994, s 12.

⁴⁶ Bucht & Lindh 1994, s 13.

⁴⁷ Riksrevisionsverket 1994:8, s 106.

Uppfattningar på kommunal nivå. Våra intervjuer med miljö- och hälsoskyddschefer och inspektörer i kommunerna visar att det råder stor enighet om att det är viktigt med en central samordning mellan olika miljötillsynsområden. En vanlig uppfattning är emellertid att samordningen mellan de centrala myndigheterna är begränsad. Varje central myndighet upplevs ofta följa endast sin egen prioritering utan att samråda med andra. Detta leder inte sällan till att man på kommunal nivå upplever att man får olika budskap från centralt håll, vilket kan vara svårt att hantera.

Ibland har signalerna varit rent motstridiga. Ett exempel, som avdelningschefen i storstad nämner, är att Socialstyrelsen förnekar att tandläkare är anmälningsskyldiga enligt 38§ i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, medan NV tvärtom tolkar in sådan anmälningsskyldighet. Socialstyrelsen utarbetar en tandvårdstaxa enligt vilken amalgamlagningar blir billigare än kvicksilverfria medan NV å sin sida arbetar hårt med att få bort allt kvicksilver.

PCB har i flera fall orsakat motstridiga signaler från centrala myndigheter. Miljöchefen i medelstor stad 1 nämner hur NV:s representant ansåg att miljöförvaltningens PCB-arbete var onödigt, medan KemI tvärtom stödde arbetet. Avdelningschefen i storstad berättar att kommunen frågade fastighetsägare om dessa hade PCB i sina hus. Boverket hävdade att förvaltningen saknade rätt att göra denna inventering och beskrev detta projekt som "khmermetoder". NV däremot stödde kommunen då NV ansåg att miljöbalken gav förvaltningen rätt att göra inventeringen.

Kraven på verksamhetsplaner i kommunerna uppfattas av miljöchefen i medelstor stad 2 som alltför varierande. chefen tycker att de centrala myndigheterna bör se till att de kraven blir mer enhetliga.

Det uppfattas ibland som störande att de föreskrifter som utfärdas från centralt håll i hög grad går in i varandra. Detta gör det svårt att veta vilken föreskrift man som kommunal handläggare skall stödja sig på, anser inspektören i mindre kommun, och ger förslag till hur samordningen på föreskriftsområdet kan förbättras. Inspektören föreslår att berörda centrala myndigheter

ordentligt diskuterar sinsemellan om vad de femton miljömålen innebär för varje central myndighet och i förhållande till de andra centrala myndigheterna. När sedan en samsyn om målen uppnåtts bör detta tydliggöras i regelverket, menar inspektören, så att man undviker att flera regelverk berör samma saker.

Uppfattningar på central nivå. Även på central nivå anses det, av intervjuerna att döma, som viktigt med central samordning mellan olika miljötillsynsområden. Man delar också i allmänhet kommunernas åsikt att den centrala samordningen i dagsläget är bristfällig. Ett konkret problem som nämns är att de centrala myndigheterna utan att samråda med varandra skickar enkäter till kommunerna. Resultatet blir att förvaltningarna inte hinner svara, vilket hade kunnat undvikas om man på centralt håll hade samrått om tidpunkterna eller sänt gemensamma enkäter.

Sedan 1 januari 1999 finns TFR, Tillsyns- och föreskriftsrådet, som skall fungera som samrådsorgan för myndigheternas tillsynsarbete enligt miljöbalken. Erfarenheterna därifrån är i huvudsak goda. Det pågår bland annat ett arbete i TFR för att utveckla gemensamma allmänna råd.

Peter Sörngård, NV, anser sig inte, på detta tidiga stadium, kunna bedöma hur framgångsrikt TFR varit, men hävdar att rådet har potential att åstadkomma ökad samsyn. Det är väsentligt att de olika centrala myndigheternas representanter i respektive verk ser till att förankra det som framkommer i TFR:s diskussioner. RRV har tidigare konstaterat att just NV brister på denna punkt. Information om, och erfarenheter från, samarbeten med andra myndigheter inom ett sakområde har i liten utsträckning nått andra organisatoriska enheter på verket än de som direkt deltar i samarbetet.⁴⁸

Sörngård upplever sig sakna fullständig överblick över hur den centrala samordningen gentemot kommunerna fungerar i dag, men anser att den säkert kan förbättras. Ett möjligt problem som Sörngård ser är att de olika centrala myndigheterna är underställda olika departement, vilket kan påverka hur man pri-

⁴⁸ Riksrevisionsverket 1994:8, s 106.

oriterar mellan tillsyn och andra arbetsuppgifter. Det kan finnas anledning, enligt Sörngård, att också av andra skäl se över om den centrala organisationen är optimal för tillsynen.

Göran Wall, KemI, anser att TFR bör utvecklas långsamt och att man bör utvärdera vad som skett i rådet innan samarbetet utvidgas. Det väsentliga, menar Wall, är att samverka om liknande budskap utifrån en gemensam plattform, snarare än att göra konkreta gemensamma insatser gentemot kommunerna. Kommunerna orkar rent administrativt inte handskas med aktioner som är så stora som de normalt blir när många centrala myndigheter medverkar.

TFR innebär ett samarbete på chefsnivå. Wall menar att möjligheterna till samverkan bör stärkas även på övriga nivåer. I dag, hävdar Wall, kan samsyn finnas till exempel på handläggare- och högsta nivå, medan diskrepans uppstår någonstans däremellan. Lösningen på detta ligger, enligt Wall, i att personal på alla nivåer släpper ifrån sig det revir- och statustänkande som lätt kan breda ut sig inom myndigheterna.

TFR:s arbete avser endast miljöbalken. Socialstyrelsens företrädare i våra intervjuer, Martin Eriksson, ställer sig positiv till att arbetet kunde omfatta också annan lagstiftning. SLV och SJV – som berörs av relativt få delar av miljöbalken – sitter med i TFR. Livsmedelslagen och djurskyddslagen kan därför eventuellt vara naturliga att inlemma i rådets verksamhetsfält.

SJV och SLV har föga tillsynssamverkan med övriga här aktuella centrala myndigheter, vilket delvis är naturligt då djurskyddslagen och livsmedelslagen, inte miljöbalken, är SJV:s respektive SLV:s huvudsakliga lagstiftning angående tillsyn. Visst samarbete förekommer dock mellan de båda myndigheterna. Per Mattsson, SLV, upplever att detta fungerar bra.

SJV och NV har också ett visst samarbete, men SJV:s företrädare, Torsten Jakobsson och My Sahlman, anser att detta fungerar mindre bra. Den telefonkontakt som finns mellan SJV:s och NV:s handläggare, hävdar SJV:s företrädare, borde lyftas till högre nivå, och möjligen borde samverkan bli mer formaliserad.

Dock träffas handläggarna från de båda myndigheterna regelbundet när det gäller frågor om artskydd och CITES⁴⁹.

I enkäten ställde vi följande fråga

På central nivå är åtta myndigheter inblandade i tillsynen inom miljöbalkens område. Är det viktigt med en central samordning mellan olika miljötillsynsområden?

94 % ansåg att det är viktigt med central samordning av olika miljötillsynsområden, medan 6% svarade nej. Skillnaden mellan svaranden från olika stora kommuner var liten (max 6%). Det samma gäller skillnaden mellan chefer och inspektörer.

Från dem som svarade ja fick vi bland annat följande kommentarer:

”I dag sitter alla centrala verk med olika planer för kommunens tillsynsmyndighet. För små kommuner är det omöjligt att tillfredsställa alla!”

”Absolut nödvändigt. Svårt både för företagen och inspektören att hålla koll på alla regler.”

”Annars risk att varje myndighet ensidigt vill prioritera just sitt område. ‘Katten på rätan...alla på kommunen’.”

”Nödvändigt! Vad kan det nya tillsynsrådet åstadkomma? Mycket hoppas jag!”

”De samarbetar ju inte! Gör *ett* verk av NV, KemI, SJV och Socialstyrelsen.”⁵⁰

⁴⁹ CITES, Convention on International Trade in Endangered Species of wild fauna and flora (Washingtonkonventionen om internationell handel med utrotningshotade arter av vilda djur och växter).

⁵⁰ Vi har genomgående ersatt myndigheternas namn i citaten med respektive förkortning.

Från dem som svarade nej fick vi bland annat följande kommentar:

”Det viktiga är inspektörsjobbet på fältet, inte en massa övergripande byråkrati. Bättre att satsa pengarna på många inspektörer.”

Sammanfattning

Stor enighet råder bland de intervjuade om betydelsen av central samordning mellan olika miljötillsynsområden. Samordningen i dag är emellertid begränsad och bristfällig. I kommunintervjuerna påpekas att de centrala myndigheterna ibland givit motstridiga budskap och att deras föreskrifter på ett störande sätt i hög grad går i varandra. Ett myndighetsgemensamt samrådsorgan för tillsyn enligt miljöbalken, Tillsyns- och föreskriftsrådet (TFR) inrättades den 1 januari 1999. SLV och SJV sitter med i rådet, men rådet omfattar inte livsmedels- eller djurskyddslagen.

4.5 De centrala myndigheternas stöd till den kommunala miljötillsynen

Kommunerna har efterfrågat en mer aktiv tillsynsvägledning från centralt håll.⁵¹ NV har länge anordnat kurser för de lokala tillsynsmyndigheterna, men ett problem har varit att kurserna varit avgiftsbelagda, vilket lett till att många kommuner avstått från medverkan. Avgifterna står, menar vissa, i motsättning till NV:s vägledande roll och kurserna borde i stället vara gratis.⁵² Ett problem hos flera centrala myndigheter har varit att endast de mest intresserade kommunerna ber om råd och besöker kurser.⁵³ Det är inte säkert att dessa kommuner är de som har störst behov av rådgivning och utbildning.

⁵¹ Se text KemI 1994, s 7; Riksrevisionsverket 1994:8, s 96.

⁵² Riksrevisionsverket 1994:8, s 92; SOU 1993:19, s 172.

⁵³ Se text Rudén et al 1998, s 108, 111; Riksrevisionsverket 1994:8, s 92; Johannesson et al 1999.

Med miljöbalken får kommunerna utökade tillsynsuppgifter. De centrala myndigheternas vägledande funktion blir i och med detta än mer betydelsefull. Därför är det intressant att se hur man i dag på lokal och central nivå upplever att detta stöd fungerar. Redovisningen omfattar inte bara miljöbalkens område utan inkluderar även uppfattningarna om den centrala vägledningen till kommunernas livsmedels- och djurskyddstillsyn. Dels är dessa områden viktiga delar av den lokala tillsynen, dels är det givande att jämföra stödet från olika centrala myndigheter oavsett om de i hög grad (som NV, KemI och Socialstyrelsen) eller i låg grad (som SJV och SLV) omfattas av miljöbalken.

I intervjuerna har vi frågat

hur den centrala tillsynsvägledningen fungerar och om arbetskulturen skiljer sig åt mellan de centrala myndigheterna.

Uppfattningar på kommunal nivå. De kommunala företrädarnas erfarenheter av KemI:s vägledning är vanligtvis goda. KemI:s kontaktpersoner upplevs av flera som kunniga, lättillgängliga och raka i sina svar på kommunernas frågor.

KemI utövar liksom SLV en del egen operativ tillsyn. NV hade tidigare rätt att utöva operativ tillsyn men utnyttjade den inte under senare år. Numer saknar man rätt till att utöva operativ tillsyn. Två miljöchefer nämner att NV:s utveckling härvidlag är olycklig. De menar att NV därmed inte får någon rapportering från fältet och därför en sämre verklighetsbild. Miljöchefen i medelstor stad 2 påpekar att besvikelsen på NV är stor i många kommuner. Tidigare, menar miljöchefen, fungerade NV i sin rådgivande roll, men så är inte längre fallet.

Flera kommunala företrädare anser sig få dåliga svar från NV. NV:s tjänstemän upplevs inte sällan som "otydliga" och svåra att få hjälp ifrån i specifika frågor. Två chefer uppger sig dock ha goda erfarenheter av NV.

Omdömena om SLV är blandade. Fyra kommunala företrädare är övervägande nöjda med SLV:s stödarbete. Det uppskattas att SLV satsar på att ha direktkontakt med kommunerna och att det är lätt att vända sig till SLV med frågor. Inspektören i

landsbygdskommun menar dock tvärtom att SLV är svåra att få tag på: den enda som kan nås är den pressansvarige. Miljöchefen i förortskommun anser att SLV, tillsammans med Socialstyrelsen, är de mest byråkratiska centrala myndigheterna. Den före detta miljöchefen i större stad hävdar att SLV är i behov av att integreras med övriga miljötillsynsområden.

SJV ges allmänt ett dåligt betyg. SJV uppfattas ge dåligt stöd och inspektören i glesbygdskommun betecknar flera av SJV:s kontaktpersoner som "snorkiga". Miljöchefen i medelstor stad 2 anser SJV:s stöd till kommunernas tillsyn vara "helt uppåt väggarna", och att SJV i likhet med NV ser de lokala tillsynsarbetare som ringer och frågar som besvärliga. Miljöchefen ser också, i likhet med miljöchefen i medelstor stad 1, en konflikt mellan SJV:s tillsynsvägläddande roll och SJV:s intresse att stödja näringsidkarna – det vill säga en konflikt mellan djurskydds- och lantbrukarintressen.

Erfarenheterna av Socialstyrelsens vägledningsarbete är relativt få bland de personer vi intervjuat. Som angivits ovan anser miljöchefen i förortskommun att Socialstyrelsen tillsammans med SLV är den mest byråkratiska av de aktuella centrala myndigheterna. Landsbygdskommunen hörde av sig med frågor till flera centrala myndigheter angående ett stort byggprojekt. Medan de övriga mottog frågorna per telefon ville Socialstyrelsen ha skriftliga förfrågningar. Sedan skickade Socialstyrelsen svaren till kommunledningen, inte till miljökontoret, som ställt frågorna. Detta beteende betecknar inspektören som onödigt "strul" och alltför formellt.

Allmänt betraktas Socialstyrelsens stöd som bristfälligt och flera påpekar att Socialstyrelsen är otydlig i sin vägledande roll.

Miljöchefen i medelstor stad 1 uppger att en likhet mellan de centrala myndigheterna är att de alla, av för miljöchefen oklara skäl, är rädda för kommunerna. Miljöchefen i förortskommun framhåller att de centrala myndigheterna är rädda att ge fel råd till kommunerna och därför avstår.

Uppfattningar på central nivå. Göran Wall, KemI, anser att KemI:s stöd till kommunernas miljötillsyn fungerar bra. Sedan

1992-93 har man strategin att utveckla nätverk och kommunikation med länsstyrelser och kommunala förvaltningar. KemI tillskriver personliga kontakter stor vikt i samarbetet. Brist på resurser är det största problemet. Wall anser att resurserna för miljötillsyn är klart otillräckliga för att KemI skall kunna uppfylla lagens krav på en central miljötillsynsmyndighet.

Wall ser två skillnader i arbetskultur i förhållande till de övriga aktuella centrala myndigheterna. Den första är att KemI i lägre grad är hierarkiskt uppbyggt. Det revir- och statustänkande som präglar andra centrala myndigheter är, enligt Wall, i hög grad borta hos KemI. Ett exempel är att KemI oftare tillåter handläggare representera myndigheten.

Den andra skillnaden har tidigare nämnts: KemI är inte bara tillsynsvägledande utan utför även operativ tillsyn. Detta är enligt Wall en förutsättning för att kunna erbjuda god tillsynsvägledning. Det innebär att KemI talar samma språk som de lokala förvaltningarna, och att KemI kan relatera de lokala myndigheternas ärenden till egen erfarenhet. Wall hävdar att NV:s utveckling – där NV saknar befogenhet att utföra operativ tillsyn – är ”förödande”.

Peter Sörngård, NV, menar att det är en orimlig förväntan på NV att verket skall kunna vägleda i alla detaljfrågor. NV har ett mer övergripande ansvar och varken kan eller behöver upprätthålla den detaljkunskap som krävs av inspektörer. NV:s roll är, enligt Sörngård, att utarbeta riktlinjer och principer av mer allmänt slag, som de regionala och lokala tillsynsmyndigheterna måste kunna fylla med detaljinnehåll.

Sörngård har ingen uppfattning om hur väl verkets stöd i alla delar fungerar till kommunernas miljötillsyn. Ansvarsområdet är stort. Förväntningarna på stödet är dock vanligen större än vad som är möjligt att tillgodose. Man har emellertid satt i gång en ”dialogskapande verksamhet” och nätverksbygge med regionala och lokala tillsynsmyndigheter för att samla och samnyttja den kompetens och de resurser som finns i landet. Den stora svårigheten, menar Sörngård, är att problemen och behoven är av så olika karaktär i olika kommuner. För att göra vägledningen mer effektiv försöker NV arbeta mer via länsstyrelserna, vilka i och

med miljöbalken i större utsträckning än tidigare kommer att betona det tillsynsvägledande elementet i sitt tillsynsarbete.

Enligt Sörngård borde NV göra mer än man gör i dag på tillsynsområdet. Detta är dock svårt, menar Sörngård, på grund av att NV har en mängd olika roller och arbetsuppgifter. Verket skall vara tillsynsvägledande, delta i tillståndprövningar, utfärda regler och medverka i införlivandet av EU-direktiv, syssla med internationella frågor, vara inriktade mot forskarvärlden, allmänt verka för en hållbar utveckling, stå för service gentemot regering och departement etc. NV:s resurser, bedömer Sörngård, är otillräckliga i relation till lagens krav på en central miljö tillsynsmyndighet.

Sörngård anser att NV:s kultur för allmänna råd på en punkt skilt sig i förhållande till andra centrala myndigheter. NV har haft en tradition av att skriva allmänna råd där man håller en resonerande stil.⁵⁴ Detta har lett till att andra centrala myndigheter ser NV:s råd som "pratiga". Här präglas de olika verken av helt olika kulturer, menar Sörngård, men en ändring är på väg. NV försöker nu anpassa sig till de andra centrala myndigheterna, av vilka flera inte alls utger allmänna råd. NV försöker lägga de resonerande texter, som man brukar ha i sina allmänna råd, i andra former av skrifter.

SLV:s företrädare Per Mattsson uppger att SLV anstränger sig för att ge stöd åt den lokala livsmedelstillsynen men vill lämna åt kommunerna att bedöma hur väl detta fungerar. Dock menar Mattsson att resurserna för tillsyn inte är tillräckliga för att motsvara de krav lagen ställer på verket. EU-relaterade ärenden tar mycket tid och SLV har inslag av utarbetad personal. Mattsson tycker sig inte kunna karakterisera SLV:s arbetskultur beträffande tillsyn i jämförelse med övriga centrala myndigheter.

SJV:s representanter anser att SLV har längre tradition än SJV av aktiva insatser mot, och tätare band till, kommunerna. Förklaringen, menar SJV:s företrädare, är delvis att kommunerna

⁵⁴ I Rudén et al 1998 konstateras att NV ägnar sig i mindre utsträckning än KemI och Arbeterskyddsverket åt föreskriftsarbete. "Det kan på goda grunder ifrågasättas om länsstyrelserna och kommunerna har ett fullgott föreskriftsstöd för sin tillsyn." Rudén et al 1998, s 83. Se även Johannesson et al 1999.

finansierar SLV:s tillsynsverksamhet.⁵⁵ Kvaliteten på sitt eget stöd till kommunernas tillsyn anser sig Jakobsson och Sahlman ha svårt att bedöma. Kritik framförs ofta, menar de, om att SJV stöder kommunerna för litet. Man upplever sig dock ha haft framgång med informationstidskriften *Djuridiken*, som skickas till alla miljö- och hälsoskyddsnämnder och motsvarande. Även de "tillsynsdagar" som anordnas vartannat år för samtliga tillsynsmyndigheter är betydelsefulla. Det största problemet är, enligt SJV:s representanter, att det är omöjligt för SJV att aktivt stödja alla 289 kommuner. Därför går SJV:s stöd till kommunernas djurskyddstillsyn i huvudsak via länsstyrelserna. SJV har också föreslagit att länsstyrelserna skall överta den operativa djurskyddstillsynen från kommunerna.⁵⁶ Jakobsson och Sahlman uppfattar inte SJV:s resurser som tillräckliga för att kunna uppfylla lagens krav. Enligt lagen skall SJV samordna övriga tillsynsmyndigheters verksamhet och lämna råd och hjälp vid behov, men detta klarar man inte i tillräcklig utsträckning i dag.⁵⁷

Jakobsson tror att verket av kommunerna, upplevs som "formellt" men poängterar att det inte går att ge enkla svar på telefon i principiella frågor. Det är nödvändigt att tänka efter och se till att de råd man ger är juridiskt hållbara. Jakobsson och Sahlman anser SJV likväl vara alltför svårtillgängligt med tanke på de lagstadgade skyldigheterna, men vet inte huruvida detta är en skillnad mot de andra centrala myndigheterna.

Martin Eriksson beskriver Socialstyrelsens stöd till kommunernas miljötillsyn som "sisådär". Man har tretton anställda på enheten för hälsoskydd och samhällsmedicin, och endast sex av dessa arbetar med miljö och hälsa. Det i miljöbalken som rör hälsoskydd skall i huvudsak ligga på Socialstyrelsen och det

⁵⁵ Jfr SOU 1993:19, s 179.

⁵⁶ SJV 1998:13.

⁵⁷ Inte bara SJV förefaller ha haft problem med sitt stöd till den lokala djurskyddstillsynen. Riksdagens revisorer har påpekat: "Kommunförbundets djurskyddsgrupp, som vid sidan av Jordbruksverket har till uppgift att stödja djurskyddsinspektörerna bland annat med att utveckla bedömningsgrunder för tillsynsarbete, har enligt flera inspektörer varit alltför tyst." Riksdagens revisorer, 1993/94:RR8, s 17.

mesta i balken, anser Eriksson, rör just hälsofrågor.⁵⁸ Det innebär att Socialstyrelsen får en tung arbetsbörda. Resurserna betraktas av Eriksson som klart otillräckliga i förhållande till lagens krav. Det är problematiskt att orka ha direkt kontakt med kommunerna. Det som enligt Eriksson brister mest är informationen om miljöbalken i form av konferenser etc. och att följa upp detta. Skrifter och meddelandeblad håller enligt Eriksson högre kvalitet.

Eriksson finner två olikheter i arbetskultur vad beträffar tillsyn i förhållande till övriga centrala myndigheter. Socialstyrelsens medarbetare har en bred kompetens, vilket skiljer sig från exempelvis NV, som har fler enfrågespecialister. Förklaringen uppges vara att så pass få arbetar på enheten på Socialstyrelsen, varför alla behöver kunna svara på olika frågor, så att expertisen i en viss fråga inte skall stå och falla med en enda person. För det andra är alla utom en på enheten kommunala miljö- och hälso-skyddsinspektörer i botten. Detta gör, enligt Eriksson, att man har ett kommunalt perspektiv. Socialstyrelsen är mån om att åka ut och besöka kommunerna och arbeta direkt med dessa, till skillnad från SJV och NV som enligt Eriksson föredrar att gå via länsstyrelserna.

I enkäten ställde vi följande fråga

Hur upplever ni att samverkan och vägledning på central nivå gentemot kommunerna fungerar i dag när det gäller följande myndigheter: SJV, NV, KemI, SLV, Socialstyrelsen? (Frågan ställdes både i enkät nr 1 och i enkät nr 2, se tabell 4.1)

Bäst betyg fick SLV, KemI och NV. Socialstyrelsen och SJV fick klart sämre betyg. Hela 43% ansåg att SJV:s stöd och samordning fungerar dåligt eller mycket dåligt. Motsvarande siffra för Socialstyrelsen är 31%. Beträffande SLV, KemI och NV är andelen som anser stöd och samordning fungerar dåligt eller mycket dåligt betydligt lägre.

⁵⁸ Jfr Regeringen, Ds 1998:22, s 51.

Det verkar som om det finns en skillnad mellan olika myndigheter beträffande vid vilken kommunstorlek som vägledningen och samverkan fungerar bäst. KemI:s vägledning och samverkan med kommunerna får högst betyg från de största kommunerna medan SLV får högst betyg från de minsta.

Tabell 4.1

	SJV	NV	KemI	SLV	Socialstyrelsen
Totalt snitt*	2,6	3,4	3,5	3,6	2,8
Andel Mkt bra	2 %	5 %	6 %	8 %	1 %
Andel Bra	17 %	42 %	46 %	50 %	15 %
Andel Varken bra el dåligt	38 %	39 %	36 %	31 %	54 %
Andel Dåligt	30 %	13 %	10 %	10%	26 %
Andel Mkt dåligt	13 %	2 %	2 %	3 %	5 %
Snitt < 10 000	2,6	3,4	3,1	3,8	3,0
Snitt 10 000-25 000	2,6	3,3	3,5	3,6	2,7
Snitt 25 000-50 000	2,8	3,5	3,6	3,5	2,9
Snitt > 50 000	2,5	3,6	3,7	3,3	2,8

*Snittbetygen i tabellen är uträknade på följande sätt: "mycket bra" motsvarar 5, "bra" motsvarar 4, etc. Denna tabell bygger på data från både enkät nr 1 och enkät nr 2, cirka 90% svarsandel.

Vi fick bland annat följande kommentarer:

”Alla förväntar de sig att 'lilla vi' jobbar just med deras frågor – de skulle bara veta!!”

”Upplever att de centrala verken är dåligt förankrade i vår vardag. De tycks leva sina egna liv.”

”Borde överlag kunna utvecklas och bli mycket mer praktiskt användbara. Bättre service, typ Frågor och svar-listor på internet.”

”Internet har medfört stora förbättringar. Bra med hemsidorna. Författningar inlagda.”

”SJV vet inte hur tillsynsarbete går till.”

”SJV är det verk som förefaller ha största skillnaden mellan kartan och verkligheten.”

”[SJV och Socialstyrelsen förefaller] ha en överlägsen attityd gentemot kommunerna!”

”NV verkar inte ha resurser på tillsynsområdet. Trots att balken har gällt ett år finns fortfarande områden där vi inte har någon vägledning.”

”NV vill inte ha att göra med de problem som man brottas med på kommunal nivå.”

”Socialstyrelsen bara 'skäller' på lokala tillsynsmyndigheter. Svårt med vägledning. NV har svårt för att höra av sig alls när man behöver vägledning.”

”Ibland känns vägledningar från Socialstyrelsen och NV som skrivbordsprodukter dåligt förankrade i vår vardag.”

”KemI och SLV har en proffsig inställning. NV:s handläggare är omöjliga att få tag på. SJV:s handläggare kan man inte få tag i och de kan inte svara på frågorna. De känns mycket ’byråkratiska’ i sin framtoning.”

”SLV ger olika svar beroende på vem man frågar. Dito SJV.”

Sammanfattning

Både intervjuerna och enkäten tyder på att det är stor skillnad mellan hur väl de olika centrala myndigheternas tillsynsvägledning fungerar. Stödet och samordningen som SLV, KemI och NV bedriver får högst betyg av de kommunala tjänstemännen. Hela 43% ansåg att SJV:s stöd och samordning fungerar dåligt eller mycket dåligt. Motsvarande siffra för Socialstyrelsen är 31%. Beträffande SLV, KemI och NV är andelen som anser stöd och samordning fungerar dåligt eller mycket dåligt betydligt lägre. KemI:s stöd och samordning får högst betyg från de största kommunerna medan SLV får högst betyg från de minsta.

NV upplevs ibland vara otydliga i sina svar och svårtillgängliga. Både Socialstyrelsen och SJV påstås av vissa ha en byråkratisk framtoning.

5 Länsstyrelsens roll i den kommunala miljötillsynen

Detta kapitel behandlar frågor som rör länsstyrelsens roll och hur samarbetet från central och lokal nivå fungerar med länsstyrelserna. De tjugo länsstyrelserna har tillsynsvägläggande ansvar gentemot kommunerna enligt miljöbalken, djurskyddslagen och livsmedelslagen.

Behovet av en regional tillsynssamordnare har påtalats i tidigare utredningar. Så nämner till exempel Bucht och Lindh, angående kemikalietillsynen, att särskilt små kommuner behöver länsstyrelserna för ett mer regelbundet stöd än vad KemI kan ge.⁵⁹ Flera länsstyrelser har emellertid ansett att deras roll inom kemikalietillsynen är oklar.⁶⁰ RRV kunde 1994 konstatera att kontakten mellan såväl länsstyrelser som mellan länsstyrelser och kommuner var påfallande svagt utvecklad. Kemikalietillsynsaktiviteten befanns vara anmärkningsvärt låg. KemI:s tidskrift *Information från KemI* samlades på de flesta länsstyrelser i en pärm utan att läsas. I stället prioriterades tillsynsverksamhet enligt miljöskyddslagen.⁶¹ Endast två av tjugofem kommuner som intervjuades av RRV betraktade länsstyrelsen som en natur-

⁵⁹ Bucht & Lindh 1994, s 77.

⁶⁰ Riksrevisionsverket 1994:8, s 10.

⁶¹ Riksrevisionsverket 1994:8, s 63f, 69.

lig samarbetspartner på kemikalieområdet.⁶² Också på livsmedelsområdet har inaktivitet påvisats hos länsstyrelserna.⁶³

Länsstyrelsernas tillsynsarbete har överlag präglats av resursproblem. Den egeninitierade tillsynen har fått agera buffert för andra miljöskyddsverksamheter, som regeringsuppdrag och projektarbete. I till exempel Halland minskade tillsynsresurserna mellan 1990 och 1996 från cirka tio till tre-fyra tjänster. 1994/95 ägnades egeninitierad tillsyn femtiotre arbetsdagar; 1995/96 upptogs arton arbetsdagar av detta. Initiativ till samordning kom från kommunerna snarare än från länsstyrelsen i samtliga av RRV studerade län 1997. Arbetet med att starta fältinriktade tillsynskampanjer lämnades i stort sett åt kommunerna.⁶⁴

Som en följd av dessa begränsade medel såg RRV 1997 tre utvägar: ökade resurser, tydligare prioriteringar eller större ansvar för andra aktörer.⁶⁵ I synnerhet de två sistnämnda utvägarna kan sägas ha valts i samband med miljöbalken. Fortfarande har länsstyrelserna en del operativ tillsyn på sitt bord, men genom balken skall denna roll allt mer lämna plats för en mer övergripande funktion än tidigare.

Länsstyrelserna skall ansvara för tillsynsvägledning inom respektive län. Med kampanjer skall de verka för att en enhetlig praxis och rättstillämpning etableras i regionen.⁶⁶ De skall verka för samarbete mellan polis, åklagare och lokala operativa tillsynsmyndigheter. Dessutom skall länsstyrelserna pröva tillstånd och utgöra besvärinstans då kommunala beslut överklagas.⁶⁷

Länsstyrelsernas uppgifter enligt livsmedels- och djurskyddslagen är i stort desamma som uppgifterna enligt miljöbalken. På

⁶² Riksrevisionsverket 1995:8, s 99. Liknande resultat visar KemI 1994, s 12, och KemI 1996, s 15.

⁶³ SOU 1998:61, s 119.

⁶⁴ Riksrevisionsverket 1997:47, s 131, 137, 142.

⁶⁵ Riksrevisionsverket 1997:47, s 14f.

⁶⁶ Regeringen, Ds 1998:22, s 61f.

⁶⁷ Större prövningsärenden inom miljöbalkens område sköts (i stället för som tidigare av Koncessionsnämnden) av de miljödomstolar som inrättats vid Umeå, Östersunds, Stockholms, Växjö och Vänersborgs tingsrätter.

varje länsstyrelse finns minst en länsveterinär, som är SLV:s och SJV:s främsta samarbetspartner på respektive länsstyrelse.

Länsstyrelserna ägnar sig dock bara delvis åt miljö. En annan av deras funktioner är att främja företagsamheten i länen. Dessa två områden riskerar att hamna i konflikt med varandra.

I intervjuerna har vi frågat

- 1) hur samarbetet med länsstyrelserna fungerar
- 2) om länsstyrelsernas roll behöver förändras eller förtydligas
- 3) om länsstyrelsens roll att samtidigt vara rådgivande och be-
svärsinstans utgör ett problem.

Uppfattningar på kommunal nivå. Flertalet av de kommunala tjänstemännen svarade att kontakten med länsstyrelserna är bra, men föga omfattande. En utbredd uppfattning bland de intervjuade är att länsstyrelsernas roll är alltför diffus och i behov av förtydligande. Länsstyrelserna upplevs också vara passiva när det gäller tillsynsfrågor.

Utifrån vad som framkommit i intervjuerna kan fyra möjliga förklaringar till länsstyrelsernas passivitet identifieras:

1) Brist på resurser. Nästan samtliga av de kommunala tjänstemännen uppfattar länsstyrelsens medel som otillräckliga för att kunna uppfylla de krav lagen ställer. Ett resultat av detta, menar inspektören i mindre kommun, är att handläggningstiderna är väldigt långa på länsstyrelsen.

2) Lagen ger länsstyrelsen en otydlig roll. Flera kommunala företrädare anser att den tillsynsvägläddande rollen behöver betonas mer och preciseras. Flera påpekar att länsstyrelsernas mer betonade roll i och med miljöbalken – att svara för tillsynsvägläddning till länets kommuner – ännu inte märkts i verkligheten. Miljöchefen i medelstor stad 2 framhåller att det är oklart vad som menas med "tillsynsvägläddning": skall länsstyrelsen aktivt styra kommunerna eller inta en allmänt diskuterande attityd?

3) Länsstyrelsernas dubbla roller (a). Miljöchefen i medelstor stad 1 och miljöchefen i förortskommun menar däremot att länsstyrelsens roll egentligen är relativt tydlig i regelverket. Problemet är, hävdar de, att länsstyrelsen inte är en oberoende miljömyndighet utan även har att tillvarata näringslivsintressen och stimulera ett gott företagsklimat.⁶⁸ Miljöchefen i medelstor stad 1 hävdar att länsstyrelsen visar en "oerhörd feghet" gentemot kommuner som prioriterar ner tillsynsfrågor till förmån för näringslivsintressen. Miljöchefen anser det märkligt att det inte anses självklart att länsstyrelsen kontrollerar kommunernas tillsynsarbete.

I stället händer det att länsstyrelser ändrar kommunala beslut i mjukare riktning gentemot verksamhetsutövare.⁶⁹ Den före detta miljöchefen i större stad nämner att kommunen, av miljöskäl, sade nej till delar av en planerad fritidsbebyggelse. Länsstyrelsen ville, enligt den före detta miljöchefen, emellertid måna om goda relationer till de överklagande och ändrade därför beslutet.

Enligt miljöchefen i medelstor stad 1 är det vanligt att länsstyrelsen tar ovidkommande hänsyn vid tillståndsprövningar. Länsstyrelsens styrelse och landshövdingen blandar sig i dessa ärenden och påverkar dem i näringslivsvänlig riktning.

Ett exempel, som samma miljöchef nämner, på länsstyrelsens tendens att låta företagareintressen stå över miljöfrågorna är genomförandet av ett mycket stort byggprojekt i södra Sverige.

⁶⁸ Denna "politiska ryggsäck" som genererar passivitet i tillsynsfrågor har noterats även i "Minnesanteckningar från utfrågning den 29 maj 1998", Riksåklagaren 1998, bilaga 2, s 1f. Se även Riksrevisionsverket 1994:8, s 102. Vissa länsstyrelser har integrerat miljö- och byggenheterna. Riksrevisionsverket 1997:47, s 40.

⁶⁹ I ett län Riksrevisionsverket undersökte 1994 menade de intervjuade kommunerna att länsstyrelsens möjligheter att erbjuda stöd begränsades av dess industrivänlighet. Flera länsstyrelser ansåg å sin sida att kommunerna hade en "militant" inställning till lagen om kemiska produkter. Riksrevisionsverket 1994:8, s 100. En av Riksrevisionsverket intervjuad miljöchef uppgav 1997 att man söker juridisk hjälp från NV hellre än från länsstyrelsen, eftersom den senare ogärna formaliserar anmärkningar mot företag. Riksrevisionsverket 1997:47, s 147.

Länsstyrelsens miljöenhet kunde inte agera oberoende, utan belades, enligt miljöchefen, med munkavle och tillsades att inte gå emot något i länsstyrelsens styrelses uppfattning. Miljöchefen beskriver länsstyrelsens agerande i detta ärende som "pinsamt" och anser att myndigheten har en konstig kultur där miljöfrågor betraktas som oviktiga.

4) Länsstyrelsernas dubbla roller (b). Länsstyrelsen har även i en annan bemärkelse dubbla roller. Dels skall den fungera rådgivande mot kommunerna, dels är länsstyrelsen besvärinstans. Nästan alla intervjuade i kommunerna ser detta som ett problem.⁷⁰ Det förekommer att länsstyrelsen avstår från att ge en kommun råd eftersom ärendet kan komma att överklagas till länsstyrelsen. Om länsstyrelsen inte varit tillräckligt insatt vid rådgivningen, kan myndigheten senare tvingas gå emot sitt eget råd. Inspektören i landsbygdskommun hävdar att detta knappast är ett problem i praktiken, då inspektörerna fort lär sig att inte uttryckligen begära råd i konkreta ärenden utan att i stället linda in frågorna i principiella ordalag. I allmänhet anser de intervjuade dock att konflikten rådgivande/besvärinstans är ett otillfredsställande systemfel.

Med dessa olika rollkonflikter och passivitetsproblem uppstår naturligt frågan om länsstyrelserna skall ha fortsatt tillsynsrelaterat ansvar. De flesta intervjuade kommunala företrädare anser att det skulle bli för stort avstånd mellan de centrala och lokala tillsynsmyndigheterna om den regionala nivån försvann. Det behövs, menar de, ett mellanled som har regional överblick och har möjlighet att kommunicera med alla kommuner inom länet.⁷¹ Samtidigt finns i kommunerna den påtagliga upplevelsen av att länsstyrelsen inte lyckats axla den rådgivande och samordnande

⁷⁰ Jfr Riksrevisionsverket 1994:8, s 64, 99, 118, 122; Riksrevisionsverket 1997:47, s 193f; SOU 1993:19, s 171.

⁷¹ Den f.d. miljöchefen i större stad menar att uppdelningen i län inte motsvarar den faktiska situation som råder. Även Riksrevisionsverket hävdar att länen "förlorar i betydelse som indelningsgrund". Skatteförvaltning, försvarsenheterna, polisväsendet m. m. har tagits bort från länsstyrelserna. Riksrevisionsverket 1997:47, s 41.

rollen. En vanlig åsikt är att länsstyrelsens många roller gör den "schizofren" och att det är den tillsynsvägladande rollen som borde prioriteras. En annan möjlighet att råda bot på länsstyrelsens dubbla roller, som flera intervjuade kommunala företrädare ser klara fördelar med, vore att fränta länsstyrelserna tillsynsansvaret i miljöfrågor och i stället inrätta oberoende regionala myndigheter med detta ansvar.

Uppfattningar på central nivå. Göran Wall, KemI:s företrädare, anser att KemI:s samarbete med länsstyrelserna fungerar väl men att länsstyrelsernas roll behöver förtydligas. Vad som borde betonas och som också understryks i miljöbalken, menar Wall, är länsstyrelsernas uppgift att stödja och samordna de lokala tillsynsmyndigheterna. Länsstyrelsen har expertis och överblick över hela regionen på ett sätt som kommunerna saknar. Precis som den lokala och centrala nivån sitter inne med unik kunskap, gör även länsstyrelserna detta, enligt Wall. Om den regionala nivån togs bort, menar Wall, skulle man spara tid på grund av snabbare kommunikation mellan centrala och lokala myndigheter, men samtidigt skulle den totala kunskapen om tillsynsfrågor minska. Wall bedömer att länsstyrelsernas resurser är relativt goda.

Angående länsstyrelsernas dubbla roll som rådgivande och besvärinstans framhåller Wall att det är svårt att sitta på två stolar samtidigt. Det är, menar han, dock inte omöjligt om man tydligt visar vilken hatt man har på sig i de olika situationerna.

Peter Sörngård, NV, uppger sig inte ha en i alla delar klar bild av NV:s samarbete med länsstyrelserna, men upplever att det är svårt att tidsmässigt hålla kontakten och att växla tankar. Takten är så uppskruvad. Länsstyrelserna har till exempel inte haft tid att ge synpunkter på vissa av NV:s utkast till allmänna råd.

I och med årsskiftet 1998/99 hade ingen verksamhet tillstånd enligt miljöbalken som då var ny. Som en följd av förvaltningslagen måste länsstyrelserna prioritera tillståndsprövning framför tillsyn och tillsynsvägladning. Detta försvarar för länsstyrelserna när de skall sköta sina tillsyns- och vägladningsuppgifter. Sörngård menar att detta problem kvarstår så länge tillsyns- och

prövningsfrågor inte åtskiljs organisatoriskt, såvida inte resurserna ökar kraftigt. Att fullt ut skilja frågorna åt på till exempel olika myndigheter skulle emellertid i viss utsträckning innebära en uppbyggnad av dubbla kompetenser.

Länsstyrelsernas roll som tillsynsvägledare är tillräckligt tydlig som den är, anser Sörngård och framhåller betydelsen av att länsstyrelsens utvärderande verksamhet blir likartad mellan olika länsstyrelser. En arbetsgrupp under TFR med representanter för olika centrala och regionala myndigheter arbetar med en gemensam modell för utvärderingar.

Sörngård uppfattar att personal på länsstyrelserna ibland hävdar att den dubbla rollen som rådgivande och besvärsinstans är problematisk. Detta borde enligt Sörngård egentligen inte vara ett problem eftersom överklaganden vanligen handläggs på en annan enhet och att andra personer vid behov bör kunna medverka i ärendet än de som stått för rådgivningen.

SLV:s kontakter med länsstyrelserna inskränker sig i stort sett till att utnyttja länsveterinärer som samordnare och rådgivare inom respektive län. SLV:s företrädare, Per Mattsson, ställer sig frågan om denna mellannivå egentligen är nödvändig. Men nu när den finns, menar Mattsson, ser SLV till att utnyttja den, vilket givit positiva resultat.

Mattsson uppfattar länsstyrelsernas roll som otydlig och anser att det är problematiskt att länsstyrelserna skall fungera både rådgivande och överprövande: man kan, enligt Mattsson, inte ge råd om något som kan komma att överklagas till samma bord.

Mattsson har ingen uppfattning om länsstyrelsernas resurser.

SJV:s företrädare, Jakobsson och Sahlman, anser att länsstyrelsernas resurser varierar från län till län.⁷² Samarbetet med länsstyrelserna bedömer SJV:s företrädare som mycket bra. SJV har föreslagit att länsstyrelserna övertar den operativa tillsynen från kommunerna.

⁷² Det förtjänar att nämnas att flera län endast har en länsveterinär. Länsveterinärens ansvarsområden är livsmedel, smittskydd, djurskydd, djursjukvård och allmänna veterinära frågor.

Ett problem för länsstyrelsernas djurskyddstillsyn är enligt SJV:s företrädare att uppdraget kommer från Jordbruksdepartementet, medan pengarna kommer från Näringsdepartementet. Länsstyrelserna saknar därför en koppling mellan uppgift och medel.

Jakobsson och Sahlman ser det också som problematiskt att länsstyrelsen skall fungera både som rådgivande myndighet och som besvärinstans. I synnerhet blir detta komplicerat när en länsstyrelse endast har en länsveterinär. Vissa länsveterinärer anser sig på grund av de svåra rollgränsdragningarna inte alls kunna yttra sig om enskilda ärenden. Den rådgivande kompetens länsveterinärerna besitter kan därför enligt SJV:s företrädare inte utnyttjas till fullo.

Martin Eriksson, Socialstyrelsen, menar att länsstyrelserna utgör den svagaste länken av de tre tillsynsnivåerna. Socialstyrelsen träffar länsstyrelserna ett par gånger per år. Länsstyrelserna har visserligen hälsoskyddshandläggare, men dessa arbetar normalt även med andra frågor varför de, enligt Eriksson, inte orkar med hälsoskyddsområdet.

I miljöbalken är länsstyrelsernas roll, anser Eriksson, ganska klar. Problemet är att detta inte är fallet i länsstyrelsernas instruktioner och regleringsbrev: då hälsoskydd inte betonas där, nedprioriteras detta område på länsstyrelserna. Eriksson betraktar länsstyrelsernas resurser som "usla": det rör sig om en tiondels tjänst per länsstyrelse.

På grund av den dubbla rollen som rådgivande och överprövande är länsstyrelserna, enligt Eriksson som själv arbetat på en länsstyrelse, mycket försiktiga i att ge råd till kommunerna.

Trots problemen vill Eriksson hellre ha en fungerande länsstyrelse än att den regionala nivån försvinner. Man orkar inte från centralt håll ha löpande kontakt med kommunerna.

I enkäten ställde vi flera frågor som rör länsstyrelserna. Bland annat frågade vi

Hur fungerar er kommuns samarbete med länsstyrelsen? (Frågan ställdes både i enkät nr 1 och i enkät nr 2, se tabell 5.1)

Tre av fyra svarade att samarbetet med länsstyrelsen fungerar bra eller mycket bra. Samarbetet verkar fungera bäst med de minsta kommunerna

Tabell 5.1

	Mycket bra	Bra	Varken bra eller dåligt	Dåligt	Mycket dåligt	Snitt*
Alla	19 %	56 %	21 %	3 %	1 %	3,9
< 10 000	30 %	45 %	23 %	2 %	0 %	4,3
10 000–25 000	18 %	59 %	19 %	3 %	0 %	3,9
25 000–50 000	13 %	62 %	21 %	2 %	2 %	3,8
> 50 000	13 %	54 %	26 %	5 %	3 %	3,7
Chefer	22 %	54 %	22 %	2 %	1 %	3,9
Inspektörer	16%	59 %	21 %	3 %	1 %	3,9

* Snittbetygen i tabellen är uträknade på följande sätt: "mycket bra" motsvarar 5, "bra" motsvarar 4, etc. Denna tabell bygger på data från både enkät nr 1 och enkät nr 2, cirka 90% svarsandel.

Många uppger att samarbetet inte är omfattande. I övrigt lämnades bland annat följande kommentarer:

"Bra om vi tar initiativet, i övrigt dåligt."

"Bristande resurser och kompetens hos länsstyrelsen. Jag ser en fara i om tillsynsvägledningen skall gå genom länsstyrelsen och vi inte kan ta kontakt med NV direkt."

"De vet nog inte riktigt vilken roll de skall spela."

"Bör tydliggöras vem [på länsstyrelsen] som gör vad. De [på förvaltningen] som arbetat tio eller fler år vet, men vi som är nya måste ta reda på allt själva. Stort problem när man är ensaminspektör."

”Ansvaret för tillsynsvägledning är mycket viktigt. Länsstyrelsen *måste* granska kommunerna i detta avseende. Länsstyrelsen *måste* också i förekommande fall ifrågasätta delegerad tillsyn. Kommunerna vill gärna se detta som en inkomstkälla. Avgifterna används för att finansiera annat än tillsyn (nu med sammanslagna nämnder och förvaltningar).”

En annan fråga i enkäten rörande länsstyrelserna var

Anser ni att länsstyrelsens roll inom tillsynsområdet behöver förtydligas? (Se tabell 5.2)

En majoritet av de svarande ansåg att detta inte behövdes. Över 40% svarade dock ja. Enkätresultatet tyder vidare på att tjänstemännen i de minsta kommunerna ser störst behov av att länsstyrelsens roll inom tillsynsområdet förtydligas.

Tabell 5. 2

	Ja
Alla	42 %
< 10 000	57 %
10 000-25 000	39 %
25 000-50 000	33 %
> 50 000	40 %
Chefer	44 %
Inspektörer	40 %

Vi fick bland annat följande kommentarer från dem som svarade ja

”Vad innebär tillsynsvägledning?”

”Länsstyrelsens roll som lagens förlängda arm och regional likriktare måste klargöras/förstärkas.”

”De skulle behöva följa upp kommunernas tillsynsarbete bättre och vara mer kritiska. Det ger även oss ett stöd politiskt.”

”När det gäller naturvårdsfrågor bör länsstyrelsen inte delegera besluten till kommunen, eftersom då blir det politikerna som helt kan styra besluten utifrån turist och fritid.”

Vidare ställde vi följande fråga rörande länsstyrelserna

Anser ni att länsstyrelsens roll inom tillsynsområdet behöver förändras? (Se tabell 5.3)

Även i detta fall svarade en majoritet nej. Andelen som svarade ja var dock ännu större än i föregående fall och uppgick till 45%. Liksom i föregående fall är representanter från kommuner med högst 10 000 invånare mest benägna att svara ja. Det var ingen skillnad mellan svaren från chefer och inspektörer.

Tabell 5.3

	Ja
Alla	45 %
> 10 000	57 %
10 000-25 000	46 %
25 000-50 000	27 %
> 50 000	43 %

Kommentarerna till denna fråga, liksom till den föregående, var ganska få. Men flera anser att på regional nivå bör den samordnande rollen understrykas mer. Två exempel bland dem som svarat ja är:

”Eventuellt renodlas till att omfatta prövning och tillsynsvägledning, vara ett stöd.”

”De bör vara pådrivande gentemot kommunernas politiskt styrda nämnder (och kommunstyrelser) angående behov/-krav.”

Slutligen frågade vi angående länsstyrelserna följande

Hur ser ni på att länsstyrelserna skall fungera både rådgivande och som besvärinstans? (Se tabell 5.4)

Ungefär hälften av alla svarande anser att länsstyrelsernas dubbla roller som rådgivande myndighet och besvärinstans varken utgör en fördel eller en nackdel. I alla kategorier är det betydligt fler som ser den dubbla rollen som en nackdel än en fördel. Mindre än var tionde anser länsstyrelsernas dubbla roller vara en fördel. Större andel inspektörer än chefer ser det som en fördel.

Tabell 5.4

	Fördel	Nackdel	Varken/eller
Alla	10 %	41 %	49 %
< 10 000	14 %	39 %	46 %
10 000-25 000	9 %	42 %	49 %
25 000-50 000	4 %	44 %	52 %
> 50 000	18 %	36 %	46 %
Chefer	7 %	44 %	49 %
Inspektörer	12 %	39 %	49 %

Från dem som angivit att länsstyrelsernas dubbla roll som rådgivande och besvärinstans är en fördel har bland annat följande kommentarer erhållits:

”Erfarenhet och delaktighet ger ökad kvalitet i beslutsfattandet.”

”Man vet litet mer hur deras inställning är när man driver ett ärende.”

”Utan den kompetens som krävs för rådgivning är det svårt att vara en väl fungerande besvärinstans.”

Från dem som är kritiska till länsstyrelsens dubbla roller har bland annat följande kommentarer erhållits:

”Det är länsstyrelsens skriftliga policy att inte uttala sig i enskilda ärenden så den anser sig inte kunna ge råd i enskilda ärenden som kan komma att överklagas.”

”Den rådgivande delen är minimal eftersom de inte vågar säga något som kan äventyras vid ett eventuellt överklagande.”

”Kan bli riktigt illa. Big warning!”

”Svårt att få råd av dem i särskilt ärende. De kan bara uttala sig principiellt och vill ibland inte ens det.”

”[V]i har löst det genom att träffas ibland och diskutera kring fiktiva fall.”

Sammanfattning

Länsstyrelserna påstås av flera av de intervjuade vara passiva i tillsynsfrågor. Fyra möjliga skäl har identifierats: 1) bristande resurser, 2) länsstyrelsens otydliga roll, 3) länsstyrelsens roll att också främja ett gott företagsklimat, 4) länsstyrelsens roll som besvärinstans. I kommunintervjuerna framhålls överlag att länsstyrelsernas roll behöver förtydligas. De dubbla rollerna anses av vissa utgöra ett problem, av andra inte. Vissa bedömer länsstyrelsernas resurser som klart bristfälliga, andra som tillräckliga. Både från kommunalt och centralt håll anser de intervjuade överlag att samarbetet med länsstyrelserna fungerar bra även om det finns undantag. Samarbetet är dock i många fall inte särskilt omfattande.

I enkäterna anser emellertid en majoritet att länsstyrelsernas roll inte behöver förtydligas eller förändras. De som anser att sådana behov föreligger utgör stora minoriteter, 42 % respektive 45 %. Tre av fyra svarade att samarbetet med länsstyrelsen fungerar bra eller mycket bra. Samtidigt uppger flera i enkäterna att kommunens samarbete med länsstyrelsen inte är omfattande.

Samarbetet tycks fungera bäst i de minsta kommunerna. Ungefär hälften av alla svarande anser att länsstyrelsernas dubbla roller som rådgivande myndighet och besvärinstans varken utgör en fördel eller en nackdel. I alla kategorier är det betydligt fler som ser den dubbla rollen som en nackdel än en fördel.

6 Organisation och finansiering på kommunal nivå

Detta kapitel behandlar hur den kommunala nämnd- och förvaltningsorganisationen ser ut och har förändrats under senare år samt vad detta innebär för miljötillsynen. Vidare behandlas kommunernas resurser på miljötillsynsområdet i förhållande till arbetsuppgifterna och hur dessa har ändrats i samband med att miljöbalken trätt i kraft. Slutligen behandlas finansieringen av den kommunala tillsynen samt i vilken mån kommunerna har utvecklat planer och strategier för sitt miljötillsynsarbete.

1993 infördes ett nytt statsbidragssystem. Ett generellt bidrag ersatte de specialdestinerade statsbidrag som tidigare givits kommunerna. Tanken var dels att resurserna skulle utnyttjas mer effektivt, dels att öka kommunernas möjligheter att göra egna prioriteringar. Sedan den nya kommunallagen trädde i kraft 1992 får kommunerna också välja sin egen organisation. I princip kan de tillsätta vilka nämnder de vill.⁷³

Arbetsuppgifter som tidigare legat på länsstyrelserna har i ökad utsträckning överförts till kommunerna.⁷⁴ Detta gäller även tillsyn. Medan centrala myndigheters tillsynsuppgifter decentraliseras till länsstyrelserna, har således också kommunerna fått utökat tillsynsansvar.

⁷³ Statskontoret 1996:12, s 7, 17, 20; SOU 1998:61, s 10.

⁷⁴ Riksrevisionsverket 1997:47, s 23.

I och med miljöbalken fortsätter denna förändring mot ökad decentralisering. Arbetsgruppen om miljöbalkens tillsyn och tillämpning konstaterar att uppgiften att vara tillsynsmyndighet blir en av kommunens viktigaste.⁷⁵ Balken innebär också att kommunerna inte bara har *rätt* utan också *skyldighet* att utöva tillsyn. Dels gäller detta information och rådgivning till verksamhetsutövarna, fastän dessa har eget ansvar för att kunna reglerna. Dels gäller tillsynsskyldigheten regelefterlevnadskontroll och rättsliga åtgärder.

I balken stadgas också att myndigheterna är *skyldiga* att till polis eller åklagare anmäla alla fall där misstanke om brott föreligger.⁷⁶ Trots att tillsynsmyndigheterna, polis och åklagare har lagt ner mycket tid på utbildning och etablering av samrådsgrupper under miljöbalkens första år (1999) så har antalet anmälda miljöbrott ökat kraftigt efter miljöbalkens ikraftträdande. En motsvarande skyldighet att anmäla alla misstänkta miljöbrott fanns, i av balken nu ersatt lagstiftning, endast i miljöskyddslagen. JO har dock vid flera tillfällen framhållit att det åligger en tillsynsmyndighet att också anmäla en misstanke om brott mot en miljölagstiftning som omfattas av myndighetens tillsyn.⁷⁷ Också livsmedelslagen stadgar att tillsynsmyndigheter är skyldiga att verka för att överträdelser av lagen beivras.⁷⁸ Tillsynsmyndigheten skall vidare utdöma miljösanktionsavgift (mellan 5000 och 1 miljon kronor) när en verksamhetsutövare till exempel underlåtit att inlämna miljörapport, vidtagit en tillstånds- eller anmälningspliktig åtgärd utan att ha tillstånd eller inte har gjort anmälan. Analogt med vad som gäller vid polis- och åklagaranmälan skall tillsynsmyndigheten utdöma miljösanktionsavgift även om överträdelsen skett utan uppsåt eller om oaktsamhet inte kan påvisas, och även om verksamhetsutövaren inte fått ekonomiska fördelar genom överträdelsen, samt även

⁷⁵ Regeringen, Ds 1998:22, s 65.

⁷⁶ MB 26 kap 2§; Regeringen, Ds 1998:22, 30f; Riksåklagaren 1998, s 15f.

⁷⁷ Karlmark, 1999.

⁷⁸ Livsmedelslagen 25 a§.

om överträdelsen inte orsakat skada på miljön. Miljösanktionsavgift skall dock inte utdömas om det är "uppenbart oskäligt".⁷⁹

Med en för den kommunala miljötillsynen större arbetsbörda ökar resursbehovet och behovet av en effektivare tillsyn med genomtänkta prioriteringar. Enligt förordningen om tillsyn enligt miljöbalken skall kommunerna genomföra en årligen uppdaterad tillsynsutredning som redogör för tillsynsbehoven, samt varje år upprätta en tillsynsplan.⁸⁰ Beträffande finansieringen av tillsynen gav hälsoskyddslagen och lagen om kemiska produkter inte kommunerna möjlighet att via avgifter finansiera den tillsyn som utövades med stöd av dessa lagar. Miljöbalken innebär dock kommunal självbestämmanderätt över finansieringen av balktillsynen.

6.1 Kommunernas nämnd- och förvaltningsorganisation

Sedan 1992 kan kommunerna själva besluta om sin interna organisation. Därmed försvann det tidigare kravet att det skall finnas en specialreglerad, fristående miljönämnd med egen förvaltning. Statistiken visar att nämnd- och förvaltningssammanslagningarna ökat markant de senaste åren. 1993 hade 72% av kommunerna egen miljö- och hälsoskyddsnämnd. 1999 var siffran nere i 39%. Tendensen på förvaltningsnivån är liknande. 1993 hade 68% av kommunerna egen miljö- och hälsoskyddsförvaltning. 1999 låg andelen på 42%. Det vanligaste är att miljönämnden och miljöförvaltningen slås ihop med byggnadsnämnd respektive byggförvaltning.⁸¹

⁷⁹ MB 30 kap 1 §; förordning (1998:950) om miljösanktionsavgifter.

⁸⁰ SLV har föreskrivit att kommunerna upprättar en tillsynsplan också på livsmedelsområdet. Planen skall fortlöpande följas upp. SLVFS 1996:15, H4, 4§. Dylika krav finns inte inom djurskyddsområdet. Kommunförbundet har emellertid rekommenderat kommunerna att hålla sig med en tillsynsplan också på djurskyddssidan.

⁸¹ Sammanslagningarna är uppenbart vanligast vid nya mandatperioder. Miljö- och hälsotjänstemannaförbundet et al 1999, s 4. Enligt en studie av Kommunförbundet hade cirka 38% av kommunerna egen miljö- och hälsoskyddsför-

Kommunerna driver ofta tekniska verksamheter och byggprojekt. Kommunerna är dessutom ofta huvudmän för till exempel skolor, förskolor och storkök. Enligt kommunallagen får drift och tillsyn dock inte ligga under samma nämnd. Men det finns inte motsvarande uttryckliga reglering på förvaltningsnivå, även om det i förarbetena till kommunallagen och i miljöbalksutredningen påtalas att drift och tillsyn bör hållas isär också i förvaltningsorganisationen.⁸²

Pär Grip har i samband med sitt examensarbete vid Uppsala universitet *Miljösanktionsavgift och åtalsanmälningar enligt miljöbalken* gjort intervjuer med kommunalt verksam tillsynspersonal. Flera intervjuade har påpekat, skriver Grip, att tjänstemännen inom sammanslagna förvaltningar "förlorat i integritet". I en kommun ansåg en tjänsteman att den egna förvaltningen uppfyllt kriterierna för att påföras miljösanktionsavgift. Förvaltningschefen, som var stadsarkitekt, skällde ut tjänstemannen. En förvaltningschef i en annan kommun har tvingats åtalsanmäla sig själv.⁸³

I intervjuerna har vi frågat

om de kommunala tjänstemännens miljönämnd eller miljöförvaltning är sammanslagen med någon annan nämnd respektive förvaltning. Vi frågade både de kommunala tjänstemännen och tjänstemännen från de centrala myndigheterna om de ser några fördelar eller nackdelar med sammanslagningar.

Uppfattningar på kommunal nivå. Av de kommunala företrädare vi intervjuat är det få som över huvud taget ser någon fördel med sammanslagen nämnd eller förvaltning. Inspektören i glesbygdskommun och inspektören i mindre kommun ser dock en

valtning år 1999 medan cirka 36% hade egen miljö- och hälsoskyddsnämnd. Svenska Kommunförbundet 2000, s 7 och 9.

⁸² Miljö- och hälsotjänstemannaförbundet et al 1999, s 3. KLIV-utredningen, som visserligen såg problem i drift och tillsyn under samma förvaltning, ansåg inte att ett förbud i lagstiftningen behövs. SOU 1993:19, s 18f, 185.

⁸³ Grip 2000.

poäng med att miljö- och byggintressen sammanfogas organisatoriskt då detta, menar de, leder till att miljöfrågorna kommer in i ett tidigare stadium i processen.⁸⁴ Om en planering är olämplig ur miljösynvinkel kan miljökontoret bromsa i tid. Flera av de övriga intervjuade i kommunerna hävdar att denna tanke är god men att det är ovanligt att den fungerar i praktiken.

I stort sett samtliga kommunala företrädare nämner i stället en uppenbar nackdel med sammanslagningar. Exploateringsintressen breder ut sig på bekostnad av bevarandointressen. De intressen miljöavdelningen representerar får, menar flera intervjuade, inte en tillräckligt självständig behandling. Det vanligaste vid sammanslagningar är att miljönämnden och miljöförvaltningen slås ihop med byggnämnd och byggförvaltning. När dessa två områden skall samsas under samma enhet uppstår, enligt den före detta miljöchefen i större stad, en "schizofren" situation. De båda avdelningarna har i många fall rakt motsatta intressen och deras personal består av folk från två helt olika kulturer. Det inträffar lätt att ett revirtänkande mellan de sammanslagna enheterna breder ut sig, menar den före detta miljöchefen.⁸⁵

Låt oss först se på nämndnivån. Flera intervjuade kommunala företrädare pekar på att andra intressen än miljöfrågorna hotar att hindra att tillsynslagstiftningen följs vid sammanslagna nämnder.⁸⁶ Inspektören i landsbygdskommun berättar att nämnden handhar vitesförelägganden, åtalsanmälningar och miljöstraffavgifter, och att detta i regel innebär att dessa åtgärder inte vidtas.⁸⁷

⁸⁴ Jfr SOU 1993:19, s 40.

⁸⁵ I 86 av de 166 kommuner som har sammanslagna förvaltningar handläggs miljöfrågorna inte av en egen avdelning. Miljö- och hälsotjänstemannaförbundet et al 1999 s 11.

⁸⁶ Miljö- och hälsotjänstemannaförbundet et al 1999 visade att formell jävs-situation fanns i 17 (10%) av de kommuner som har sammanslagna nämnder. Av dessa hade endast två överlämnat tillsynsuppgifter till länsstyrelsen. Enligt livsmedelslagen finns inte ens denna möjlighet. Miljö- och hälsotjänstemannaförbundet et al 1999, s 11.

⁸⁷ Jfr Rudén et al 1998, s 127.

Miljöchefen i medelstor stad 1 nämner hur en grannkommuns miljönämnd sade nej till ett byggprojekt kommunen ville genomdriva. Då slogs genast miljö- och byggnämnden samman. Enligt miljöchefen var detta en medveten strategi från kommunledningens sida för att strypa miljöfrågorna.

Sammanslagna nämnder medför, enligt flera kommunala företrädare, att kompetensen i miljöfrågor minskar bland ledamöterna, eftersom dessa nu ofta endast har kunskap i byggfrågor. Inspektören i förortskommun anser att nämnden präglas av en total brist på intresse för miljöområdet. Ledamöterna i sammanslagna nämnder har, menar flera intervjuade, ett så stort ämnesområde att greppa att de omöjligt kan sätta sig in tillräckligt i miljöaspekterna. Då även andra områden ingår i deras arbete kan de, enligt inspektören i förortskommun, välja att syssla med sådant som intresserar dem mer än miljöfrågor.

Även på förvaltningsnivå förekommer det, enligt de intervjuade, problem som kan relateras till sammanslagningar. Lagstiftningen innehåller inte något förbud – motsvarande det som finns på nämndnivån – mot att drift och tillsyn ligger under samma förvaltning.

Ett annat problem, som flera intervjuade uppmärksammat, är att avvägningsfrågor mellan miljö- och exploateringsintressen, som borde komma upp till öppen behandling och debatt i nämnden, i stället förväntas bli lösta på tjänstemannanivå. De politiskt viktiga konflikter som finns mellan bevarandefrågor och exploateringsfrågor försvinner redan i beredningen på förvaltningen. När politikerna får förslagen är konflikterna "borta" då de motsatta intressena sammanvägts av tjänstemännen. Detta innebär naturligtvis inte att inga politiska bedömningar gjorts. De har dock skötts genom en organisatorisk manöver som låter sammanvägningen mellan miljö- och andra intressen ske inne i beredningen i stället för att diskuteras öppet. I praktiken, hävdar flera av dem vi intervjuat, betyder sammanslagna förvaltningar i

detta avseende att miljöintressen överskuggas av byggintressen och inte kommer upp till diskussion på likvärdiga villkor.⁸⁸

Även på andra sätt sägs förvaltningssammanslagningar medföra nackdelar. Om förvaltningschefen kommer från byggområdet gör detta att inspektörerna riskerar att hamna i en olämplig beroendeställning: de kan dra sig för att vidta åtgärder mot verksamhetsutövare, eftersom detta skulle väcka förvaltningschefens ogillande. Inspektören i landsbygds kommun befinner sig själv i en sådan situation. Förvaltningschefen vill, hävdar inspektören, ständigt "peta" i miljöfrågorna utan att ha ens den mest grundläggande kunskap. Chefens budskap är att tillsynspersonalen inte skall "sticka ut hakan". Detta leder enligt inspektören lätt till att man ägnar sig åt administration i stället för tillsyn, då det senare misshagar chefen och – menar inspektören – märks i lönekuvertet.

Inspektören i förortskommun uppger sig ha liknande problem. Förvaltningschefen, som enligt inspektören utgör ett större bekymmer än nämnden, har motarbetat inspektörerna i flera ärenden. Han försöker till exempel stryka åtalsanmälningar och nekar att ta vissa ärenden till nämnden. Dessutom har förvaltningschefen, menar inspektören, medvetet vilselett nämnden angående budgeten för att miljöfrågorna skall nedprioriteras.

Den före detta miljöchefen i större stad upplever sig ha hamnat i ett "skräckscenario". Kommunpolitikerna planerade att bygga ett utvecklingscentrum. Först mycket sent i processen fick miljökontoret kännedom om planerna. Miljökontoret såg det som troligt att marken där byggnaden skulle uppföras var förorenad. Miljökontoret menade därför att planerna borde stoppas. Eftersom dessa var så långt framskridna antog nämnden ändå projektet, trots att ingen egentlig utredning av miljöaspekterna gjorts. Vår intervjuperson försökte ta tag i fallet men satt, enligt egen utsago, i en "gisslanroll" då miljö- och byggkontoren var underställda samma chef. Den före detta miljöchefen menar

⁸⁸ Kia Regnér påpekar i ett särskilt yttrande till KLIV-utredningen att denna helt förbigått "intresse- och lojalitetskonflikter mellan exploateringsintressen och bevarandointressen". SOU 1993:19, s 207.

att de otydliga roller som uppstår vid sammanslagning förhindrade att den miljöhotande processen kunde avbrytas på ett tidigt stadium.

Miljöchefen i medelstor stad 1 menar att sammanslagna förvaltningar drabbats av den allmänna trenden att betrakta tillsyn som något fult. Man glömmer eller förnekar, hävdar miljöchefen, att miljökontoren har den tydligaste myndighetsfunktionen i kommunen – att bedriva regelefterlevnadskontroll.

Uppfattningar på central nivå. Samtliga intervjuade företrädare för centrala tillsynsmyndigheter anser att det är problematiskt med nämnd- och förvaltningssammanslagningar. KemI:s representant, Göran Wall, kallar tillsyn över egen verksamhet "horribelt" och hävdar att detta måste förbjudas även på förvaltningsnivå.

Peter Sörngård, NV, anser också att sammanslagningar bör förbjudas på förvaltningsnivå. Personer i de sammanslagna förvaltningarna som kommer från miljöområdet och de som i stället har till exempel byggnadsfrågebakgrund eller kommer från driftsidan representerar två olika kulturer och synsätt eller motstående intressen. Det går inte att bedriva tillsyn över sin egen chef, anser Sörngård.

SLV:s företrädare, Per Mattsson, ser ett "enormt problem" med sammanslagningarna vad gäller dricksvatten (som räknas som livsmedel). Här finns huvudman och tillsynsansvar inom samma nämnd. Detta, tror Mattsson, måste vara unikt för Sverige. Vidare pekar Mattsson på att kommunerna ofta är huvudmän för skolkök och därför sannolikt har problem med att vara opartiska i tillsynen av dessa.

SJV:s företrädare menar att djurskyddsfrågor får mindre utrymme ju fler verksamhetsområden nämnden och förvaltningen har ansvar över. I sammanslagna nämnder och förvaltningar finns följaktligen sämre förståelse för djurskyddsaspekter. Detta skulle, framhåller Jakobsson och Sahlman, lösas om SJV:s förslag att överföra djurskyddstillsynen till länsstyrelserna genomdrevs. Om så inte sker menar Jakobsson att det åtminstone är bättre

med samarbete *mellan* olika kommuners miljönämnder än att slå ihop dem med andra nämnder *inom* kommunerna.

Martin Eriksson, Socialstyrelsen, hävdar att det inte finns några miljöfördelar med sammanslagningarna. Trovärdigheten inför invånarna fordrar att tillsynen sköts oberoende av andra intressen. Dock behöver situationen utredas, menar Eriksson, eftersom vad som hittills framkommit framför allt är farhågor.

I intervjuerna frågade vi också

hur de eventuella problem som beror på sammanslagningar av nämnder respektive förvaltningar skulle kunna lösas.

Fem av de kommunala företrädarna vill uttryckligen ha ett förbud mot sammanslagningar. De vill återgå till den tidigare modellen där det stadgades att varje kommun skall ha egen miljö- och hälsoskydds nämnd och motsvarande förvaltning. Miljöchefen i medelstor stad 1 menar att detta är en fråga om civilisation och rättssäkerhet. Medborgarna måste kunna veta att miljöintressen prövas opartiskt enligt lag i stället för att kontakter och personliga aspekter avgör.

Den före detta miljöchefen i större stad är något försiktigare än nämnda fem kommunala företrädare och anser att regering och riksdag borde se till att sammanslagningarna utvärderas och utreds. Om det framkommer att de inte är förenliga med miljöbalkens mål om en hållbar utveckling, menar den före detta miljöchefen, bör sammanslagningarna förbjudas.

Miljöchefen i medelstor stad 2 tror att protester skulle utbryta om förbud mot sammanslagningar skulle föreslås: det skulle strida mot det kommunala självbestämmandet. Miljöchefen anser dock att det åtminstone måste regleras vilka kontor som får ingå i vilka förvaltningar.

Beträffande det sistnämnda kunde man möjligen tycka att det är rimligare att slå ihop miljönämnder och miljöförvaltningar med till exempel räddningsenheter än med byggenheter. Även vid sammanslagning med räddningstjänst kan dock konflikter

uppträda till exempel inom området kemikaliehantering.⁸⁹ Inspektören i industrikommun menar dessutom att räddningsområdet är mer tydligt lagreglerat än miljöfrågorna, varför de senare riskerar att nedprioriteras vid sammanslagning.

Två av de intervjuade kommunala företrädarna är explicit motståndare till ett förbud mot sammanslagningar. Den ena, inspektören i industrikommun, menar att problemen inte är av den digniteten att ett förbud är påkallat, men att det likväl måste regleras i lag att drift och tillsyn inte får ligga under samma förvaltning. Den andra, inspektören i mindre kommun, anser att de kommunala politikerna bör resonera om vilka mål man vill nå och kontrollera att de uppfylls: att se till att miljöfrågorna verkligen kommer med på ett tidigt stadium i planeringsprocesserna.

I enkäterna ställde vi frågan

Har er kommun egen miljönämnd/förvaltning eller är den/de sammanslagna med någon annan?⁹⁰ Vi bad också om kommentarer angående eventuella fördelar, nackdelar etc. (Frågan ställdes både i enkät nr 1 och i enkät nr 2, se tabell 6.1)

Enkätresultatet visar att egen nämnd och förvaltning är långt vanligare i större än i mindre kommuner. Vissa av svaren är övervägande positiva till sammanslagningar medan andra är övervägande negativa. Även om alla kommentarer inte har kunnat placeras i någon av dessa två kategorier tycks det dock klart att de flesta anser egen nämnd och förvaltning vara att föredra. Notera att kritiken mot sammanslagningar tycks öka med ökad kommunstorlek. Fler miljöchefer tycks vara positiva till sammanslagningar jämfört med inspektörer.

⁸⁹ Miljö- och hälsotjänstemannaförbundet et al 1999, s 3.

⁹⁰ I MHTF m fl 1999 ställde i mars 1999 samma fråga och fick svar från 282 kommuner. Resultatet av enkäten var: 39% hade egen nämnd och 42% hade egen förvaltning. I kommuner med < 10 000 invånare var siffrorna 21% resp 28%. 10-25 000 invånare: 29% resp 35%. 25-50 000 invånare: 57% resp 54%. 50-100 000 invånare: 65% resp 58%. > 100 000 invånare: 91% resp 100%. Se även not 81.

Tabell 6.1

	Egen nämnd	Egen förvaltning	Sammanlaggen nämnd	Sammanlaggen förvaltning	Fördelarna med sammanslagning överväger	Nackdelarna med sammanslagning överväger
Alla	37%	38%	63%	62%	30%	70%
< 10 000	20%	28%	80%	72%	35%	65%
10000-25000	27%	28%	73%	72%	32%	68%
25000-50000	54%	52%	46%	48%	25%	75%
> 50 000	74%	68%	26%	32%	14%	86%
Chefer					33%	67%
Inspektorer					27%	73%

Denna tabell bygger på data från både enkät nr 1 och enkät nr 2, cirka 90% svarsandel. Det gäller dock inte de två kolumnerna längst till höger vilka endast baseras på svar från enkät nr 1.

Från dem som är positiva till sammanslagningar erhöll vi bland annat följande kommentarer:

”Det underlättar tillsynsarbetet. Kortare besluts- och handläggningstid vid gemensamma ärenden.” (Nämnd sammanlaggen med plan- och räddningsnämnd, förvaltning med plankontor.)

”Kan komma tidigare in i planprocessen.” (Byggnämnd, byggkontor.)

”Miljöfrågorna har fått en ökad tyngd i kommunens planering och bygglovgivning.” (Bygg- och trafiknämnd, byggkontor.)

”Fungerat bra sedan 1992. En starkare och tyngre organisation har skapats. Plan- och byggfrågor har fått starkare miljöprägel.” (Byggnämnd, stadsarkitektkontor.)

”Inga problem. Bra i en så liten kommun.” (Bygg- och räddningsnämnd, bygg- och räddningskontor.)

”Den breda kompetensen är en fördel i vissa stora frågor, där tre nämnder kan komma fram med delvis samstämmiga beslut.” (Egen nämnd, bygg- och tekniskt kontor.)

Från dem som är negativa till sammanslagningar erhöll vi bland annat följande kommentarer:

”Här förekommer ekonomisk styrning (budget) samt lojalitetskonflikter.” (Byggnämnd, teknisk förvaltning.)

”Motstridiga beslut från ett och samma kontor, vilket allmänheten kan uppfatta som underligt. Ärenden som tidigare skickades på remiss mellan kontoren blir ibland bara granskade av ena sidan i den nya förvaltningen.” Byggnämnd, byggkontor.)

”Nackdelarna är framför allt en identitetskris hos handläggarna (när är man myndighet respektive rådgivande?). Samråd har utvecklats till att någon ställer sig i dörröppningen, kommer med en lösryckt fråga, får svar, går därifrån och sedan anser att samråd skett. Vi får inte längre planer och dylikt för granskning på samma sätt som när vi var en egen nämnd/-förvaltning.” (Byggnämnd mm, byggkontor mm.)

”Risk för oklar organisation utåt sett. En stor del av tiden går åt till att förklara uppbyggnad samt klargöra roller för utomstående.” (Byggnämnd, teknisk förvaltning.)

”Fördelar [med egen nämnd och förvaltning] bland annat för att hålla roller tydliga. Inte minst viktigt nu med ambitions-

höjningarna till följd av miljöbalken.” (Egen nämnd, egen förvaltning.)

”Två (eller tre) vitt skilda kulturer. Tar nog en generation att överbrygga.” (Bygg-, plan- och trafiknämnd, bygg- och plankontor.)

”Kulturkollisioner: bevarande och miljöhänsyn, långsiktigt hållbart mm krockar med exploateringen. Svårt med arkitekt som förvaltningschef.” (Byggnämnd, byggkontor.)

”Sammanlagda enheter förutsätter att man kommer överens internt. Särskilda enheter kan fungera utan att personerna på enheterna fungerar ihop. Varför bygga in ett systemvillkor i systemet?” (Plan- och byggnämnd, plan- och byggkontor.)

”Vår trovärdighet som oberoende tillsynsinspektion ifrågasätts, särbehandlas kommunens anläggningar? Många anser att miljökontoret är en serviceinrättning och bör arbeta så.” (Byggnämnd, stadsingenjörskontor.)

”Tekniska chefen blev förvaltningschef över den nya stora organisationen. Svårt att driva tillsyn över kommunens anläggningar (avloppsreningsverk, skolor mm). Politikerna både exploatörer och 'bevarare'. Dubbel roll. Ofta döljs kritiska synpunkter i beslut.” (Byggnämnd, bygg- och tekniskt kontor.)

”Jävsituation kan uppstå. Beroendeförhållande mellan anställd och dennes förvaltningschef när det gäller befordran, kompetensmässig utveckling, löneutveckling mm. Inga fördelar.” (Byggnämnd, kultur-, fritids-, bygg- och tekniskt kontor.)

”Tillsyn över verksamheter som leds av ens egen chef är ingen fördel!” (Byggnämnd, bygg- och tekniskt kontor.)

”Myndighetsbeslut från miljökontoret som är negativa för tekniska kontoret främjar självfallet inte stämningen inom förvaltningen.” (Egen nämnd, bygg- och tekniskt kontor.)

”Det är lätt hänt att något som skulle kunna vara ett miljöärende hamnar mellan ‘två stolar’ och inte blir utrett på ett tillfredsställande sätt. Gränserna mellan miljö, bygg och räddning blir diffusa. Med mera, med mera, med mera.” (Bygg- och räddningsnämnd, byggkontor.)

”Vid sammanslagna nämnder riskerar ställningstaganden bli kompromisser redan på förvaltningsnivå. Alla synpunkter kommer inte fram. Man får enfald i stället för mångfald som beslutsunderlag.” (Egen nämnd, egen förvaltning.)

”Jävsituation med en chef som är chef över de verksamheter som det sker tillsyn över.” (Byggnämnd, teknisk förvaltning.)

”Det är nog lättare att sätta sig in i en del av lagstiftningen än en större del, till exempel bygg- och räddningstjänst.” (Egen nämnd, egen förvaltning.)

”Vi ser det som positivt [med egen nämnd och förvaltning]. Det har funnits sammanslagningstankar bland politiker, men vi ‘lyckades hålla emot’.” (Egen nämnd, egen förvaltning.)

Sammanfattning

Allt fler miljönämnder och miljöförvaltningar slås ihop med andra enheter, främst byggenheter. Vanligast är detta i mindre kommuner. Endast något mer än en tredjedel av kommunerna har i dag enligt vår enkätundersökning en fristående miljöförvaltning. Det samma gäller fristående miljönämnd. En nämnd får enligt gällande regler inte ha tillsynsansvar över egen verksamhet. Detta förbud gäller emellertid inte på förvaltningsnivå.

Både bland de intervjuade och i enkätsvaren är det en klar majoritet som anser att sammanslagningarna innebär större nackdelar än fördelar. Cirka 70% av dem som svarat på enkäten anser att nackdelarna med sammanslagningar överväger. Samtliga intervjuade från de centrala myndigheterna ansåg det problematiskt med sammanslagningar. Flera av dem vill ha ett förbud mot tillsyn över egen verksamhet även på förvaltningsnivå. Denna synpunkt är vanlig även i enkäterna och kommunintervjuerna. Många intervjuade kommunala företrädare anser dessutom att sammanslagningarna bör förbjudas helt och hållet.

Några av de vanligaste nackdelarna med sammanslagningar som framförts är att de leder till att exploateringsintressen breder ut sig på bekostnad av bevarandeintressen; att politiskt viktiga avvägningsfrågor riskerar att försvinna redan i tjänstemannaberedningen utan att komma upp till öppen diskussion på politisk nivå; och att inspektörer riskerar att behöva åtalsanmäla sina egna chefer. Flera har i intervjuerna och enkäterna påtalat stora problem med en förvaltningschef som inte är intresserad av miljöfrågor och tillsynsfrågor.

Några fördelar med sammanslagningar har också framförts: bland annat att beslutsgång och handläggningstid har blivit kortare och att miljöfrågorna kan komma in tidigare i processen samt få ökad tyngd.

6.2 Kommunala resurser i förhållande till arbetsuppgifterna

I den enkätundersökning som fackförbunden Miljö- och hälsotjänstemannaförbundet (MHTF), Sveriges Naturvetareförbund (SN) och Sveriges Kommunaltjänstemannaförbund (SKTF) genomförde 1999 konstateras: "Generellt har arbetsbelastningen ökat för alla kommuner utan att man tilldelats tillräckligt med resurser. Medan statliga verk och länsstyrelser gjort nyanställningssatsningar till följd av balken, har detta i klart lägre grad blivit fallet på kommunal nivå. Detta trots att balken medför

ökad decentralisering av tillsynen och en allmän skärpning av lagstiftningen.”⁹¹

I intervjuerna med de kommunala tjänstemännen frågade vi hur arbetsbelastningen och resurstilldelningen (eventuellt) förändrats vad gäller tillsynen i kommunen i och med balkens ikraftträdande.

Fem företrädare från kommunerna uppger att resurserna är kvar på samma nivå som tidigare. En uppger att resurserna är kvar på samma eller en lägre nivå. Tre intervjuade uppger att resurserna ökat. Arbetsbelastningen, däremot, har ökat i nästan samtliga kommuner. Endast miljöchefen i medelstor stad 1 bedömer den som oförändrad.

I intervjuerna med de kommunala tjänstemännen frågade vi också

om de ansåg att resurserna beträffande miljötillsyn i kommunen var tillräckliga för att kunna uppfylla de krav lagen ställer på en kommunal miljötillsynsmyndighet.

Den överväldigande majoriteten svarade nej. Bara miljöchefen i förortskommun svarade ja. Den före detta miljöchefen i större stad ser ett problem med att det på den sammanslagna förvaltning, som den före detta miljöchefen tillhör, görs en helhetsbedömning av resursbehovet; miljöenheten får med andra ord inte öronmärkta pengar.

I enkäten frågade vi

Hur bedömer ni att arbetsbelastningen och resurstilldelningen förändrats vad gäller tillsynen i er kommun i och med miljöbalkens ikraftträdande? (Se tabell 6.2)

Ingen uppger att arbetsbelastningen minskat med mer än 5%. Över 90% uppger att arbetsbelastningen ökat med minst 5%,

⁹¹ Miljö- och hälsotjänstemannaförbundet et al 1999, s 12.

46% uppger att den ökat med mer än 20%. Resurerna har däremot överlag inte ökat i motsvarande utsträckning. Cirka 85% uppger i enkäten att resurserna är oförändrade eller har minskat.

Tabell 6.2

	Ökat >20%	Ökat 5-20%	± 5% oförändrad	Minskat > 5%
Alla				
Arbetsbelastn	46%	47%	7%	0%
Resurs-tilldeln	5%	10%	68%	16%
< 10 000				
Arbetsbelastn	47%	47%	7%	0%
Resurs-tilldeln	3%	3%	79%	14%
10 000-25 000				
Arbetsbelastn	47%	45%	8%	0%
Resurs-tilldeln	8%	3%	68%	20%
25 000-50 000				
Arbetsbelastn	46%	46%	8%	0%
Resurs-tilldeln	0%	25%	71%	4%
> 50 000				
Arbetsbelastn	42%	58%	0%	0%
Resurs-tilldeln	0%	33%	42%	25%

De administrativa uppgifterna uppges av flera ha ökat genom miljöbalkens införande. Två andra kommentarer:

”Balken kräver att myndigheten fullgör sina skyldigheter, då ökar belastningen.”

”...total brist på gehör och förståelse hos andra tjänstemän på chefsposition i kommunen, vilket gör att politikerna inte heller förstår. Kommunens totala ekonomi överskuggar.”

I enkäten frågade vi också

Anser ni att resurserna avsatta för miljötillsyn i er kommun är tillräckliga för att uppfylla de krav lagen ställer på en kommun inom miljöområdet? (Frågan ställdes både i enkät nr 1 och i enkät nr 2, se tabell 6.3)

Cirka 80% svarar nej. Störst andel som svarade ja var det i kommungruppen med flest invånare. Andelen chefer som anser att resurserna är tillräckliga för att uppfylla lagens krav är mer än dubbelt så stor som andelen inspektörer men ändå inte större än 25%. De som svarat något annat än ja eller nej har sorterats in under "övrigt".

Tabell 6.3

	Ja	Nej	Övrigt
Alla	18%	81%	2%
< 10 000	18%	80%	2%
10000-25000	12%	85%	2%
25000-50000	17%	81%	2%
> 50 000	29%	71%	0%
Chefer	26%	74%	0%
Inspektörer	9%	88%	2%

Denna tabell bygger på data från både enkät nr 1 och enkät nr 2, cirka 90% svarsandel

Bland kommentarerna märks:

"Trots utökade tillsynsuppgifter drabbas förvaltningen kontinuerligt av besparingskrav. Man får ofta intrycket att kommunledningen helst inte skulle vilja avsätta några resurser alls."

"Vi har valt bort områden som vi är skyldiga att bevaka."

”De kommunala resurserna för miljötillsyn har alltid varit o-
tillräckliga, men blivit ännu sämre på senare år.”

”Kommunerna har inte fått tillräckligt tydliga signaler från
riksdag och regering!”

”Vi hinner knappt besöka tillsynsobjekten. Hinner aldrig
genomföra kampanjer eller projekt.”

För att undersöka om det finns ett samband mellan mängden
personella resurser och hur väl miljötillsynen uppges fungera i
den egna kommunen har vi i tabellen nedan jämfört resultaten
från två frågor i enkät nr 1 Tabellen anger genomsnittligt antal
inspektörsårsarbetskrafter för de kommuner där de svarande be-
dömt miljötillsynen fungera 1) mycket bra eller bra, 2) varken
bra eller dåligt, 3) dåligt eller mycket dåligt. Det framgår att
synen generellt *i varje kommunkategori* uppges fungera bättre
där antalet inspektörer är fler. (Se tabell 6.4)

Tabell 6.4

	Mycket bra eller bra	Varken bra eller dåligt	Dåligt eller mycket dåligt
< 10 000	2,4	1,3	1,3
10 000- 25 000	2,4	2,5	1,6
25 000- 50 000	5,5	3,1	
> 50 000	11	11	

Ingen av kommunkategorierna 25 000-50 000 och > 50 000 har angivit att miljö-
tillsynen fungerar dåligt eller mycket dåligt med ett undantag, där den svarande
inte angivit antalet årsarbetskrafter.

Sammanfattning

Alla utom en av de intervjuade kommunala tjänstemännen upp-
ger att arbetsbelastningen har ökat sedan miljöbalken infördes.
Av dem som besvarat enkäten uppger 93% att arbetsbelast-
ningen ökat med minst 5%, 46% uppger att den ökat med mer

än 20% Resurserna har däremot överlag inte ökat i motsvarande utsträckning. Cirka 85% uppger i enkäten att resurserna är oförändrade eller har minskat. Nio av tio intervjuade kommunala tjänstemän och cirka 80% av de som besvarat enkäterna anser att kommunens resurser för miljötillsyn inte är tillräckliga för att klara av att uppfylla de krav lagen ställer på en lokal tillsynsmyndighet.

6.3 Finansiering av den kommunala tillsynen

Kommunerna avgör själva hur deras miljötillsyn skall finansieras – via skatter och/eller avgifter. Det finns i balken inga formella hinder för att låta tillsynens kostnader helt täckas av avgifter.⁹² Även finansieringen av djurskyddstillsynen beslutas av kommunerna och utgörs av skatteintäkter och avgifter. För kommunernas livsmedelstillsyn uttas årsavgifter som är centralt fastställda av SLV.⁹³

I intervjuerna med de kommunala tjänstemännen frågade vi hur tillsynen finansieras i kommunerna, om det går att ta ut full kostnadsersättning för inspektionsverksamheten och, om det är ett problem att finansieringssystemen och avgifternas storlek skiljer sig åt mellan olika kommuner.

Av våra intervjuer med miljö- och hälsoskyddschefer och inspektörer framgår att skattemedel överlag står för den klart största delen av finansieringen i deras kommuner.⁹⁴ Endast en av

⁹² Kommunförbundet har rekommenderat landets kommuner att i möjligaste mån ta ut avgifter och då räkna in all den tid som används till och i samband med inspektionerna.

⁹³ Förslag har dock framförts om att decentralisera dessa beslut till kommunerna även inom livsmedelsområdet. SOU 1996:61, s 145.

⁹⁴ Detta överensstämmer med uppgifter från Kommunförbundet, som undersökt 1999 års tillsynsfinansiering. I genomsnitt 31% av miljötillsynen täcktes då av avgifter. Det är en ökning med 7%-enheter sedan 1996. Andel täckt av avgifter 1999: livsmedel 71%, djurskydd 17%, hälsoskydd 13%, miljöskydd 42%.

de intervjuade, den före detta miljöchefen i större stad, uppger att det går att nå full kostnadstäckning för inspektionsverksamheten. Miljöchefen i förortskommun uppger att tillsynen i kommunen senast år 2003 skall vara helt självförsörjande. Övriga kommunala företrädare säger sig inte kunna ta ut full kostnadstäckning för inspektionsarbetet. I de flesta fall är man långt ifrån att nå full kostnadstäckning för inspektionsverksamheten.

Flera av de kommunala företrädarna hävdar att det är svårt att förklara för företag som är etablerade i olika kommuner varför man tar ut mer avgifter än till exempel grannkommunen. Flera påpekar också att ovidkommande politiska hänsyn ibland tas när det gäller beslut om avgifter. Genom att underlåta att ta ut vissa avgifter kan en kommun subventionera vissa verksamheter.

Flera anger det som problematiskt att låga eller inga tillsynsavgifter kan ge kommuner som är ointresserade av tillsyn konkurrensfördelar: företag flyttar dit kostnaderna är lägst.⁹⁵ Dessutom kan fattiga kommuner välja att nedprioritera sådan tillsyn som är svår att få självförsörjande. Här innebär den kommunala självbestämmanderätten, enligt inspektören hos miljöchefen i medelstor stad 2, en olämplig styrning av tillsynens inriktning.

Kommunerna beslutar inte bara själva över hur fördelningen skatt/avgifter skall se ut. De avgör också fördelningen fast avgift/timavgift. Endast miljöchefen i förortskommun är uttryckligen positiv till denna självbestämmanderätt. Flera påpekar att administrativa vinster kunde göras om en och samma avgiftstyp beslutades gälla överallt. Som det är i dag föregås de kommunala besluten om avgiftstyperna ofta av utdragna diskussioner i kommunfullmäktige. Med ett nationellt enhetligt system skulle kom-

(Med balken finns som nämnt dock ökade möjligheter att ta ut avgifter, men kom ihåg att livsmedels- och djurskyddstillsynen knappt omfattas av balken.) Svenska Kommunförbundet 1997, s 7, 14, 16f. Svenska Kommunförbundet 2000, s 17-18.

⁹⁵ Problemet att företag riskerar att flytta dit kraven är lägst har till exempel uppmärksammats av Francis 1993, s 54.

munerna dessutom slippa långa meningsutbyten med verksamhetsutövarna om varför avgifterna är som de är.⁹⁶

Frågan är dock om timavgift eller fast avgift är lämpligast. Inspektören i mindre kommun framhåller att fasta avgifter är orimliga. Om en verksamhetsutövare betalar en fast årsavgift för tillsyn borde vederbörande få besök varje år. Men så är inte alltid fallet. I stället får de fasta avgifterna fungera som buffert och finansiera annat miljöarbete i kommunerna, menar inspektören.

Timavgifter förefaller, av våra intervjuer att döma, emellertid också problematiska. Svårigheten är att det är omöjligt att ta ut avgifter för all den tid som läggs ned på en inspektion. Verksamhetsutövarna, som bara ser själva inspektionen, är inte villiga att betala även overheadkostnader, och politikerna går dem till mötes.

Kommunerna bestämmer också själva över avgifternas storlek. Enligt statistik från Kommunförbundet varierade timavgifterna mellan kommunerna 1999 från 250 kronor till 800, med ett snitt på 530 kronor. Länsstyrelserna timavgift är 800 kr.⁹⁷ Enligt Utredningen om djurskyddstillsynen varierade 1995 timavgifterna bara för djurskyddstillsyn från 250 till 650 kronor, den fasta besöksavgiften mellan 175 och 6 750 kronor, och den fasta årsavgiften mellan 100 och 10 000 kronor.⁹⁸

⁹⁶ Jfr Riksrevisionsverket 1996:10, s 39; SOU 1998:61, s 14. KLIV-utredningen: "[J]ordbrukarna är negativa till avgifterna. Vid besöken på gårdarna går ofta mycket tid åt till att diskutera avgifterna, i stället för till tillsyn". SOU 1993:19, s 78. 1996 avgiftsfinansierades, enligt Kommunförbundets undersökning, i var fjärde kommun inte djurskyddstillsynen över huvud taget. I glesbygdskommuner var kostnadstäckningen inom djurskyddstillsynen i snitt så låg som 2,4%. Svenska Kommunförbundet 1997, s 14 och bilaga 4. Utredningen om djurskyddstillsynen skriver å sin sida: "105 av 236 kommuner tar enligt enkätsvaren inte ut någon avgift alls för [djurskydds]tillsynen." SOU 1996:13, s 96. Utredningen påpekar också att en tredjedel av de undersökta kommuner som hade djurhållning med lantbrukets djur inte utövade regelbunden tillsyn alls över sådana objekt. Regelbunden tillsyn över annan djurhållning (kennlar, djurparker etc) utövades av 40-50% av kommunerna. SOU 1996:13, s 47.

⁹⁷ Svenska Kommunförbundet 1999, s 5, 17.

⁹⁸ SOU 1996:13, s 98.

Det råder delade meningar om rimligheten i att låta kommunerna själva avgöra avgifternas storlek. Vissa framhåller att förutsättningarna skiljer sig från kommun till kommun – till exempel mellan jordbruks- och livsmedelsdominerade – och att det av den anledningen inte är lämpligt med ett enhetligt belopp. Avdelningschefen i storstad menar emellertid att en större enhetlighet än i dag är önskvärd. Inspektören i glesbygdskommun anser att det borde finnas centralt beslutade faktorer som är styrande för avgifternas storlek. Exempel på sådana faktorer skulle kunna vara antal inspektionsobjekt, antal årsarbetskrafter och förbrukad mängd kemikalier.

Miljöchefen i medelstor stad 1 ser det som direkt felaktigt att alla fatta kommunala beslut om avgifternas storlek. Miljöintresserade kommuner har här en möjlighet, menar miljöchefen, att undergräva tillsynsverksamhetens ekonomiska resurser. Kommunens roll som företagsfrämjare hotar att spela in vid dessa beslut.

I sammanhanget kan nämnas att tillsynen inom arbetsmiljöområdet inte är finansierad via avgifter. En anledning till det är just att undvika risken för ovidkommande styrning av inspektionsverksamheten. Inspektören i förortskommun anser också att avgifter är olämpliga. (KLIV-utredningen skrev 1993: "Ett vanligt synsätt har varit att skyddet av hälsan och miljön är viktiga samhällsuppgifter som skall finansieras via skattemedel."⁹⁹

I enkäterna frågade vi

Hur finansieras inspektionsverksamheten och tillsynen i stort i er kommun? (Se tabell 6.5)

Över hälften av de svarande angav att inspektionsverksamheten huvudsakligen finansieras via skatter. Endast cirka 10% uppger att inspektionsverksamheten huvudsakligen finansieras via avgifter. Många har dock inte uppgivit fördelningen mellan avgifter och skatter, vilket gör resultatet osäkert.

⁹⁹ SOU 1993:19, s 178.

Tabell 6.5

	Huvudsakligen avgifter	Huvudsakligen skatter	Ospecifierat
Alla	10%	54%	37%
< 10 000	17%	50%	33%
10 000-25 000	5%	64%	31%
25 000-50 000	8%	38%	54%
> 50 000	15%	46%	38%

I enkäten frågade vi

Går det att ta ut full kostnadsersättning för inspektionsverksamheten? och går det att ta ut full kostnadsersättning för övrig tillsynsverksamhet? (Se tabell 6.6)

Endast cirka 13% anser att det går att ta ut full kostnadsersättning för inspektionsverksamheten. Ännu färre, knappt hälften så många, anser att det går att ta ut full kostnadsersättning för övrig tillsynsverksamhet. I kommuner med minst 50 000 invånare svarade ingen ja på någon av frågorna.

Tabell 6.6

	Full kostnadsersättning för inspektionsverksamhet ja	Full kostnadsersättning för övrig tillsynsverksamhet ja
Alla	13%	6%
< 10 000	16%	6%
10 000-25 000	12%	7%
25 000-50 000	20%	4%
> 50000	0%	0%

I de kommentarer vi erhållit i samband med frågan påpekar flera att det saknas politisk vilja att ta ut full kostnadstäckning. För övrigt erhöi vi bland annat följande kommentarer:

”Går och går – det kanske det gör. Men det skulle vara olämpligt. Mycket kan ju vara exempelvis hobbyverksamhet (djurskydd).”

”Avgifterna har i många fall blivit ett självändamål. Det vill säga man har inte avgifter för att få en bättre miljö, utan för att finansiera verksamheten. Detta upplevs, med all rätt, som en smygbeskattning.”

”Vi har inte samma mentalitet som konsulter när det gäller vad man kan debitera.”

”En ganska stor del av vår tillsyn har initierats av klagomål. Dessa klagomål är inte alltid berättigade. Det är inte möjligt att i sådana fall identifiera betalningsansvarig.”

I enkäten frågade vi

Borde det enligt er mening finnas ett enhetligt avgiftssystem inklusive enhetlig taxa för alla kommuner? (Frågan ställdes både i enkät nr 1 och i enkät nr 2, se tabell 6.7)

En klar majoritet, cirka 70%, svarade att avgiftssystemet borde vara enhetligt. De som svarat något annat än ja eller nej sorteras in under ”övrigt”.

Tabell 6.7

	Ja	Nej	Övrigt
Alla	68%	30%	3%
< 10 000	63%	37%	0%
10 000- 25 000	73%	25%	3%
25 000- 50 000	67%	28%	6%
> 50 000	63%	34%	3%
Chefer	66%	32%	2%
Inspektörer	70%	27%	3%

Denna tabell bygger på data från både enkät nr 1 och enkät nr 2, cirka 90% svarsandel.

Bland dem som är negativa till ett enhetligt avgiftssystem framhålls inte sällan att förutsättningarna i kommunerna är för olika för att en enhetlig modell skulle vara lämplig. En miljöchef skriver:

”Kostnaderna varierar, inte bara på grund av objektstyp och antal objekt. Strukturen på invånare har även stor betydelse... Befolkningens benägenhet att klaga varierar kraftigt bland annat beroende på utbildningsnivå. I vissa typer av ärenden finns en klar överrepresentation högtbildade klaganden.”

En del menar också att ett centralstyrt avgiftssystem överensstämmer dåligt med det kommunala självstyret.

Bland dem som var positiva till ett enhetligt avgiftssystem påpekar flera att det är mer rättvist gentemot verksamhetsutövarna med ett enhetligt system. Flera kommentarer handlar också om förenklad administration.

”Företag som har lika verksamheter i olika kommuner undrar varför det är olika taxor i de olika kommunerna och motivering till detta kan vara svårt att ge, vilket leder till att förtroendet för myndigheterna minskar.”

”På livsmedelssidan finns detta i dag och det fungerar enligt min mening bra. Företag som flyttar mellan olika kommuner har samma avgifter att betala. Inom miljöskyddet finns det i dag alltför stora skillnader.”

”Tillsynen borde vara en centralt skattefinansierad verksamhet, till exempel via andel i fastighetsskatten.”

”Vi skulle slippa det kommunalpolitiska kabblet.”

”Som sammanslagen förvaltning/nämnd jobbar vi med 7-8 olika taxor i dag. Det är hela tiden samma lilla befolkningsgrupp (det vill säga kommunmedborgarna) som ’drabbas’. På

något sätt verkar det ha blivit viktigast att ta in så mycket pengar som möjligt till verksamheterna, inte att bedriva effektiv tillsyn. Administrationen har tagit över som den klart dominerande tidsfaktorn. Systemet kan inte vara hållbart i längden. ...som det nu ser ut så verkar myndigheterna centralt och regionalt ladda för allt vad tygeln håller i syfte att få ökade resurser, medan det på kommunal nivå, där det faktiska arbetet borde utföras, snart inte finns tillräckliga resurser alls.”

Sammanfattning

Kommunerna beslutar idag själva om systemet för finansieringen av tillsynsverksamheten, det vill säga om hur stor andel av finansieringen som skall ske via avgifter respektive skatter och om avgifternas storlek och utformning. Skillnaderna mellan olika kommuner är på dessa områden i dag mycket stora.

Enkäten visar att för flertalet kommuner sker största delen av finansieringen av tillsynen via skattemedel. Endast en liten minoritet, cirka 13%, anser det möjligt att ta ut full kostnadsersättning för inspektionsverksamheten, ännu färre anser det möjligt för den övriga tillsynsverksamheten.

Bland dem som intervjuats och dem som svarat på enkäten anser en klar majoritet, cirka 70% i enkäten, att det vore önskvärt med ett mer enhetligt avgiftssystem. Som problem med nuvarande system nämns bland annat att företag kan välja att etablera sig där tillsynsverksamheten är företagsvänlig och avgifterna låga och att fattiga kommuner kan dra sig för att bedriva sådan tillsynsverksamhet som är svår att avgiftsfinansiera. Vissa hävdar dock att förutsättningarna i kommunerna är för olika för att det skulle vara lämpligt att införa ett enhetligt finansieringssystem för miljötillsynen.

6.4 Kommunernas miljötillsynsstrategier

Enligt förordningen om tillsyn enligt miljöbalken skulle kommunerna till den 30 juni 1999 ha utarbetat tillsynsplaner. En undersökning från Kommunförbundet visar att endast 37% av kommunerna då var färdiga med sina tillsynsplaner.¹⁰⁰ Detta är möjligen också ett tecken på resursproblem i kommunerna.

Med tung arbetsbörda ökar kravet på god planering och genomtänkta prioriteringar. Prioriteringar behöver bland annat göras mellan olika tillsynsområden (som kemikalier, livsmedel etc) mellan tillsynsobjekt (tillverkare, importörer, detaljister etc), mellan regelefterlevnads kontroll (inklusive uppföljning) och information/rådgivning, samt mellan systemtillsyn och detaljtillsyn.

I intervjuerna med de kommunala tjänstemännen frågade vi om kommunen har någon utarbetad, nedskrivna tillsynsstrategi, och ifall denna i så fall även innehåller en prioriteringsstrategi.

Sex kommunala företrädare uppger sig ha en tillsynsstrategi i form av den tillsynsplan varje kommun är förpliktigad att utarbeta. Endast två – miljöchefen i förortskommun och miljöchefen i medelstor stad 1 – har en nedtecknad prioriteringsstrategi mellan olika tillsynsobjekt, olika tillsynsområden och mellan regelefterlevnad och information/rådgivning.

De fyra företrädare från kommuner som helt saknar plan anger främst resursproblem som orsak. Akuta ärenden tar mycket tid i anspråk. Inspektören i industrikommun menar också att man på förvaltningen inte funderat så mycket på strategi och prioriteringar, och då kan ju sådana inte heller upprättas i skriftlig form.

¹⁰⁰ Kommunförbundets hemsida på internet (läst 99-09-10), www.svekom.se.

I enkäten frågade vi

Har ni en utarbetad, nedskrivna tillsynsstrategi? (Se tabell 6.8)

I kommuner med högst 10 000 invånare svarade en tredjedel ja. I kommuner med minst 50 000 invånare svarade över hälften ja.

Tabell 6.8

	Ja	Nej	Övrigt
Alla	46%	53%	1%
< 10 000	32%	68%	0%
10 000- 25 000	52%	46%	2%
25 000- 50 000	42%	58%	0%
> 50 000	57	43%	0%

Vi frågade även vad den eventuella tillsynsstrategin innehåller, men få har besvarat denna följdfråga. Många som svarar nej uppger att en tillsynsplan är under utarbetande.

Två exempel på kommentarer:

”[P]rioriteringen inom varje enskilt område löser sig själv genom att nya inkomna ärenden (ansökningar, anmälningar, klagomål) etc omhändertas först. Möjligheterna att driva egna projekt och långtidsplanera sitt arbete är små.”

”Tror inte politikerna är beredda att skriftligen stå för hur man i praktiken (genom muntliga påtryckningar) vill att tillsynen skall bedrivas.”

Sammanfattning

Knappt hälften av kommunerna hade enligt enkäten någon nedskrivna strategi för miljötillsynen. Två av de tio intervjuade kom-

munala tjänstemännen uppgav att de hade en nedtecknad prioriteringsstrategi inom tillsynsområdet.

7 Den svagaste länken i tillsynskedjan

En fungerande miljötillsyn är beroende av flera till varandra kopplade delar: från lagstiftningen till tillsynsmyndigheterna, polisen och åklagarväsendet. I detta kapitel behandlas frågan om vilken eller vilka länkar i denna tillsynskedja som utgör den svagaste länken.

Om samhällets kontroll av och åtgärder mot miljötillsynsobjekten skall fungera tillfredsställande krävs att reglerna är tydliga. Det fordras också att tillsynsmyndigheterna på alla tre nivåer genom ett aktivt och effektivt tillsynsarbete upptäcker lagöverträdelser. Den typiske miljöbrottslingen är väl integrerad i samhället. Det innebär att en fällande dom för många av dessa brottslingar påverkar deras kommande agerande. Därför är det viktigt att upptäcktsrisken är hög vilket har en allmänpreventiv effekt.¹⁰¹ Misstänkta fall av straffbara regelöverträdelser måste polisanmälas.¹⁰² Anmälan måste utformas på ett sätt som gör att ärendena kan vidareutvecklas av polis och åklagare. Dessa i sin tur måste ha kunskap – naturvetenskaplig och juridisk – som är tillräcklig för att kunna nå fällande domar.

¹⁰¹ Jfr Riksåklagaren 1998, s 53.

¹⁰² Riksåklagaren kunde 1998 konstatera att 178 kommuner inte alltid anmälde misstänkta brott. Detta kan i sig ha varit ett lagbrott. 29 kommuner gjorde en bedömning av om brottet är ringa före anmälan. Med balken följer som nämnt en skärpt skyldighet att anmäla samtliga misstänkta fall, ringa eller ej. MB 26 kap 2§; Riksåklagaren 1998, s 23, 39; Rudén et al 1998, s 127.

Miljöbrott är ett av flera prioriterade områden och har idag högre prioritet än tidigare men är inte det mest prioriterade området på åklagarmyndigheten. 15 tjänster som specialiserade miljöåklagare har inrättats från och med 1 januari år 2000.¹⁰³

I intervjuerna frågade vi

vilken de intervjuade anser i dag utgör den svagaste länken inom den del av miljötillsynen som rör regelefterlevnad: Miljöbalken – Tillsynsmyndigheterna – Polis – Åklagare.

I just denna fråga fokuserar vi på miljöbalken, och inbegriper inte livsmedels- eller djurskyddslagen. Balken är av särskilt intresse på grund av sitt nyliga ikraftträdande. De straffbestämmelser, som tidigare funnits spridda i de lagar som balken ersätter, samordnas nu i 29 kap i balken. Dit förs också brottsbalkens bestämmelser om miljöbrott och vållande till miljöstörning. Regelsystemet inom miljöområdet har alltså blivit mer samlat.¹⁰⁴ Förlängd preskriptionstid, höjt straffmaximum och en kraftig inskränkning av utrymmet för vad som kan bedömas som ringa kan sägas innebära en skärpning av miljölagstiftningen. Efter som svenska domstolar, med undantag för några få brottstyper, regelmässigt utdömer straff nära straffminimum och straffminimum inte har höjts, är det dock inte troligt att strafflängden i de avkunnade domarna kommer att öka i praktiken.¹⁰⁵

Uppfattningar på kommunal nivå. I allmänhet är man i kommunintervjuerna ovillig att peka ut en enskild länk som mest problematisk. Flera av de kommunala företrädarna framhåller att åklagarväsendet gjort en betydande satsning på miljöbrottssidan. Tidigare har både polis och åklagare, menar många kommunala företrädare, varit mycket svaga inom miljöbrott.¹⁰⁶ Ärenden har avskrivits på ett mycket tidigt stadium och i vetskap om detta

¹⁰³ Egentligen rör det sig om 14,6 tjänster (se avsnitt 3.3).

¹⁰⁴ Regeringen, Ds 1998:22, s 107f.

¹⁰⁵ Jfr Karlmark, 1999.

¹⁰⁶ Jfr Regeringen, Ds 1998:22, s 112.

har tillsynsmyndigheterna avstått från att anmäla många överträdelser.¹⁰⁷ Miljöchefen i medelstor stad 1 nämner hur förvaltningen gjort försök att utbilda polis och åklagare men att det fallerat då dessa varit alltför oorganiserade.¹⁰⁸

Medan åklagarväsendet alltså nu prioriterar miljöbrott, sker enligt flera kommunala företrädare dock inte motsvarande satsning inom polisen. De saknar i allmänhet tillräcklig kunskap för att göra utredningar i miljöbrottmål.¹⁰⁹

Några av de intervjuade anser emellertid att det främsta problemet i kedjan ligger i lagstiftningen. Miljöbalken uppges av flera intervjupersoner vara alltför vag. Om balken är oklar ger detta återverkningar på övriga länkar. Miljöchefen i medelstor stad 1 anser balken vara en förbättring mot tidigare men kallar den ändå för "ett oerhört dåligt hantverk" då den, enligt miljöchefens uppfattning, rymmer inkonsekvenser och saknar helhetsgrepp. Den före detta miljöchefen i större stad framhåller också att polis och åklagare behöver, och är vana att arbeta utifrån, klara lagar.

Flera kommunala företrädare hävdar att den svagaste länken i kedjan snarare är tillsynsmyndigheterna: att dessa saknar den specialkunskap som krävs inom vart och ett av de olika tillsynsområdena, och som åklagare och, förr eller senare, polis kommer att besitta. Resursbristen hos miljöförvaltningarna (och motsvarande) gör, enligt inspektören i landsbygdskommun, att man inte har tid att hitta de överträdelser som begås.

¹⁰⁷ Jfr Riksåklagaren 1998, s 39. Utredningen om livsmedelstillsynen: "Tillsynsmyndigheterna ska se till att överträdelser beivras; straffbestämmelserna har skärpts. Fortfarande avkunnas dock endast ett relativt litet antal domar i mål om brott mot livsmedelslagstiftningen varje år." SOU 1998:61, s 52. Problemet har noterats också inom arbetsmiljöområdet. Johannesson & Wingborg 1997, s 56.

¹⁰⁸ Enligt Riksåklagaren finns det hos tillsynsmyndigheterna "en brinnande längtan...efter mer kontakter med polis och åklagare". Riksåklagaren 1998, 74.

¹⁰⁹ KemI skriver i den s.k. *Tillsynsboken*: "Räkna dock inte med att alla anmälda brott kommer att bestraffas", och anger som orsak att "polisens utredningsresurser [är] hårt ansträngda". KemI 1997, s 13.

Den före detta miljöchefen i större stad understryker dessutom att tillsynsmyndigheterna måste bli bättre på att motivera sina anmälningar inför polis och åklagare.

Ett par intervjuade är av åsikten att de avgörande bristerna inom den del av tillsynen som gäller regelefterlevnad ligger lika mycket utanför som innanför den ovan nämnda kedjan. Den före detta miljöchefen i större stad menar att problemet främst finns hos regering och riksdag, vilka inte betonar vikten av att bekämpa miljöbrottslighet. De måste överföra en striktare moral till de olika aktörerna. I annat fall, hävdar den före detta miljöchefen, lämnas alltför mycket av bedömningarna till kommunernas godtycke. I praktiken medför detta att kommunledningarnas företagsvänlighet får styra synen på regelefterlevnad på miljöområdet, så att överträdelser ofta klassas som ungefär lika allvarliga som att gå mot "röd gubbe". Den före detta miljöchefen nämner hur kommunens politiker kallar inspektörerna för "östtyska gränspoliser". Statsmakterna borde, enligt den före detta miljöchefen, ta sitt ansvar och förändra denna felaktiga grundsyn som etablerats i många kommuner.

Inspektören i landsbygdskommun ser en felande länk i kommunens politiska organisation. Nämnden (som är sammanslagen med byggsidan) friar hellre än faller i miljöärenden.

Uppfattningar på central nivå. I hög grad går åsikterna från de kommunala tjänstemännen igen hos företrädarna för de centrala myndigheterna. Enligt KemI:s företrädare, Göran Wall, dras alla länkar i kedjan med stor arbetsbelastning. Wall ser vidare ett problem med att det inte har någon hög status att syssla med miljöbrottsfrågor för polis och åklagare. Kontakten mellan KemI och polis och åklagare har emellertid förbättrats under den senaste tiden. Det har blivit vanligare att polis och åklagare ber om KemI:s stöd i olika frågor.¹¹⁰

¹¹⁰ Riksåklagaren anser att det allmänt saknas en samlad bild av miljöbrottsligheten. "Detta beror på att det varken centralt, regionalt eller lokalt förekommer någon uppföljning, utvärdering av verksamheten eller bedömning av brottslighetens kommande Utveckling. Ett undantag är dock *Kemikalieinspektionens registerhantering*." (Vår kursivering.) Riksåklagaren 1998, s 64.

Peter Sörngård, NV, lokaliserar inte problemen till ett enda ställe i kedjan, men framhåller att polis och åklagare, som tidigare haft bekymmer, nu stärkts i och med att miljösidan får en egen organisation hos dessa myndigheter. Framöver, anser Sörngård, kan det bli tillsynsmyndigheterna som måste "skärpa sig" om kedjan skall hålla.

SLV omfattas inte mycket av miljöbalken. Verkets representant, Per Mattsson, betonar dock att regelefterlevnadskedjan inom livsmedelsområdet har sina svagaste punkter i dels den varierande kunskapsgraden hos inspektörerna, dels det faktum att anmälningar som rör livsmedel inte tas upp av åklagarna.¹¹¹

Djurskyddstillsynen lyder inte under balken utan under djurskyddslagen. Denna är, menar SJV:s företrädare, mycket svår-användbar vad gäller farliga hundar. Beträffande vanvård ligger problemet i kedjan emellertid i stället hos åklagarna. Medan övriga miljöfrågor prioriteras hos åklagarväsendet har motsvarande satsning inte skett med vanvårdsfrågor.

Martin Eriksson, Socialstyrelsen, ser polis och åklagare som de svagaste länkarna i kedjan. De har ej den erforderliga kompetensen inom hälsoskyddsområdet. Men även tillsynsmyndigheterna dras med problem, anser Eriksson: länsstyrelserna är svaga inom hälsoskydd, och de lokala tillsynsmyndigheterna har svårigheter med påverkan från kommunpolitikerna.

¹¹¹ Utredningen om livsmedelstillsynen anför: "Under senare år har vissa in-dragningar och omplaceringar i samband med ekonomiska problem skett i kommunerna. Det har t ex förekommit att administrativ personal har fått överta tillsynsuppgifter inom livsmedelsområdet. Vidare har, enligt Livsmedelsverket, en viss tendens iakttagits att intresset för miljötillsyn [vari här alltså ej in-räknas livsmedelstillsyn] är större hos inspektörerna. En markant förflyttning av erfarna inspektörer från livsmedels- till miljötillsyn har noterats. Effekten blir att många nyutbildade och mindre erfarna inspektörer placeras som livs-medelsinspektörer." SOU 1998:61, s 212. Enligt såväl utredningen som Kom-munförbundet bör emellertid "bedömningen av kravet på kompetens hos livs-medelsinspektörerna göras av varje enskild kommun". SOU 1998:61, s 219.

I enkäten frågade vi

Vad anser ni i dag utgör den svagaste länken inom den del av miljötillsynen som rör regelefterlevnad? Miljöbalken, tillsynsmyndigheterna, polis, åklagare. (Se tabell 7.1)

Många har fyllt i fler än ett alternativ. Därför överstiger summan av procentandelarna i tabellen 100%. Utöver våra fyra alternativ (miljöbalken, tillsynsmyndigheterna, polis, åklagare) har vissa angivit ett eget. Dessa svar samlas under rubriken "övrigt" i tabellen. Andelen som anser att tillsynsmyndigheterna är den svagaste länken är klart störst, cirka 64%, bland de svaranden som kommer från de till invånarantal minsta kommunerna.

De som placerats i kategorin "övrigt" i tabellen har normalt antingen inte velat se någon eller några länkar som svagare, eller angivit den stora kunskapsbristen hos verksamhetsutövarna som det allvarligaste problemet.

Tabell 7.1

	Miljöbalken	Tillsynsmyndigheterna	Polis	Åklagare	Övrigt
Alla	3%	45%	49%	50%	10%
< 10 000	0%	64%	39%	43%	7%
10 000-25 000	2%	30%	52%	52%	8%
25 000-50 000	4%	38%	50%	54%	8%
> 50 000	15%	38%	54%	46%	23%
Chefer	2%	43%	61%	55%	12%
Inspektörer	4%	46%	41%	46%	8%

De som angivit miljöbalken som den svagaste länken har i allmänhet inte kommenterat sitt val. En inspektör skriver emellertid:

"Miljöbalken, eller snarare förordningen om miljösanktionsavgifter, petar i 'småsaker' i stället för de större miljöproblemen."

En annan inspektör skriver:

”Miljöbalken är inte solklar. Vad är ‘verksamhetsutövare’, ‘andra verksamhet’, ‘anmäla’ och så vidare.”

Från dem som menar att tillsynsmyndigheterna utgör den svagaste länken har bland annat följande kommentarer lämnats:

”Problemet kan vara kommunpolitikernas dubbla roller, att *dels* vara myndighet och *dels* värna om näringslivet.”

”[D]et är alltför svårt för en politiskt vald nämnd att effektivt se till att en allt hårdare lagstiftning följs. Tillsynen krockar med en massa andra politiska önskemål inom till exempel samsättning och ekonomi.”

”Centrala myndigheter ger inget stöd åt kommunerna – KemI snarast motarbetar.”

Bland dem som anser att polisen är svagast är följande kommentar representativ:

”Anmälda brott läggs ned. Känns omotiverat att lägga tid på anmälan.”

Liknande anmärkningar har gjorts om den länk som åklagarna utgör. En inspektör, som ser polisen som den svagaste länken, skriver också:

”Olika språk och kulturer på tillsynsmyndigheter och åklagar- och polismyndigheter leder till språkförbistringar och misstag.”

Sammanfattning

Det finns olika uppfattningar bland de intervjuade och bland dem som besvarat enkäten om vilken del i kedjan: *miljöbalken, tillsynsmyndigheterna, polis, åklagare*, som utgör den svagaste länken när det gäller regelefterlevnad. Flera av de intervjuade vill inte peka ut någon enskild del men framhåller att åklagarväsendet som tidigare har varit svagt inom miljöområdet har stärkts under senare tid.

Nästan alla av de intervjuade och av dem som svarat på enkäterna anger att problemen främst ligger hos tillsynsmyndigheterna, polis eller åklagare. Endast några få procent anser att miljöbalken utgör den svagaste länken. Några anser dock att miljöbalken är alltför vag och att denna vaghet återverkar på övriga delar av tillsynskedjan.

Några problem som nämnts är: varierande kompetens och kunskap, låg status att syssla med miljöbrott bland polis och åklagare, stor arbetsbelastning på alla delar i kedjan, anmälda brott leder ej till åtal, olika språk hos tillsynsmyndigheter jämfört med polis och åklagare, kommunpolitikernas dubbla roller att värna om näringslivet och samtidigt se till att miljölagstiftningen efterlevs.

Två intervjuade menar att det största problemet snarare ligger utanför den angivna kedjan. Den ena anser att regeringen och riksdagen inte betonar vikten av att bekämpa miljöbrottslighet vilket får till följd att kommunledningarnas företagsvänlighet får styra synen på regelefterlevnad. Den andra anser att den egna kommunens organisation med sammanslagen nämnd utgör det största problemet.

8 Kvalitet, omfattning och inriktning inom den kommunala miljötillsynen

Detta kapitel behandlar frågor som rör den kommunala tillsynens kvalitet, omfattning och inriktning. Det är sedan tidigare väl dokumenterat att tillsynens kvalitet, omfattning och inriktning varierar mycket mellan olika kommuner.¹¹² Det avslutande avsnittet behandlar frågan om konstaterade skillnader inom dessa områden utgör ett problem.

När det gäller till exempel kemikaliefrågor har undersökningar visat att vissa kommuner betonar regelefterlevnadskontroll medan förhållandevis många kommuner betonar ett informations- och opinionsinriktat arbete samtidigt som kontrollen av regelefterlevnaden är mycket begränsad.¹¹³ Beträffande omfattningen av den kommunala tillsynen inom kemikalieområdet visade en telefonintervju 1993 att knappt hälften av de tillfrågade kommunerna hade besökt kemikalieanvändare och detaljister de senaste tolv månaderna, cirka en fjärdedel hade genomfört sär-

¹¹² SOU 1993:19, s 164; KemI 1994, s 1, 6; Bucht och Lindh 1994 s 35-36, Riksrevisionsverket 1994:8, s 10, 51-55, 60f; Riksrevisionsverket 1996:10, s 41; KemI 1996, s 3, 10, 15; Johannesson och Hansson 1996 s 68-71; Svenska Kommunförbundet 1997, s 11 och bilaga 4; Regeringen, Ds 1998:22, s 65; Rudén et al 1998, s 101, 103; SOU 1998:61, s 100, 102, 216; Miljö- och hälsotjänstemannaförbundet et al 1999, s 5f, 9f.

¹¹³ Riksrevisionsverket 1994:8 s 43, 104; Bucht och Lindh 1994 s 35-36.

skilda kampanjer med besök hos användare eller försäljare, medan det i cirka en femtedel av kommunerna inte förekommit någon inspektionsverksamhet alls under de senaste tolv månaderna och det fanns inte heller några planer på någon sådan.¹¹⁴

8.1 Den kommunala miljötillsynens kvalitet

För att studera hur kvaliteten inom den kommunala tillsynen varierar mellan olika kommuner ställdes i enkäten och intervjuerna några frågor med syfte att belysa detta.

I enkäten frågade vi

Hur fungerar enligt er uppfattning miljötillsynen i er kommun? (Frågan ställdes både i enkät nr 1 och i enkät nr 2, se tabell 8.1)

Bäst fungerar enligt de svarandens egen bedömning miljötillsynen i de största kommunerna där cirka 70% av de svarande anser miljötillsynen fungerar "bra" eller "mycket bra". Sämst fungerar tillsynen enligt enkätsvaren i de minsta kommunerna där cirka 20% anser att miljötillsynen fungerar "dåligt" eller "mycket dåligt".

Medelbetygen tyder på att ju större kommun, desto större är benägenheten att ge ett positivt omdöme om den egna miljötillsynen. Cheferna ger ett högre snittbetyg än inspektörerna: 3,6 respektive 3,1. Medelbetygen i tabellen är uträknade på följande sätt: "mycket bra" motsvarar 5, "bra" motsvarar 4, etc.

¹¹⁴ Bucht och Lindh 1994 s 36; jfr Riksrevisionsverket 1994:8 s 42.

Tabell 8.1

	Andel Mkt bra	Andel Bra	Andel Varken bra eller dåligt	Andel Dåligt	Andel Mycket dåligt	Snitt
Alla	4%	41%	43%	9%	2%	3,4
< 10 000	2%	26%	52%	14%	6%	3,0
10 000- 25 000	3%	44%	43%	11%	0%	3,4
25 000- 50 000	4%	43%	46%	4%	4%	3,4
> 50 000	11%	61%	26%	3%	0%	3,8
Chefer	6%	50%	39%	4%	1%	3,6
Inspektörer	1%	32%	49%	15%	4%	3,1

Denna tabell bygger på data från både enkät nr 1 och enkät nr 2, cirka 90% svarsandel.

I kommentarerna har över 1/3 skrivit att tillsynen i kommunen har resursproblem. Bland övriga kommentarer märks:

”Alla omorganisationer har gjort att handläggarna delvis tappat självförtroendet.” (Kommun med > 50 000 invånare.)

”Eftersom all tillsyn och prövning enligt politikernas krav skall ske i samförstånd med verksamhetsutövarna och då inflytelserika sådana inte accepterar att följa gällande lagar och regler blir tillsynen, särskilt på större företag, väldigt tandlös.” (10 000-25 000)

”Ensam – alltid psykologiskt underläge vid inspektionerna. Inget stöd.” (< 10 000)

”Vi utövar tillsyn över sådant som mindre kommuner ej hinner med även om det skulle behövas. Lättare att ställa krav på verksamhetsutövare i en stor kommun där det inte finns personliga bindningar (åtminstone mycket få).” (> 50 000)

Särskilt för små kommuner kan det vara svårt att hålla en hög kompetens inom miljötillsynens alla områden (se nedan). Ett sätt att minska det problemet är att två eller flera kommuner bygger upp en gemensam kompetens och utnyttjar varandras inspektörer. Man kan också ha gemensam miljönämnd och gemensam miljöförvaltning med en annan kommun för att bredda kunskapen och stärka kompetensen. Exempel på det senare är sedan 1968 Mora-Orsa. Exempel på såväl gemensam nämnd som gemensam förvaltning är sedan 1 januari 2000 Habo-Mullsjö. Möjligheten till interkommunal samverkan finns emellertid ännu inte i lika hög grad på livsmedelsområdet eller djurskyddsområdet.¹¹⁵

I intervjuerna frågade vi de kommunala tjänstemännen

om det är problematiskt att inom en kommun hålla en hög kompetens inom alla miljötillsynsområden.

Nästan samtliga intervjuade kommunala företrädare uppger att det är problematiskt att hålla en hög kompetens inom alla miljötillsynsområden. Det finns branscher där kommuner endast har tillsynsansvar över enstaka objekt. Dessa objekt tar oproportionerligt mycket tid. En kommunal företrädare, miljöchefen i förortskommun, uppger att det inte är problematiskt att i kommunen hålla en hög kompetens inom alla miljötillsynsområden.¹¹⁶

¹¹⁵ Svenska Kommunförbundet 1997, s 4, 29-32. Riksrevisionsverket har dock på kemikalieområdet visat att ju mer omfattande tillsyn en kommun har, desto mer interkommunal samverkan är den delaktig i. Riksrevisionsverket 1994:8, s 59. Detta trots att behovet av samarbete torde vara störst i kommuner med lägre tillsynsaktivitet.

¹¹⁶ Jfr Svenska Kommunförbundet 1997, s 11. Riksdagens revisorer har tidigare konstaterat att djurskyddstillsynen "i många kommuner utgör en liten och udda uppgift för flera inspektörer. ...Åtskilliga kommuner saknar tillgång till djurskyddsutbildad personal." Riksdagens revisorer, 1993/94:RR8, s 9. En enkätundersökning som Utredningen om djurskyddstillsynen gjort visar att djurskyddspersonalen i endast 25% av kommunerna anser sig ha tillräcklig erfarenhet och utbildning för sin tillsynsuppgift. SOU 1996:13, s 58.

Även om det enligt våra intervjuer är problematiskt att hålla en hög kompetens i såväl små som stora kommuner, är det, som två av de intervjuade anser, sannolikt generellt ett större problem för mindre kommuner. En av de intervjuade, inspektören i mindre kommun, är ensaminspektör. Den inspektören skulle, enligt egen utsago, behöva uppdatera kunskaperna regelbundet, men resurser för sådan fortbildning saknas.¹¹⁷

I enkäten frågade vi också

Är det problematiskt att hålla en hög kompetens inom alla miljötillsynsområden? (Frågan ställdes både i enkät nr 1 och i enkät nr 2, se tabell 8.2)

Cirka 70% svarade ja. Ju mindre kommun, desto större andel svarade ja. Av de svarande från kommuner med högst 10 000 invånare anser nästan 86% att det är problematiskt att hålla en hög kompetens, medan cirka hälften av de svarande från kommuner med minst 50 000 invånare anser att så är fallet. En större andel inspektörer än chefer svarade ja.

Tabell 8.2

	Ja
Alla	72%
< 10 000	86%
10 000-25000	77%
25 000-50 000	57%
> 50000	51%
Chefer	63%
Inspektörer	81%

Denna tabell bygger på data från både enkät nr 1 och enkät nr 2, cirka 90% svarsandel

¹¹⁷ Det är inte helt ovanligt att en kommun endast har en inspektör. Svenska Kommunförbundet skriver: "Det som är mera oroande är att andelen kommuner med färre än två handläggare, i praktiken ensaminspektörer är ca 30 st." Svenska Kommunförbundet, 2000 s 13.

Från dem som svarat ja har bland annat följande kommentarer lämnats:

”Klärar bara av att skumma på ytan. Man blir en jäkel på att kunna lite om mycket.”

”För relativt små kommuner är det inte bara problematiskt utan självklart omöjligt.”

”Yrket blir mer och mer specialiserat och tekniskt komplicerat.”

”Kursutbud från NV har minskat vilket gör att vi hänvisas till privata kurser med mycket höga kursavgifter. Därmed kan vi inte gå på många kurser som hade varit nödvändiga.”

”Miljöbalken är till stora delar ett vitt ark. Alla domar och beslut är av intresse för att se rättsutvecklingen. Alla länsstyrelser, miljöprovningsdelegationers och miljödomstolars beslut i tillståndsärenden måste bli tillgängliga, helst i en databas åtkomlig på nätet. Alla beslut i överklagningsärenden är nödvändiga att ta del av. Här kommer rättspraxis av tillsynsbeslut att kunna avläsas. Alla åtalsanmälningar, alla nedlagda polisutredningar (med motiv), alla åtal som väcks och alla domar i tingsrätter, hovrätter och HD är mycket viktiga att kunna ta del av. Och givetvis alla myndighetsföreskrifter från alla centrala myndigheter, alla förordningar och lagändringar måste det gå att få tag på på något enkelt sätt.”

De som uppgav, att det inte är problematiskt att hålla en hög kompetens inom alla miljötillsynsområden, lämnade bland annat följande kommentarer.

”Eftersom vi servar två kommuner har vi större möjlighet att få fler handläggare och då självfallet högre kompetens.”

”Rekryteringen i framtiden beror säkert mycket på ’kommunens’ syn på tillsynsarbetet.”

Sammanfattning

Enligt såväl intervjuerna som enkäten är det svårt att inom en kommun hålla en hög kompetens inom alla miljötillsynsområden. Cirka 70% av de som besvarat enkäten anser att det är ett problem. Problemet är betydligt vanligare i de mindre kommunerna.

8.2 Den kommunala miljötillsynens omfattning

För att studera den kommunala tillsynens omfattning och dess variation ställdes i enkäten och intervjuerna några frågor med syfte att belysa detta.¹¹⁸

I enkäten frågade vi

Hur många inspektörer räknat som årsarbetskrafter arbetar med tillsyn? Hur många inspektioner utförs totalt per år? (Se tabell 7.3)

Att antalet årsarbetskrafter och antalet inspektioner skiljer sig mycket mellan små och stora kommuner är inte märkligt. Där-
emot är det anmärkningsvärt att variationerna är så pass stora *inom* respektive kategori. Enkätresultatet tyder också på att inspektörerna i de största kommunerna genomför fler inspektioner per år än inspektörerna i de minsta kommunerna. I jämförelse med KemI utför de kommunala inspektörerna betydligt fler inspektioner per årsarbetskraft och år medan Yrkesinspek-

¹¹⁸ Enligt en studie av Kommunförbundet finns det cirka 1800 kommunala inspektörer inom miljö- och hälsoskyddsområdet. De har i genomsnitt 500 tillsynsobjekt med tillhörande administration, information och rådgivning, dvs cirka 900 000 tillsynsobjekt totalt. Svenska Kommunförbundet 2000.

tionen utför ungefär lika många per årsarbetskraft och år som inspektörerna i de större kommunerna.¹¹⁹

Tabell 8.3

	Antal inspektörer (årsarbetskrafter)	Antal inspektioner per år	Antal inspektioner per år och årsarbetskraft
< 10 000			
Snitt	1,6	115	72
Variation	0,7-5	15-300	10-150
10 000- 25 000			
Snitt	2,4	195	81
Variation	0,3-5	20-700	15-267
25 000- 50 000			
Snitt	4,1	557	136
Variation	0,9-8	50-2000	18-400
> 50 000			
Snitt	11,3	1113	98
Variation	3-19	110-2818	26-217

Sammanfattning

Antalet inspektörer (räknat som årsarbetskrafter) skiljer sig kraftigt även mellan kommuner med ungefär samma invånarantal. De som har flest årsarbetskrafter bland de minsta kommunerna har fler än de som har minst årsarbetskrafter bland de största kommunerna. De största kommunerna utför något fler inspektioner per årsarbetskraft och år än de minsta kommunerna gör. Det genomsnittliga antalet inspektioner per årsarbetskraft varierar från 70 i de minsta kommunerna till cirka 100 i de största kommunerna. Variationen beträffande antalet inspektioner per år och årsarbetskraft är anmärkningsvärt stor *inom* varje kommunkategori.

¹¹⁹ Johannesson et al 1999.

8.3 Den kommunala miljötillsynens inriktning

För att studera den kommunala tillsynens inriktning och dess variation ställdes i intervjuerna och enkäten bland annat frågor om prioriteringar mellan regelefterlevnad och information/rådgivning samt hur stor andel av inspektionerna som leder till skriftliga krav, vitesförelägganden respektive polisanmälningar. Bägge dessa frågeställningar belyser i vilken mån tillsynsverksamheten och inspektionsverksamheten är av "mjuk" eller "strikt" karaktär.¹²⁰

RRV diskuterar (1996) hur regelefterlevnadskontroll skall vägas mot information/rådgivning. Regelefterlevnad är enligt RRV baserad på kulturella faktorer och därför inte endast en fråga om kontroll och påföljder. En mjukare tillsyn kan enligt RRV vara långsiktigt mer effektiv än "strikt legalistiska och repressiva metoder". Samtidigt framhåller RRV att om överträdelser beror på ett medvetet utnyttjande av ett bristfälligt kontrollsystem, och inte på okunnighet, "framstår den mjukare hållningen som missriktad".¹²¹

Med miljöbalken kan, i en mening, RRV:s hänvisning till verksamhetsutövarnas okunnighet om regelverket sägas vara överspelad. Allt ansvar läggs nu på verksamhetsutövarna. Att ett lagbrott skett på grund av bristande kännedom om reglerna är inte en förmildrande omständighet. (Det var det dock inte heller enligt lagen om kemiska produkter.)

Balken nämner dock ingenting om vilken sorts operativ tillsyn som är mest central: den del som avser regelefterlevnad eller den del som avser information/rådgivning. Ingen kommun får ägna sig åt enbart en av uppgifterna, men ett brett tolknings- och beslutsutrymme finns när det på lokal nivå gäller att besluta vilken av tillsynens aspekter, om någon, som skall prioriteras.

¹²⁰ Johannesson et al 1999.

¹²¹ Riksrevisionsverket 1996:10, s 48.

I intervjuerna frågade vi de kommunala tjänstemännen

om de anser att någon av uppgifterna regelefterlevnadskontroll respektive information/rådgivning är mer central än den andra, och i så fall vilken.

Nästan unisont uppger de intervjuade att de båda uppgifterna är lika viktiga, att de, som flera uttrycker det, "går hand i hand". En vanlig åsikt är att de två tillsynsområdena är svåra att skilja mellan. Vid en inspektion, lyder denna synpunkt, kontrollerar man inte bara att lagen efterföljs, utan informerar också om bestämmelser och andra miljöfrågor.

Två kommunala företrädare avviker emellertid och anser att regelefterlevnadskontroll är mest central. Ingen anser således att informationsdelen är viktigast.¹²² Avdelningschefen i storstad menar att information och rådgivning i hög grad kan ombesörjas av andra aktörer än miljöförvaltningarna. Men de enda som kan bedriva kontroll är de operativa tillsynsmyndigheterna. Därför, anser avdelningschefen, bör den delen av tillsynen prioriteras.

Miljöchefen i medelstor stad 1 framhåller att information är en nödlösning från förvaltningens sida. I avsaknad av tydliga regler att kontrollera efterlevnaden av tar man till information för att uppnå miljöacceptabel företagsdrift. Miljöchefen anser att lagar alltid är mest effektiva. Ett exempel, utanför miljöområdet, som miljöchefen nämner är bilbälteslagen: först när den kom skapades acceptans för, och en ökad användning av, bilbälten. Information, menar miljöchefen, bedrivs på miljöområdet bäst genom att reglera: lagen visar vad man inte skall göra.¹²³

¹²² I KLIV-utredningen framkom dock att några miljöchefer påstod att "man felaktigt uppfattas som en 'polisiär' myndighet och inte som den rådgivande instans man är". KLIV-utredningens kommentar var: "Sådana uttalanden tyder [...] på att man inte alltid är klar över sin roll som tillsynsmyndighet." SOU 1993:19, s 185.

¹²³ Jfr: "Företagen uppger i allmänhet att det är myndigheternas krav som är den pådrivande kraft som har störst inflytande på företaget för att bedriva miljöarbete." Riksrevisionsverket 1994:8, s 34.

I intervjuerna frågade vi även de kommunala tjänstemännen hur kommunen de facto prioriterar mellan regelefterlevnads-kontroll respektive information/rådgivning.

Fem företrädare hävdar att deras respektive kommun prioriterar regelefterlevnadskontroll. Inspektören i mindre kommun uppger att information prioriteras: inspektören menar att företagen behöver upplysas om vilka reglerna är, ty det är för omständligt för dem att själva ta reda på detta. Inspektörerna i förortskommun och landsbygdskommun uppger att signalerna från kommunpolitikerna, på grund av företagsvänlighet, är att inta en allmänt stöttande, informerande attityd, men att handläggarna försöker att inte rätta sig efter detta. De övriga intervjuade hävdar att regelefterlevnadskontroll och information/rådgivning prioriteras ungefär lika mycket.

Sex företrädare menar att prioriteringen förändrats under senare år; tre att regelefterlevnadskontrollens andel ökat, tre att informationsandelen ökat. Skälet till att kontrollen av regelefterlevnaden i några fall har ökat uppges vara att denna del av tillsynen framhävts av centrala myndigheter, regering och riksdag mer än tidigare. Miljöchefen i medelstor stad 1 påpekar emellertid att kommunpolitikerna ogillar denna utveckling: de anser det "polisiärt". Enligt miljöchefen bottnar detta synsätt i ett missförstånd av tillsynsmyndighetens uppgifter, varav den mest väsentliga, menar miljöchefen, är kontroll.

Två av de tre intervjuade som uppger att informationsandelen ökat förklarar detta med miljöbalkens införande. I balken finns ett uttryckligt krav på att den operativa tillsynsmyndigheten skall ge information och råd. Den tredje kommunala företrädaren, landsbygdsinspektören, anger i stället det kommunalpolitiska klimatet som förklaring. Nämnden föreskriver numer en mjukare inställning till verksamhetsutövarna.

Hur ser då framtiden ut? Fem kommunala företrädare tror att tonvikten kommer att ligga på regelefterlevnadskontroll. Den före detta miljöchefen i större stad menar att så kommer att ske om resurserna blir fortsatt otillräckliga. Tre kommunala företrädare tror att information/rådgivning kommer att prioriteras.

Inspektören, i landsbygds kommun anser att framtiden är helt avhängig den politiska sammansättningen i nämnden: vid bristande miljöintresse bland politikerna framhävs information.

Alla intervjuade kommunala tjänstemän utom en (miljöchefen i förortskommun) anser det önskvärt med tydligare centrala riktlinjer angående fördelningen mellan regelefterlevnads kontroll och information/rådgivning. De som själva ser information/rådgivning som viktigast vill, vilket faller sig naturligt, normalt ha riktlinjer där just detta betonas; det analoga gäller för dem som förordar regelefterlevnads kontroll.

Den miljöchef som inte önskar tydligare centrala riktlinjer beträffande nämnda prioriteringar hänvisar till att situationen varierar i landet: på vissa orter är information mest effektivt, på andra håll krävs framför allt kontroll.

I intervjuerna frågade vi även tjänstemännen från de centrala myndigheterna

hur de upplever att kommunerna prioriterar mellan regelefterlevnads kontroll och information/rådgivning.

SJV:s företrädare anser sig ha för litet kontakt med kommunerna för att kunna bedöma detta. Dessutom, menar SJV:s företrädare, torde detta variera mycket mellan olika kommuner. De intervjuade på NV, KemI, SLV och Socialstyrelsen anser alla att kommunerna överlag prioriterar information/rådgivning. Peter Sörngård, NV, anser att detta är fallet på tillsynens alla nivåer men att det dominerar mest på den lokala nivån. Kommunerna vågar eller vill, enligt Sörngård, många gånger inte satsa på kontroll. Närheten till objekten och mellan inblandade personer och kommunernas allt större betoning på att främja näringsliv och sysselsättning skapar, enligt Sörngård, en känslighet för eller motvilja till kontroll.

KemI:s företrädare, Göran Wall, ser det på ett sätt som naturligt att information och rådgivning har högre prioritet än kontroll i kommunerna. Detta synsätt överensstämmer nämligen med den gamla miljöskyddslagen. Enligt denna tog tillsynspersonalen ett ansvar vid rådgivningen. Åtgärder kunde inte vidtas

mot överträdelser som var i överensstämmelse med bristfälliga råd. I och med balken är situationen annorlunda, framhåller Wall. Nu har verksamhetsutövarna hela ansvaret för att reglerna efterföljs. Således skall regelefterlevnadskontroll användas även mot de företag som mottagit råd. Enligt Wall har kommunerna inte anpassat sig till detta nya läge.

Även i enkäterna frågade vi

Anser ni att någon av uppgifterna regelefterlevnad respektive information/rådgivning är viktigare än den andra? (Frågan ställdes både i enkät nr 1 och i enkät nr 2, se tabell 8.4)

Cirka 60% svarar nej. De som såg information/rådgivning som viktigast var ungefär lika många som de som ansåg att regelefterlevnadskontroll är viktigast, cirka 20%. Grovt sett gäller att ju större kommun, desto större benägenhet att se regelefterlevnadskontroll som det mest centrala. I gruppen med de minsta kommunerna är andelen som anser regelefterlevnad vara viktigast betydligt mindre än bland de övriga kommungrupperna. Anmärkningsvärt är också att andelen chefer som anser att regelefterlevnadskontroll är viktigast är dubbelt så stor som andelen inspektörer.

Tabell 8.4

	Ja, regelefterlevnad	Ja information/rådgivning	Nej
Alla	18%	19%	63%
< 10 000	5%	33%	62%
10 000-25 000	20%	18%	62%
25 000-50 000	21%	11%	68%
> 50 000	27%	13%	60%
Chefer	23%	16%	61%
Inspektörer	11%	24%	65%

Denna tabell bygger på data från både enkät nr 1 och enkät nr 2, cirka 90% svarsandel.

Från dem som anser att de båda formerna av tillsyn är lika viktiga erhöles bland annat följande kommentarer:

”Det känns inte meningsfullt att försöka straffa den som inte känner till miljöbalksförordningar.”

”Båda har sin plats, men det är roligare och ger mer om man kan förebygga. Vem vill jobba med att bara ‘torka upp’ i efterhand?”

Från dem som ser information/rådgivning som viktigast erhöles bland annat följande kommentarer:

”Människor vill för det mesta göra rätt och inte förstöra miljön. Många behöver råd och stöd för att göra ‘rätt’. Ett mindre antal behöver ‘övervakare’.”

”Vi tar ut höga tillsynsavgifter och det känns bättre om vi då kan lämna en bra information och rådgivning.”

Från dem som ser regelefterlevnadskontroll som viktigast erhöles bland annat följande kommentarer

”Men politikerna tycker tvärtom.”

”Om vi ägnar för mycket tid på information/rådgivning blir vår roll som tillsynsmyndighet otydlig.”

”Viktigt för att som myndighet vinna respekt i längden.”

”Det är endast den operativa tillsynsmyndigheten som har rätt (och skyldighet) att bedriva regelefterlevnad. ...Om inte vi kontrollerar regelefterlevnad gör ingen annan det. ...Rådgivning och information kan vem som helst ägna sig åt. Det finns många frivilliga organisationer som är mycket mer professionella på området och har mycket större genomslagskraft.”

I enkäterna frågade vi

Hur fördelar er kommun pengar och personella resurser mellan regelefterlevnad respektive information/rådgivning? (Se tabell 8.5)

Enligt enkätsvaren är det betydligt vanligare att andelen regelefterlevnadskontroll utgör en större del av tillsynsverksamheten än vad information/rådgivning gör. Detta förhållande gäller oavsett kommunstorlek. Vissa besvarare av frågan har inte kryssat i något alternativ. Dessa sorteras under "övrigt".

Tabell 8.5

	Mest regel- efterlevnad	Mest information/ rådgivning	Lika mycket	Övrigt
Alla	43%	6%	37%	14%
< 10 000	33%	10%	37%	20%
10000- 20000	48%	3%	39%	10%
25000- 50000	44%	8%	36%	12%
> 50 000	38%	8%	31%	23%

I enkäterna frågade vi också

Har prioriteringen i er kommun mellan regelefterlevnad resp. information/rådgivning förändrats över tiden? Hur? (Se tabell 8.6)

Det var fler som uppgav att andelen information/rådgivning har ökat än de som angav att andelen regelefterlevnadskontroll har ökat. I kommuner med minst 50 000 invånare var det klart vanligare än i övriga kommunkategorier att ange att regelefterlevnadsandelen ökat.

Tabell 8.6

	Andelen regel- efterlevnad har ökat	Andelen information/ rådgivning har ökat	Ingen förändring
Alla	31%	38%	31%
< 10 000	15%	54%	31%
10000- 25000	30%	33%	36%
25000- 50000	17%	42%	42%
> 50 000	70%	30%	0%

I samband med denna fråga erhöles bland annat följande kommentarer

”Det finns en missuppfattning att information skall användas i stället för sanktioner vid konstaterade överträdelser – detta beror nog mest på arbetsvilja och rädsla för reaktioner hos verksamhetsutövarna.”

”Att lämna till intet förpliktigande information skapar ju mycket mindre ‘friktion’ än att utöva tillsyn.”

”Det har blivit så att vi de senaste tre åren har blivit mer en myndighetsnämnd och –förvaltning. Jag tror att vi hamnat ganska rätt i vår myndighetsroll.”

”[V]i har under 90-talet gått tillbaka till rötterna och är nu en renodlad tillsynsmyndighet.”

I enkäterna frågade vi också

Kommer fördelningen mellan regelefterlevnad och information/rådgivning att förändras framöver? (Se tabell 8.7)

Bedömningen att andelen regelefterlevnadskontroll kommer att öka är ungefär lika vanlig som att information/rådgivning kommer att öka och som att ingen förändring kommer att ske. Det är stora skillnader mellan hur tjänstemännen från de olika kom-

munkategorierna svarar. Hela 75% av tjänstemännen från de största kommunerna bedömer att regelefterlevnadsandelen kommer att öka framöver medan endast cirka 14% av tjänstemännen från kommuner med 25 000 – 50 000 invånare gör samma bedömning.

Tabell 8.7

	Andelen regel- efterlevnad kommer att öka	Andelen information/ rådgivning kommer att öka	Ingen förändring
Alla	36%	32%	32%
< 10 000	31%	46%	23%
10000- 25000	38%	27%	35%
25000- 50000	14%	29%	57%
> 50 000	75%	25%	0%

Sammanfattning

I kommunintervjuerna anser de allra flesta att regelefterlevnads- kontroll och information/rådgivning är lika viktiga. Av dem som besvarat enkäterna anser cirka 60% detta. Det är lika stor andel som anser att information/rådgivning är viktigast som andelen som anser att regelefterlevnads kontroll är viktigast. Ju större kommun, desto större benägenhet att anse regelefterlevnads- kontroll vara viktigast. I gruppen med de minsta kommunerna är andelen som anser regelefterlevnad vara viktigast betydligt mindre än bland de övriga kommungrupperna. Anmärkningsvärt är också att andelen chefer som anser att regelefterlevnads kontroll är viktigast är dubbelt så stor som andelen inspektörer.

Fler uppger i enkäterna att kommunen de facto prioriterar regelefterlevnads kontroll framför information/rådgivning än omvänt. Fler uppger också att kommunen i framtiden i större utsträckning kommer att prioritera regelefterlevnads kontroll än information/rådgivning. Dock uppger fler att andelen information/rådgivning ökat än att andelen regelefterlevnads kontroll

har ökat. De medarbetare hos centrala myndigheter vi har intervjuat upplever att kommunerna överlag prioriterar information/rådgivning.

8.4 Är skillnaderna inom den kommunala tillsynen ett problem?

Flera tidigare studier har, som nämndes inledningsvis i kapitel 8, visat att det råder stora skillnader inom den kommunala tillsynen beträffande inriktning, omfattning och kvalitet.¹²⁴ Intervjuerna och enkäten bekräftar och ger mer information om sådana skillnader mellan olika kommuners miljötillsyn.

Att det finns vissa skillnader behöver i sig inte utgöra ett problem. Olika kommuner har olika förutsättningar och skillnader kan ses som en nödvändig anpassning av tillsynens lokala förutsättningar. Å andra sidan kan stora skillnader inom miljötillsynen till exempel innebära att företag får olika ekonomiska förutsättningar att bedriva sin verksamhet beroende på i vilken kommun de etablerar sig. Ett resultat av att miljötillsynens kvalitet, omfattning och inriktning skiljer sig kraftigt åt kan också vara att skyddet för kommuninnevärnarnas hälsa och miljö skiljer sig åt mellan olika kommuner.

I intervjuerna frågade vi

om de anser det vara ett problem att inriktning, omfattning och kvalitet inom den kommunala tillsynen skiljer sig kraftigt åt mellan olika kommuner.

Uppfattningar på kommunal nivå. Alla intervjuade kommunala tjänstemän utom tre svarar kort och gott ja.

Den vanligaste nackdelen, som framkommit i intervjuerna, är att konkurrensen mellan företag i olika kommuner snedvrids. Företag kan på grund av skillnader i miljötillsynen välja att flytta sin verksamhet till de kommuner som har lägre miljökrav och mindre strikt tillsyn än andra. På detta sätt kan företag undvika

¹²⁴ För referenser, se inledningen i kap. 8.

vissa utgifter jämfört med konkurrerande företag som har sin verksamhet i kommuner som bedriver en mer ambitiös och strikt tillsynsverksamhet. Kommuner med låga ambitioner inom miljötillsynen kan locka till sig arbetstillfällen och skattekraft på bekostnad av kommuner med högre ambitioner.¹²⁵

Miljöchefen i förortskommun nämner att kommunpolitikerna ibland ifrågasätter varför reglerna är hårdare i den egna än i grannkommunen. Miljöchefen betecknar den stora skillnaden mellan olika kommuners omfattning och inriktning beträffande tillsyn som "ett jätteproblem". Den före detta miljöchefen i större stad hävdar att kommuner i dag ofta inte förstår distinktionen mellan kommunal verksamhet (till vilken hör näringslivsfrämjande åtgärder) och statligt myndighetsuppdrag (som tillsyn). Den före detta miljöchefen framhåller att den kommunala kulturen därför lätt präglas av ett "ge-dig-nej-på-far"-tänkande.

De tre som inte svarar oreserverat ja menar att variationen har både för- och nackdelar. Fördelarna skulle vara att en del kommuner kan gå före och visa vägen till en bättre tillsyn, och att alla tvingas ta ansvar för sina egna beslut.

Uppfattningar på central nivå. De intervjuade på NV, SLV och SJV anser det problematiskt med den stora variationen mellan olika kommuner beträffande tillsynens inriktning, omfattning och kvalitet. Socialstyrelsens representant, Martin Eriksson, delar denna uppfattning men reserverar sig vad gäller tillsynens inriktning: denna måste enligt Eriksson få variera. KemI:s företrädare, Göran Wall, anser att de lokala förutsättningarna behöver beaktas överlag.

I enkäten frågade vi

Tillsynens inriktning, omfattning och kvalitet varierar mycket mellan olika kommuner. Anser ni det vara ett problem? (Se tabell 8.8)

Andelen som svarade "ja, ett stort problem" eller "ja, delvis" uppgick till 92%. Andelen som svarade "ja, ett stort problem"

¹²⁵ Jfr Francis 1993 och Johannesson et al 1999.

var klart störst bland tjänstemän från kommuner med 10 000 invånare eller färre. Andelen som svarade nej var störst bland kommuner med minst 50 000 invånare.

Av cheferna svarade 14% nej, medan motsvarande siffra för inspektörerna var avsevärt lägre, 3%.

Tabell 8.8

	Ja, ett stort problem	Ja, delvis	Nej
Alla	26%	66%	8%
< 10 000	45%	52%	3%
10000-25000	21%	69%	10%
25000-50000	21%	75%	4%
> 50 000	15%	69%	15%
Chefer	19%	67%	14%
Inspektörer	33%	64%	3%

Från dem som svarat "ja, ett stort problem" eller "ja delvis" har bland annat följande kommentarer lämnats:

"Likheten inför lagen är satt ur spel."

"Verksamhetsutövaren bör möta likartade krav oavsett var man befinner sig. Avvikelse bör vara sakligt motiverad, inte bero på politisk inriktning eller kompetens hos inspektören."

"Dålig kompetens hos miljönämnd eller kommunstyrelse som lägger näsan i blöt kan bli konkurrensmedel för företag som inte är intresserade av att följa balkens regler."

"Får ofta kommentaren att: 'ja men där och där får man göra så'."

"Kommunerna känner ingen press på att hålla en viss standard."

”Bedömningarna är olika och styrs av politiken i kommunen. Där arbetstillfällena är få tillåts inte miljöbalken fullt ut.”

Från dem som svarade nej har bland annat följande kommentarer lämnats:

”Varje kommun svarar för sin tillsyn.”

”Variationerna är nog inte så stora.”

I intervjuerna frågade vi också

om en samsyn beträffande inriktning, omfattning och kvalitet i den kommunala miljötillsynen är önskvärd och hur den i så fall skulle kunna åstadkommas.

Nästan alla i våra intervjuer anser att en samsyn behövs. Flera förslag hur det skulle kunna åstadkommas nämndes.

1) Två kommunala företrädare, miljöchefen i förortskommun och inspektören i glesbygdskommun, hävdar att samverkan mellan grannkommuner – i form av tillsynsråd eller andra gemensamma projekt – är ett sätt att motverka tillsynens olikformighet. Sådan samverkan förekommer på flera håll i dag. Tittar vi exempelvis på Stockholmsområdet, finns samarbetet ”Sambruk” mellan fem kommuner i närregionen. (Samarbetet innefattar även annat än tillsyn.) På Södertörn finns den så kallade ”Törngruppen”, ett forum för ett antal kommuner, ämnat för informationsutbyte. Vidare finns ”Vattenprogrammet” där bland andra Stockholms kommun ingår. I Norrland samverkar bland andra Sorsele och Malå med varandra i tillsynsfrågor. Under semestertid 1998 och 1999 inrättade man till exempel en gemensam jour.

2) Flera, inklusive de intervjuade på NV, KemI och SJV, påpekar att länsstyrelserna har en viktig samordnande roll. Vanligt är även att anse att centrala myndigheter måste ställa hårdare krav på kommunernas miljötillsyn. Flera kommunala företrädare

menar att det behövs ett helhetsgrepp från centralt håll: att någon av de centrala myndigheterna tar ett mer övergripande ansvar. Avdelningschefen i storstad uttrycker sig så, att det behövs "ett centralt forum som *vågar* vara tillsynsvägledande". Martin Eriksson, Socialstyrelsen, nämnde i intervjun att myndigheten utarbetar en handbok för kommunernas hälsoskyddstillsyn som skall vara färdigställd vid årsskiftet 1999/2000.

3) Ett annat förslag som nämns av flera i intervjuerna är att flytta hela eller delar av miljötillsynen från kommunerna. Skälen som anges är både att kommunernas olika roller leder till att miljötillsynens oberoende kan ifrågasättas och de stora skillnader i tillsynens inriktning, omfattning och kvalitet som konstaterats mellan olika kommuner.

Sammanfattning

Sju av de tio intervjuade kommunala tjänstemännen anser att den stora variationen inom den kommunala miljötillsynen är ett problem. Bland dem som besvarat enkäten anser 92% att det är ett stort problem eller delvis är ett problem. Andelen som svarade "ja, ett stort problem" var klart störst, bland tjänstemän från kommuner med 10 000 invånare eller färre 45%.

Ett problem med rådande situation som nämns både i intervjuer och i kommentarer i enkäten är att företag idag kan välja att flytta sin verksamhet till de kommuner som har lägre miljökrav och mindre strikt tillsyn än andra. På detta sätt kan företag undvika vissa utgifter jämfört med konkurrerande företag som har sin verksamhet i kommuner som bedriver en mer ambitiös och strikt tillsynsverksamhet. Kommuner med låga ambitioner inom miljötillsynen kan locka till sig arbetstillfällen och skattekraft på bekostnad av kommuner med högre ambitioner.

Nästan alla intervjuade anser också att en samsyn när det gäller inriktning, omfattning och kvalitet vore önskvärd. Tre förslag nämns av de intervjuade och i kommentarer i enkäten:

1. Samverkan mellan grannkommuner – i form av tillsynsråd eller andra gemensamma projekt.
2. Tydligare och kraftfullare samordning, inklusive krav på den kommunala tillsynen, från de centrala myndigheterna.
3. Flytta ansvaret för hela eller delar av miljötillsynen från kommunerna.

9 Hur den kommunala inspektionsverksamheten bedrivs

Detta kapitel behandlar frågor om hur kommunernas inspektionsverksamhet inom miljöområdet bedrivs och vilka åtgärder som vidtas vid upptäckt av missförhållanden.

Inspektionsverksamheten kan bedrivs på olika sätt. Den kan domineras av akut verksamhet eller planerad verksamhet, den kan ske förannmäld eller oanmäld, den kan bedrivs som systemtillsyn och vara inriktad på företagens egenkontroll eller bedrivs som detaljtillsyn och vara inriktad på att upptäcka enskilda missförhållanden.¹²⁶

9.1 Akut kontra planerad inspektionsverksamhet

Kommunerna har inte endast att driva långsiktiga tillsynsprojekt och utföra inspektioner planerade enligt fastlagda scheman. Därutöver skall de ta hand om akuta ärenden. Med "akuta ärenden" menar vi här sådana uttryckningar som sker till följd av konkreta initiativ från allmänheten, centrala myndigheter, företag, eller till följd av massmedial uppmärksamhet kring en fråga, etc.

¹²⁶ Systemtillsynen kontrollerar företagets kompetens, organisation, rutiner etc. medan detaljtillsynen t ex kontrollerar att skyddsutrustning finns och används. Se t ex Rudén et al 1998 s 54-57. Krav på tillsynsobjektens egenkontroll regleras bl a i miljöbalken 26 kap 19 § och i förordningen (1998:901) om verksamhetsutövers egenkontroll.

Med de ofta förhållandevis begränsade resurser miljö- och hälsoskyddsförvaltningarna (och motsvarande) har till sitt förfogande är naturligtvis fördelningen mellan planerad och akut inspektionsverksamhet en viktig punkt.

I intervjuerna med de kommunala tjänstemännen frågade vi hur stor andel av inspektionerna som utgörs av akut verksamhet respektive planerad? Är fördelningen ett problem?

Det visar sig i våra kommunintervjuer att en närmast maximal variation råder. Fördelningen planerad/akut inspektionsverksamhet varierar från 90/10% i två kommuner till 20/80% i en kommun.

En majoritet av de intervjuade upplever att avvägningen mellan hur mycket tid som skall ägnas akut respektive planerad verksamhet är ett problem.¹²⁷ I synnerhet livsmedels-, djurskydds- och hälsoskyddsområdena är ofta klagomålsstyrda. Inspektörerna har servicekrav på sig och det kan vara svårt att stå emot när allmänheten hör av sig. Miljöchefen i medelstor stad 1 nämner att när inspektörer utför akuta inspektioner efter klagomål, så sprider sig detta som en löpeld. Snart ringer åtskilliga andra som kan hänvisa till det tidigare ärendet som stöd för att även deras egna önskemål om inspektioner skall tillgodoses.

Ofta tar av allmänheten initierade akuta ärenden extra lång tid. Det beror på att inspektören måste sätta sig in i situationen från grunden och undersöka huruvida klagomålet är relevant.

Miljöchefen i medelstor stad 1 nämner att förvaltningarna tvingas prioritera akuta ärenden, eftersom det är de fall där konkreta klagomål inte tillgodoses som politikerna får reda på – inte om planerad verksamhet inte fortskrider. Inspektören i förortskommun hävdar att politikerna föredrar kortsiktig verksamhet: det viktiga för dem är att allt går fort.

För att lösa problemet med att hitta rätt avgränsning mellan akuta ärenden och planerad inspektionsverksamhet krävs, enligt flera intervjuade, att man finner tydliga rutiner för vilken sorts

¹²⁷ Jfr KemI 1994, s 9.

önskemål om akuta uttryckningar som skall åtgärdas. En del kommuner har dessutom inrättat en jourverksamhet för att organisatoriskt lösa problemet. Jouren ägnas uteslutande åt oplanerad verksamhet, så att det mer schemalagda inspektionsarbetet inte blir lidande.

Men även oplanerade ärenden från till exempel länsstyrelser och miljödomstolar tar tid och går ej alltid att förutse. Miljöchefen i medelstor stad 2 anser detta vara ett större bekymmer än "allmänhetens ringande".

Miljöförvaltningen, hävdar den före detta miljöchefen i större stad, är den av kommunernas förvaltningar som massmedia skriver i särklass mest om. De frågor som media lyfter fram blir, menar den före detta miljöchefen, "innefrågor" som allmänheten kräver att miljöförvaltningen också uppmärksammar. Sådant inverkar på den planerade verksamheten. Avdelningschefen i storstad anser dock att massmedia är mer en tillgång än ett problem. Det är sådana frågor som massmedia tagit upp som det är lättast att nå fällande dom i, menar avdelningschefen.¹²⁸

I enkäten frågade vi

Hur stor andel av inspektionerna är planerade respektive akuta?
(Se tabell 9.1)

Fördelningen mellan planerade och akuta inspektioner är inte helt symmetrisk; vissa inspektioner är av detta att döma varken att beteckna som det ena eller det andra. Variationen är maximal (från 0% till 100%) både vad gäller planerade och akuta inspektioner. Generellt gäller att ju större kommun, desto större andel planerade inspektioner. Variationen är klart mindre mellan större kommuner än mellan mindre.

¹²⁸ Myndigheternas möjligheter att lämna ut resultat från tillsynen till exempelvis massmedia har stärkts. Förr hindrades detta av bestämmelser till skydd för enskildas affärsförhållanden. Numer skall en avvägning göras mot allmänhetens intresse att informeras om sådana förhållanden. SOU 1998:61, s 229f.

Tabell 9.1

	Snitt planerade/ akuta inspektioner	Variation planerade inspektioner	Variation akuta inspektioner
Alla	76%/21%	0-100%	0-100%
< 10 000	71%/26%	5-100%	0-95%
10000- 25000	76%/21%	0-100%	0-100%
25000- 50000	80%/18%	60-95%	5-40%
> 50 000	83%/15%	50-95%	5-40%

I enkäten frågade vi också

Är fördelningen dem emellan som ni önskar?

Här svarade 26% ja, 37% nej och resten varken ja eller nej. Övriga synpunkter som framkommit i kommentarerna är att den ofta höga andelen akuta uttryckningar tyder på att det dröjer innan företagen blivit miljömedvetna samt att de akuta inspektionerna är vanligare inom djurskydd än inom andra tillsynsområden.

Sammanfattning

En majoritet av de intervjuade upplever att avvägningen mellan hur mycket tid som skall ägnas akut respektive planerad verksamhet är ett problem.

Både i intervjuerna och i enkäterna framkommer att variationen är mycket stor mellan kommunerna när det gäller fördelningen mellan planerad och akut inspektionsverksamhet. Resultatet i enkäterna visar maximal variation mellan olika kommuner. Vissa kommuner bedriver endast planerad inspektionsverksamhet medan andra endast bedriver akut inspektionsverksamhet. I genomsnitt utgör den planerade andelen inspektioner cirka 3/4 av en kommuns inspektionsverksamhet.

Av dem som besvarade enkäten anger 37% att fördelningen mellan akut och planerad inspektionsverksamhet inte är som de

önskar. Tydliga rutiner och en särskild jourenhet är åtgärder som nämns för att se till att den planerade verksamheten inte skall trängas undan av akuta ärenden.

9.2 Föranmälda kontra oanmälda inspektioner

En inspektion kan vara antingen föranmäld eller oanmäld. Det finns fördelar och nackdelar med bägge metoderna. En hög andel oanmälda inspektioner anses vara ett av kriterierna för en mer strikt inspektionsverksamhet.¹²⁹

I intervjuerna med de kommunala tjänstemännen frågade vi

1) hur stor andel av inspektionerna är oanmälda respektive anmälda, 2) om fördelningen bör ändras och 3) i så fall varför.

Intervjuerna med de kommunala tjänstemännen visar att andelen oanmälda respektive föranmälda inspektioner varierar kraftigt mellan olika kommuner. Inspektören i industrikommun uppger att drygt 10% av miljökontorets inspektioner är oanmälda. Även avdelningschefen i storstad säger att andelen oanmälda inspektioner är cirka 10%. Dessa två exempel kan jämföras med inspektören i landsbygdskommun, som anger att 99% av livsmedels- och djurskyddsinspektionerna är oanmälda och 90% av de övriga.

Miljöchefen i medelstor stad 1 – en kommun där oanmälda inspektioner är regeln, och föranmälda sker i undantagsfall och då av rent praktiska skäl – menar att detta utgör en reaktion på länsstyrelsens sätt att inspektera. Länsstyrelsen hade ju tidigare det operativa tillsynsansvar kommunerna har i dag. Enligt miljöchefen var länsstyrelsens inspektioner, på grund av myndighetens företagsvänlighet, alltid föranmälda.

¹²⁹ Johannesson et al 1999.

Fem kommunala företrädare skulle vilja ha en större andel oanmälda inspektioner.¹³⁰ Miljöchefen i förortskommun och miljöchefen i medelstor stad 1 anser att alla inspektioner borde vara oanmälda. Inspektören i förortskommun menar att ju hårdare lagkrav som ställs på verksamhetsutövarna, desto större anledning finns att komma oanmäld. Avdelningschefen i storstad önskar större andel oanmälda inspektioner inom områden där det i kommunens tillsynsutredning eventuellt visar sig att förvaltningen har dålig överblick. Tre kommunala företrädare – den före detta miljöchefen i större stad, inspektören i landsbygds-kommun och inspektören i industrikommun – anser fördelningen vara lagom.¹³¹ En, inspektören i mindre kommun, menar att fler inspektioner borde vara föranmälda.¹³²

Fyra skäl till föranmälda inspektioner har framförts i intervjuerna:

1) Den ansvarige måste vara tillgänglig. Det är, av intervjuerna att döma, mest stora företag som får föranmälda inspektioner. Bokar man inte tid är risken stor att den ansvarige inte är tillgänglig.¹³³ Inspektören i industrikommun hävdar att detta inte gäller livsmedelsområdet, då det där inte spelar någon roll vem man träffar.

2) Inspektören i landsbygdskommun menar att om företaget genomfört stora förändringar i något avseende, krävs att man sitter en längre stund och diskuterar. Då fordras föranmälan.

3) Inspektören i mindre kommun hävdar att verksamhetsutövarna vid anmälda inspektioner får tid att ta fram relevant

¹³⁰ En av dessa, inspektören i glesbygdskommun, uppger att andelen oanmälda inspektioner i kommunen är ca 30%; inspektören i förortskommun att den är ca 50%; miljöchefen i medelstor stad 1 att oanmälda dominerar; miljöchefen i medelstor stad 2 att andelen är ca 50% inom livsmedel, 0% inom djurskydd och att "de allra flesta" är föranmälda inom övrig miljötillsyn; miljöchefen i förortskommun att andelen varierar med företagets storlek.

¹³¹ En av dessa, den f d miljöchefen i större stad, uppger att de flesta inspektionerna i kommunen är föranmälda.

¹³² Andelen oanmälda inspektioner i denna kommun är ca 70%.

¹³³ Jfr KemI 1995, s 14.

material. Inspektören påpekar emellertid att detta material egentligen skall finnas tillgängligt även vid oanmälda inspektioner.

4) Den före detta miljöchefen i större stad framhåller att omständigheterna blir märkliga kring oanmälda inspektioner. Det uppstår en psykologisk spänning mellan inspektör och verksamhetsutövare som undviks om man underrättat företagaren om inspektionen.

Två skäl till oanmälda inspektioner har framförts i intervjuerna:

(i) Den absolut vanligast nämnda fördelen är att inspektören får en vederhäftig uppfattning av hur verkligheten ser ut hos tillsynsobjekten. Om inspektionen föränmäls kan verksamhetsutövaren se till att plocka undan sådant som kan föranleda anmärkning.¹³⁴

(ii) Glesbygdsinspektören hävdar att vissa verksamhetsutövare aldrig är villiga att boka tid för inspektion. Enda möjligheten är då att göra oanmälda inspektioner.

I enkäten frågade vi

Hur stor del av inspektionerna är oanmälda? (Se tabell 9.2)

Variationsvidden mellan olika kommuner när det gäller föränmälda och oanmälda inspektioner är maximal, det vill säga varierar från 0% till 100%. Medelvärdet för oanmälda inspektioner är 34%. Andelen oanmälda inspektioner är störst bland kommuner med högst 10 000 invånare och minst i kommuner med minst 50 000 invånare.

¹³⁴ Riksrevisionsverket ser av detta skäl en ökad andel oanmälda inspektioner som önskvärd. Riksrevisionsverket F 1993:33, s 81; Riksrevisionsverket F 1993:7, s 68. SLV har föreskrivit att flertalet inspektioner bör vara oanmälda i sin "ABC för livsmedelstillsyn", tillgänglig på verkets hemsida på internet (läst 99-12-10). Livsmedelsinspektioner är emellertid huvudsakligen föränmälda i Sverige. SOU 1998:61, s 56.

Tabell 9.2

	Genomsnitt oanmälda	Variation
Alla	34%	0-100%
< 10 000	45%	0-95%
10000- 25000	30%	0-100%
25000- 50000	35%	5-80%
> 50 000	25%	0-60%

I enkäten frågade vi också

Bör andelen förändras? Hur?

Endast 14% har besvarat följdfrågan. Samtliga dessa anser att andelen oanmälda inspektioner bör bli större. Några påpekar att oanmälda inspektioner har den nackdelen att man riskerar att inte träffa den ansvarige. Flera anger också att andelen oanmälda inspektioner är större på livsmedelssidan än inom andra områden.

Sammanfattning

Inspektioner kan antingen vara föränmälda eller oanmälda. Både intervjuerna och enkäten visar att fördelningen mellan föränmälda och oanmälda miljöinspektioner varierar kraftigt mellan kommuner. I enkäterna är variationen från 0% till 100%. Den i kommunerna genomsnittliga andelen oanmälda inspektioner är 34%.

Ett flertal för- och nackdelar med oanmälda inspektioner har identifierats i intervjuerna och kommentarerna till enkäten. En ofta nämnd fördel är att man får en pålitlig bild av de verkliga förhållandena vid inspektionsobjektet. En ofta nämnd nackdel är att man riskerar att inte träffa den ansvarige.

9.3 Systemtillsyn kontra detaljtillsyn

I enkäten frågade vi

Hur mycket av er kommuns miljötillsyn bedömer ni utgörs av så kallad systemtillsyn? (Se tabell 8.3)

Ett tiotal av dem som besvarade enkäten visar sig inte känna till att systemtillsyn innebär att man inspekterar inspektionsobjektets förmåga till egenkontroll. En del uppfattar det som planerad tillsyn (i motsats till akut), en del tror att systemtillsyn är projektinriktad tillsyn.¹³⁵ De siffror som angivits av de personer som missuppfattat begreppet har inte medräknats i statistiken.

Tabell 9.3

	Andel systemtillsyn
Alla	21%
< 10 000	21%
10000-25000	21%
25000-50000	24%
> 50 000	13%

Många uppger att andelen systemtillsyn kommer att öka framdeles. Två synpunkter är:

”Med egenkontrollförordning för vissa verksamheter enligt miljöbalken och egenkontroll enligt livsmedelslagen borde tillsynen leda till mer systemtillsyn. De allra flesta verksamhetsutövare är ännu inte mogna för det.”

¹³⁵ Vid systemtillsyn granskas tillsynsobjektens förutsättningar för att följa gällande regler samt upptäcka regelöverträdelser.

”Den har ökat från 0% [till 30%] på ca 5 år. Företagens kunskaper ökar men nackdelen är att allmänheten anser att vi låter företagen lura oss.”

Sammanfattning

Cirka en femtedel av kommunernas miljötillsyn utgörs enligt enkätsvaren av systemtillsyn

9.4 Den kommunala miljötillsynens rättsliga åtgärder

I enkäten frågade vi

Hur stor andel av inspektionerna leder till skriftliga krav, vitesförelägganden respektive polisanmälningar? (Se tabell 9.4)

Variationen är stor framför allt vad gäller skriftliga krav, där den är maximal. Det vill säga att i vissa kommuner resulterar alla inspektioner i skriftliga krav, i andra kommuner resulterar inga inspektioner i sådana krav. Såväl vad gäller skriftliga krav som vitesförelägganden och polisanmälningar finns det kommuner där inspektionerna aldrig resulterar i sådana åtgärder. Störst andel inspektioner som resulterar i skriftliga krav finns bland kommuner med 10 000-25 000 invånare.¹³⁶

En intressant jämförelse kan göras med KemI och Yrkesinspektionen. Ungefär 90% av KemI:s inspektioner leder till skriftliga krav medan cirka 50% av Yrkesinspektionens inspektioner gör det. Beträffande polisanmälningar förekommer det en

¹³⁶ För att utröna om variationerna beror på att vi inte skilt på kommuner med olika karaktär när det gäller tillsynsobjekt har vi även studerat variationen inom de kategorier Svenska Kommunförbundet delar upp kommunerna i (storstadskommuner, förortskommuner, större städer, medelstora städer, industrikommuner, glesbygdskommuner, landsbygdskommuner, övriga mindre kommuner och övriga större kommuner). Det visade sig att variationerna förblev lika stora vid denna kommunindelning.

gång av 25 när det gäller KemI och 1 gång av 500 inspektioner när det gäller Yrkesinspektionen.¹³⁷

Tabell 9.4

	Skriftliga krav	Vitesförelägganden	Polisanmälan
Alla			
Snitt	44%	4%	2%
Variation	0-100%	0-30%	0-10%
< 10 000			
Snitt	37%	4%	172%
Variation	0-80%	0-30%	0-10%
10000-25000			
Snitt	55%	4%	2%
Variation	5-100%	0-20%	0-10%
25000-50000			
Snitt	33%	3%	2%
Variation	5-80%	1-10%	0-5%
> 50 000			
Snitt	33%	4%	2%
Variation	13-70%	1-15%	0-6%

En inspektör skriver i en kommentar: "Den nya nämnden anmäler i princip inte till åtal."

Sammanfattning

Andelen kommunala miljöinspektioner som leder till skriftliga krav, vitesförelägganden respektive polisanmälningar varierar mycket mellan olika kommuner. Variationen är för skriftliga krav maximal. För vissa kommuner leder en inspektion aldrig till vitesföreläggande eller polisanmälan.

¹³⁷ Johannesson et al 1999.

10 Otillbörlig politisk påverkan och lojalitetskonflikter

Detta kapitel behandlar dels frågan om i vilken mån otillbörlig politisk påverkan förekommer inom den kommunala miljötillsynen, dels i vilken mån inspektörer hamnar i lojalitetskonflikter i sitt arbete. Flera möjliga fall av politisk otillbörlig påverkan har sedan miljöbalkens ikraftträdande uppmärksammats i media.¹³⁸

10.1 Otillbörlig politisk påverkan inom den kommunala miljötillsynen

I RÅ:s rapport *Effektivare miljöbrottsbekämpning* från 1998 redovisas resultat från enkäter utsända till kommuner, länsstyrelser och polis- och åklagarmyndigheter. Flera gånger påtalar olika besvarare av enkäterna att de lokala tillsynsmyndigheternas politikerberoende är ett problem för miljöbrottsutredningarna – detta utan att någon konkret fråga om just detta ingått i enkätfrågorna. I våra intervjuer har även Martin Eriksson från Socialstyrelsen nämnt att han anser att den kommunala tillsynen har svårigheter med påverkan från kommunpolitiker.¹³⁹

Ett omskrivet fall av politiska hänsyn i den kommunala miljötillsynen inträffade nyligen i Skellefteå kommun.¹⁴⁰ Bygg- och

¹³⁸ Se t ex *Miljöaktuellt* 1/2000; DN 2 februari 2000.

¹³⁹ Jfr även Riksåklagaren 1998, s 41f.

¹⁴⁰ Se t ex *Miljö & Hälsa*, 8/1999.

miljökontoret beslutade om miljöstraffavgift för en näringsidkare och en ideell förening. Skälet var att företaget alltför sent inlämnat sin miljörapport och att föreningen inte inom gällande tid anmält ny lokal. Ett kommunalråd motsatte sig åtgärden och bad vid ett kommunfullmäktigesammanträde företaget i fråga om ursäkt. Dessutom utbetalades ett bidrag till föreningen som kompensation för miljöstraffavgiften. Nämnden har vidare beordrat kontoret att inte ta några beslut om åtalsanmälan.

Som en följd av konflikten mellan kontoret och politikerna avgick miljöchefen. Anonyma handläggare på kontoret skrev också ett brev till NV och Kommunförbundet, med bland annat följande innehåll: "Vi ...anser att kritiken vi får saknar rättslig förankring. Det är obehagligt och kommer från ett oväntat håll." Både NV och länsstyrelsen fastslog att kontorets tillämpning av miljöbalken varit korrekt. Däremot inkom inte Kommunförbundet med ett skriftligt svar.

I sitt examensarbete vid Uppsala universitet från år 2000 undersöker Pär Grip 39 kommuner med avseende på miljöstraffavgifter och åtalsanmälningar. Grip nämner ett stort antal fall där kommuner underlåtit att påföra näringsidkare miljöstraffavgift och anmäla till åtal, trots att det enligt Grip helt saknats juridiskt godtagbara skäl till att avstå från dessa åtgärder. Miljö- och räddningsnämnden i Varbergs kommun, till exempel, har i 24 ärenden beslutat att inte ta ut miljöstraffavgift. Motiveringen var att nämnden inte informerat verksamhetsutövarna om miljöbalken och dess föreskrifter. Grip påpekar att "Svensk rätt erkänner inte rättsvillfarelse som en grund till frihet från ansvar."¹⁴¹

I Älmhults kommun har miljö- och byggnämnden två gånger beslutat att inte ta ut miljöstraffavgift, trots att dessa beslut inte var i överensstämmelse med vad balken kräver. Ett av dessa beslut motiverade man på följande sätt, nämner Grip: "Kommuninvånarna måste kräva av nämndens ordförande att ...göra

¹⁴¹ Grip 2000.

sitt yttersta för att inte Älmhults kommun skall uppfattas som ej företagsvänligt.”¹⁴²

Grip gör bedömningen att ”de flesta av de kontaktade kommunerna inte gjort några åtalsanmälningar eller tagit några beslut om miljöskaktionsavgifter.” I de intervjuer han gjort med förvaltningschefer och handläggare har flera orsaker till denna underlåtenhet angivits. En chef uppger i Grips intervjuer att skälet till att man avstått från att utdöma miljöskaktionsavgifter är att dessa ”slår *oerhört hårt* och *förstör relationerna* mellan näringsidkarna och tillsynsmyndigheten”.¹⁴³

Otillbörlig påverkan från kommunens politiker nämns inte sällan. Grip skriver: ”I en hel del fall uppger tjänstemän och chefer på de kommunala miljö- och hälsoskyddsförvaltningarna att de är *utsatta för repressalier* av bland annat kommunstyrelsen. Uteblivna löneförhöjningar, lönesänkningar, kompetensutveckling som bortfaller eller minskade anslag till förvaltningen kan bli följderna när till exempel miljöskyddschefer eller tjänstemän inte är tillräckligt anpassningsbara.”¹⁴⁴

I intervjuerna med de kommunala tjänstemännen frågade vi om det förekommer att politiska hänsyn påverkar tillsynen när det gäller regelbrottslevnad och vad man i så fall skall göra åt det.

Flera av de intervjuade kommunala tjänstemännen svarar att det förekommer att politiska hänsyn påverkar tillsynen när det gäller regelbrottslevnad. Miljöchefen i medelstor stad 1 hävdar att det rent av händer mycket ofta. Även flera av dem som påstår att det är ovanligt menar att det görs försök från politiskt håll. Signalerna är då att man skall gå mjukare fram mot företag som missköter sig och inte vidta ”onödiga” åtgärder. Politiker försöker påverka tillsynspersonalen i en mer överslätande riktning. Avdelningschefen i storstad beskriver detta som ”ett ständigt närvarande problem”.

¹⁴² Grip 2000.

¹⁴³ Grip 2000.

¹⁴⁴ Grip 2000.

Landsbygdsinspektören och den före detta miljöchefen i större stad berättar att politiker undviker att besluta om miljö-sanktionsavgifter.¹⁴⁵ En orsak, som flera intervjuade anger, är att politikerna, i synnerhet i små kommuner, personligen känner företagarna. Inspektören i förortskommun kallar politikernas ovilja att låta lagen ha sin gång för "svågerpolitik".

För att hindra att otillbörliga politiska hänsyn tas menar miljöchefen i medelstor stad 2 att politiker måste fås att förstå att det finns ett lagstadgat krav om åtalsanmälan vid varje brottsmisstanke. I stället tror de nu att sådana ärenden lämnar utrymme för politiska överväganden. Miljöchefen i förortskommun berättar, att om en politiker opponerat sig mot alltför hårda tag mot en verksamhetsutövare, så tar miljöchefen med sig politikern till den aktuella verksamheten och förklarar vad miljöbalken betyder i fråga om de överträdelser som skett. En annat sätt att hantera problemet med politisk påverkan som nämnts i intervjuerna är att handläggarna ser till att ha tillräcklig integritet och vägrar låta sig påverkas.¹⁴⁶ En stark integritet hos handläggarna hjälper dock inte i de ärenden som nämnden beslutar om. Flera intervjuade kommunala företrädare menar att själva organisationen inbjuder till problemet med otillbörlig politisk styrning av regelefterlevnadskontrollen och dithörande åtgärder. En bättre lösning, menar de, är att hela eller delar av tillsynen flyttas från kommunen och att staten tar över.

¹⁴⁵ Balkens modifikation att miljö-sanktionsavgift inte skall "tas ut om det är uppenbart oskäligt" (MB 30 kap 1§) lämnar eventuellt en vansklig öppning här. Arbetsgruppen om miljöbalkens tillsyn och tillämpning ser det som NV:s ansvar att följa upp användningen av miljö-sanktionsavgifterna. Regeringen, Ds 1998:22, s 45.

¹⁴⁶ "[K]ommunstyrelsen uttalar att miljöförvaltningen inte skall ställa för hårda miljökrav mot ortens företag. I en kommun har motsättningen gått så långt att miljöförvaltningen har polisanmält sin egen kommunstyrelse för brott mot miljölagarna." Riksrevisionsverket 1994:8, s 60.

I enkäten frågade vi

Händer det i er kommun att politiska hänsyn påverkar tillsynen när det gäller regelefterlevnad? (Frågan ställdes både i enkät nr 1 och i enkät nr 2, se tabell 10.1)

Cirka en tredjedel svarade att det i deras kommun händer att politiska hänsyn påverkar tillsynen när det gäller regelefterlevnad. I kommuner med 25 000 – 50 000 invånare uppges det vara mindre vanligt med politiska hänsyn jämfört med både större och mindre kommuner. I de två minsta kommunkategorierna återfinns den högsta andelen jakande svar. I kommuner med sammanslagen nämnd eller förvaltning är det nästan dubbelt så vanligt att politiska hänsyn påverkar tillsynen när det gäller regelefterlevnad jämfört med kommuner med egen nämnd och förvaltning.

Tabell 10.1

	Ja
Alla	35%
< 10 000	40%
10000-25000	41%
25000-50000	22%
> 50 000	31%
Chefer	27%
Inspektörer	44%
Egen nämnd och förvaltning	23%
Sammanslagen nämnd eller förvaltning	41%

Denna tabell bygger på data från både enkät nr 1 och enkät nr 2, cirka 90% svarsandel.

Från dem som uppgivit att det händer att politiska hänsyn påverkar tillsynen vad gäller regelefterlevnad i kommunen har bland annat följande kommentarer lämnats:

”I tider av allmänt företagsruggande från kommunens sida, är inte tillsynskrav populära. Signalerna om detta är ofta förekommande.”

”Ja, i högsta grad. Det har gått så långt att ord som ’förelägga’ ej längre bör användas utan mildare ord skall sökas.”

”Det är ibland skillnad på person och person. Ibland tas det politiska eller ’personliga’ hänsyn. Är väl inte helt unikt för en liten kommun.”

”Jag tror nog att inspektörer som blivit ’brända’ ett antal gånger undermedvetet (eller medvetet) anpassas mot en generellt mildare hantering av tillsynen.”

”Överallt, även här, förekommer viss sådan påverkan. Hos oss ej tydlig politisk markering utan mer påverkan genom attityder. Kan ibland tycka att lagarna är för hårda. Även vi tjänstemän färgas i vår bedömning av klimatet i kommunen.”

”Det är klart att man vill vara så mild som möjligt.”

”Politikerna går in ibland och lägger ekonomiska aspekter på följderna av ’obekväma’ påpekanden.”

”Ingripandet avser att muntliga överläggningar skall ske i stället för skriftväxling.”

”Det händer att nämnden väljer ett mildare agerande för att inte försvåra livet för verksamhetsutövaren alltför mycket. Även det motsatta har inträffat, att man använder hårdare metoder mot bakgrund av en lokal opinion.”

”Framför allt kommunens egna anläggningar som behandlas i samråd mellan verksamhetsutövare och tillsynsmyndighet.”

”[A]ttityd förändring mot att inte vara för nitiska i myndighetsutövningen.”

”Direkta ingripanden är mycket sällsynta. Däremot kan starka politiker företräda näringslivet mer än kommunens åligganden, inte tvärt om.”

Från dem som svarat nej har ibland vissa reservationer lämnats, exempelvis följande:

”Men det händer att de försöker.”

”Vanligtvis blandar sig inte politiker i, utom i enstaka fall vid polisanmälningar.”

”Nej, inte ännu.”

”Tillsynen påverkas ej! Dock i enstaka fall viss politisk urvattning av remissyttranden vid prövning av ’viktiga’ arbetsgivare!”

”Ej från vår egen nämnd.”

”Vissa politiker försöker skapa egna, lokala regelverk, men majoriteten inser att det är miljöbalken (eller motsvarande) som gäller.”

”Inga direkta ingripanden, men helt klart är man rädd om företagen på orten.”

”Direkt ingripande är sällsynt. Politiker vill ibland driva vissa ärenden, eller vill att tjänsteman skall agera mer som konsult eller rådgivare i andra ärenden.”

”Vi är nog lyckligt lottade att ha bra politiker som lyssnar.”

”Kontakter kan förekomma men har ’peppar peppar’ inte formen av direkta ingrepp i tillsynen.”

”Det har inte hänt men det är inte konfliktfritt.”

”Bygg-, miljö- och räddningsnämnden är ny sedan 1 januari 1999. Det har ännu inte varit några konfliktfyllda ärenden. Vi får väl se framöver.”

”[F]örföljelse bakvägen känns men sällan rakt framifrån eller så att bevis finns.”

Sammanfattning

Flera av de intervjuade kommunala tjänstemännen uppger att det händer att politiska hänsyn påverkar tillsynen vad gäller regelefterlevnad. I vissa kommuner uppges det var mycket vanligt, i andra kommuner mindre vanligt, och i ytterligare andra förekommer försök till otillbörlig politisk påverkan, försök som tjänstemännen lyckats avstyra. Signalerna från politiskt håll är i regel att gå mjukare fram och att inte vidta ”onödiga” åtgärder.

I enkäterna uppger cirka en tredjedel att det förekommer att politiska hänsyn påverkar tillsynen vad gäller regelefterlevnad. Vanligast är det i de två minsta kommunkategorierna. I kommuner med sammanslagen nämnd eller förvaltning är det nästan dubbelt så vanligt att politiska hänsyn påverkar tillsynen när det gäller regelefterlevnad jämfört med kommuner med egen nämnd och förvaltning.

Som exempel på politisk påverkan kan nämnas att politiker uppges undvika att besluta om miljöstraffavgifter. En orsak till det är enligt flera intervjuade att politikerna, i synnerhet i små kommuner, känner företagsledarna. En annan orsak till att politikerna vill gå ”mjukt fram” uppges vara att de vill värna om arbetstillfällena och företagsklimat i kommunen. En av de inter-

vjuade uppger att politiker tror att lagen lämnar utrymme för politiska överväganden som den i själva verket inte gör.

Flera av de intervjuade kommunala tjänstemännen menar att sättet tillsynen är organiserad på inbjuder till problemet med politisk styrning och att staten borde ta över ansvaret för tillsynen även på lokal nivå.

10.2 Lojalitetskonflikter för de kommunala inspektörerna

Det finns risk för att kommunala miljöinspektörer hamnar i olika typer av lojalitetskonflikter. Det kan handla om en lojalitetskonflikt mellan å ena sidan att utöva tillsyn enligt gällande lagstiftning och å andra sidan följa förvaltningschefens eller kommunpolitikernas linje som inspektören uppfattar inte är förenlig med lagstiftningen.

I intervjuerna med de kommunala tjänstemännen frågade vi vilka eventuella lojalitetskonflikter de kommunala inspektörerna ställs inför, och hur man skall kunna komma till rätta med eventuella lojalitetskonflikter.

Vi har i intervjuerna kunnat identifiera tre typer av lojalitetskonflikter:

1) Lagstiftning/yrkesetik kontra gott företagsklimat: Vanligast i intervjuerna är att påpeka den konflikt som finns mellan å ena sidan viljan att få företag att trivas och stanna på orten, å andra sidan lagens krav och en yrkesetisk linje. Inspektören i glesbygdskommun säger sig uppleva detta som en besvärlig gränsdragning, då inspektören är medveten om att den och den fabriken kan tvingas stänga om åtgärder vidtas. Miljöchefen i förortskommun understryker att inspektörer kan ha druckit kaffe

tillsammans med vissa verksamhetsutövare och då får psykologiskt svårare att ingripa.¹⁴⁷

Avdelningschefen i storstad menar att inspektörernas dubbla roll – att dels vara stödjande, rådgivande, dels kontrollerande – kan ställa till problem, eftersom verksamhetsutövarna ibland reagerar starkt när inspektörerna väl tar i ”med hårdhandskarna”. Det gäller här, anser avdelningschefen, att inspektören tidigt upplyser om sin dubbla roll så att det inte behöver komma som ”en chock” för företagen när kraftåtgärder vidtas. Inspektören i industrikommun menar att en centraliserad tillsynsorganisation vore att föredra i detta avseende, så att närheten till objekten inte skapar alltför starka bindningar.

2) Lagstiftning/yrkesetik kontra förvaltningschefen: En annan lojalitetskonflikt som framhålls i intervjuerna är den mellan lagen och yrkesetiken å ena sidan och förvaltningschefens synpunkter å den andra sidan. Förvaltningschefen beslutar i regel om inspektörens lön. Inspektören kan därför bland annat genom denna beroendeställning få svårt att gå emot chefens linje. Om förvaltningschefen driver en, enligt inspektören, så mjuk linje gentemot företagen att den inte är förenlig med gällande lagstiftning hamnar inspektören i en lojalitetskonflikt.

En oberoende, statlig tillsynsmyndighet vore, enligt flera intervjuade, lösningen på detta problem – en myndighet som, enligt hur miljöchefen i medelstor stad 1 uttrycker det, ”vet varför man finns”.

3) Lagstiftning/yrkesetik kontra kommunpolitiker: Motsvarande konflikt som den föregående kan uppstå mellan lagen/yrkesetiken och kommunpolitikerns sätt att driva tillsynsfrågor.

Kommunen har bland annat rollen som näringslivsfrämjare och skapare av arbetstillfällen.¹⁴⁸ Detta gör att politiker på vissa

¹⁴⁷ ”Oviljan att ta konflikter och använda sanktioner blir särskilt påtaglig i en decentraliserad fältorganisation om nära band kan uppstå mellan inspektörerna och verksamheterna.” Riksrevisionsverket 1996:10, s 40.

¹⁴⁸ Jfr Bucht & Lindh 1994, s 72.

orter önskar tona ned tillsynsfrågor, särskilt den del som avser inspektionsverksamheten. Inspektören i förortskommun, som helst vill se ett förstatligande av tillsynen, menar att det här gäller för handläggarna att ha integritet nog att redovisa ett så genomarbetat, utförligt underlag som möjligt inför politikerna, så att handläggaren har rena händer även om politikerna väljer att bortse från miljöaspekterna.

I enkäten frågade vi

Vilka eventuella lojalitetskonflikter ställs de kommunala inspektörerna inför?

Vid enkätfrågan fanns inga rutor med färdiga alternativ att kryssa i. I stället fick de svarande själva ange lojalitetskonflikterna. Punkt 1, 2 och 3 ovan nämns även här. Dessutom nämner en av de svarande att det finns en konflikt mellan yrkesetiken och allmänhetens krav (se citat nedan).

Cirka 26% av de som besvarade enkäten uppger att inspektörerna inte ställs inför några lojalitetskonflikter, medan 74% uppger att lojalitetskonflikter förekommer. Andelen chefer som uppger att lojalitetskonflikter inte förekommer i inspektörernas arbete är 34% medan andelen bland inspektörer är lägre, 21%.

Här följer ett urval av enkätsvaren. Först kommentarer från chefer:

”Inga, men olika sanktionsmöjligheter finns ju hos arbetsgivaren som månar mer om ryggdunk på Rotary än om långsiktig överlevnad.”

”Många...men miljöbalken skall ju tillämpas...”

”Vänskapskorruption: vi är kompisar med folk på Tekniska kontoret.”

”Vid etablering av nya företag upplevs vi ibland som ’bromsklossar’ när prövning enligt miljöbalken skall ske. Ibland känsligt när förelägganden riktas mot kommunstyrelsen.”

”Det behöver inte bli någon lojalitetskonflikt om man redan från början tydliggör vad som är tillsynsmyndighetens och därmed inspektörens uppgift. Då har man sina lojaliteter i gällande lagstiftning och det är förhållandevis enkelt. Om man kräver att alla i kommunen alltid skall gynna till exempel alla industrietableringar eller utvidgningar så kommer det naturligtvis att uppstå lojalitetskonflikter. ...Acceptera att någon kritiserar även en nyetablering som skulle medföra kanske 100 jobb i en kommun med 5 000 invånare. Kan man inte ta den kritiken så kan man inte heller ha tillsynsmyndigheten lokalt placerad.”

Här följer ett urval av enkätsvaren från inspektörer:

”Oj! Kommunen - arbetsgivare, näringslivet - arbetstillfällen, allmänheten - kräver både en smidig myndighetsutövning och ibland tuff myndighetsutövning.”

”I de fall där verksamhetsinnehavaren har politiskt inflytande eller om det rör verksamhet med större antal arbetstillfällen gäller det verkligen att följa kommunledningens krav på att allt tillsynsarbete sker i samförstånd med verksamhetsinnehavaren, annars blir man snabbt tillrättavisad.”

”Jag är anställd av kommunstyrelsen. Mina flesta uppdrag kommer dock från Tekniska myndighetsnämnden (miljö-, bygg- och räddningstjänst). Min chef är chef över Samhällsbyggnad (där plan, fastighet, bygg och miljö ingår) samt över Teknisk drift där gata och fjärrvärme ingår. Detta innebär att till exempel vid krav på åtgärder inom skollokaler, till exempel ventilation, riktas kravet mot min egen chef. Vid polis-anmälan om missförhållanden vid ett av kommunens mindre reningsverk riktas anmälan mot kommunstyrelsen eftersom

den har ansvaret för Teknisk drift. Kravet/anmälan riktas således mot min arbetsgivare ...Tekniska myndighetsnämnden har ingen egen personal. Kommunen har avskaffat alla nämnder utom Tekniska myndighetsnämnden och en 'mjuk' nämnd för sociala frågor. Allt annat ligger under kommunfullmäktige/kommunstyrelsen och dess utskott!"

Sammanfattning

Enligt en klar majoritet av de intervjuade och av dem som besvarat enkäterna ställs miljöinspektörer inför lojalitetskonflikter. 26% av dem som besvarat enkäterna, uppger dock att så inte är fallet. Större andel chefer än inspektörer uppger att miljöinspektörer inte ställs inför lojalitetskonflikter.

Vi har genom intervjuerna och enkätsvaren identifierat tre olika typer av lojalitetskonflikter inspektörerna kan ställas inför: 1) lagen/yrkesetiken kontra viljan att få företag att stanna på orten; 2) lagen/yrkesetiken kontra förvaltningschefen samt 3) lagen/yrkesetiken kontra kommunpolitiker.

11 Mer enhetlig och effektiv kommunal miljötillsyn

Vi har i tidigare kapitel kunnat konstatera att det råder stora skillnader mellan kommunernas miljötillsyn beträffande kvantitet, kvalitet, inriktning och hur den bedrivs. Dessa skillnader utgör enligt de intervjuade och enligt enkätsvaren ett problem. Detta kapitel redovisar deras syn på olika möjligheter att minska dessa skillnader samt möjligheter att göra miljötillsynen mer effektiv.

11.1 Bör delar av ansvaret för miljötillsynen flyttas?

Inom arbetsmiljöområdet ansvarar Arbetarskyddsverket för tillsynen.¹⁴⁹ Arbetarskyddsverket består av Arbetarskyddsstyrelsen (ASS) och Yrkesinspektionen (YI). ASS fungerar som chefsmyndighet över de tio yrkesinspektioner som finns stationerade i landet. Det är yrkesinspektionerna som utför den operativa inspektionsverksamheten.

En möjlig åtgärd för att få en mer enhetlig kommunal miljötillsyn skulle kunna vara att låta den del av miljötillsynen som rör kontroll av regelefterlevnad bedrivs av en specialiserad,

¹⁴⁹ Fram till 1987 hade kommunerna viss arbetsmiljötillsyn över mindre arbetsplatser med enkel teknisk utrustning. Ett skäl till att denna tillsyn regionaliserades, och lades på YI, var att kommunernas ambitionsnivå var mycket varierande. Rudén et al 1998, s 68.

oberoende myndighet. Verksamheten skulle kunna delas upp och bedrivas av ett antal regionala och/eller lokala enheter. En sådan omorganisering hindrar inte att kommunerna även i fortsättningen ägnar sig åt övrig miljöverksamhet, som information, rådgivning, Agenda 21-projekt etc.¹⁵⁰

I intervjuerna frågade vi

vad det finns för fördelar respektive nackdelar med att centralisera den del av tillsynen som avser regelefterlevnad.

Uppfattningar på kommunal nivå. Av de intervjuade är sex av tio positiva till en avkommunalisering av den delen av miljötillsynen som rör regelefterlevnad. Tre företrädare anser att det bör övervägas medan två är övervägande negativa.

Fyra fördelar med att flytta ansvaret för kontrollen av regelefterlevnaden framförs i intervjuerna med de kommunala tjänstemännen.

1) *Ökad kompetens.* Kommunerna har resursproblem. Det finns, enligt den före detta miljöchefen i större stad, en klar risk för att kommunerna inte klarar av att uppfylla miljöbalkens krav. Med färre operativa tillsynsmyndigheter skulle kompetenserna kunna samlas på ett bättre sätt än i dag. Inspektörer skulle inte längre behöva greppa hela tillsynsområdet – som är fallet för vissa i dagsläget – och möjligheterna till informations- och erfarenhetsutbyte mellan handläggare skulle öka. Bättre utnyttjande av resurser talar således för avkommunalisering.

2) *Minskad risk för politiska hänsyn.* Om en avkommunalisering genomförs skulle inte längre kommunalpolitiska hänsyn på samma otillbörliga sätt som idag kunna inverka på den del av tillsynen som rör regelefterlevnad.

Många kommunala företrädare pekar på kommunens olika roller som en klart försvarande omständighet för den lokala

¹⁵⁰ Jfr Riksrevisionsverket 1996:10, s 52.

miljötillsynen: huvudintresset är ofta att dra företag till orten och skapa arbetstillfällen, medan miljöarbetet kommer in som en sidosysselsättning. Miljöchefen i medelstor stad 1 menar att situationen är ohållbar för tillsynsarbetarna, eftersom uppdragsgivarna (kommunledningen) inte vill att man gör ett bra jobb. Tvärtom sätter politiker på flera håll press på handläggarna att inte gå hårt fram mot verksamhetsutövare som missköter sig. Även den miljöchef som är övervägande negativ till att kommunerna fräntas miljötillsynen framhåller det som en fördel med en avkommunalisering att kommunalpolitisk påverkan skulle förhindras.

3) *Ökad likformighet.* Flera kommunala företrädare framhåller att en avkommunalisering leder till en mer homogen tillsyn över landet. Inga delar av landet skulle tillåtas släpa efter i tillsynsarbetet.

4) *Internationellt föredöme.* Sverige är i och med EU-inträdet involverat i ett europeiskt samarbete i långt högre grad än tidigare. Den före detta miljöchefen i större stad påpekar att vi nu bör gripa möjligheten att gå före och påverka andra länder i miljömedveten riktning. Men då, menar den före detta miljöchefen, fordras att Sverige kan vara en verklig förebild genom att uppvisa egna goda resultat på miljöområdet. En avkommunalisering av miljötillsynen skulle, menar den före detta miljöchefen, inte bara kunna leda till bättre effektivitet och ändamålsenlighet hos den svenska miljötillsynen, utan även fungera som ett föredöme för andra EU-länder.

Även två nackdelar med avkommunalisering av miljötillsynen har framförts i våra kommunintervjuer:

(i) *Minskad samordning av miljöarbetet.* Den före detta miljöchefen i större stad bedömer att en avkommunalisering skulle leda till en sektorisering. Om man bryter ut komtrollen av regelefterlevnad ur miljötillsynen, integreras inte längre denna del med övrig miljötillsyn (som rådgivning och information) och annat

miljöarbete (som Agenda 21-projekt och liknande). Regelefterlevnadskontrollen behöver, enligt den före detta miljöchefen, samordnas med övrig miljöverksamhet.

(ii) *Minskad lokalkännedom.* Mycket vanligt i intervjuerna är att hävda att inspektörernas lokala kännedom är betydelsefull och att den skulle gå förlorad vid en avkommunalisering. Kommunala inspektörer har närhet till, och kännedom om, tillsynsobjekten.

Flera av de intervjuade har dock påpekat att en avkommunalisering inte utesluter bibehållandet av lokala tillsynsmyndigheter. På grund av länsstyrelsernas dubbla lojaliteter (de skall inte endast vara miljö- utan även näringslivsfrämjande) är det enligt flera kommunala företrädare rimligast att också den regionala nivån läggs på en mer oberoende myndighet.

Uppfattningar på central nivå. De intervjuade tjänstemännen vid de centrala myndigheterna har liksom de kommunala tjänstemännen olika uppfattningar om en eventuell avkommunalisering av den del av miljötillsynen som rör regelefterlevnadskontroll. Samma fördelar och nackdelar som de kommunala tjänstemännen nämnde återkommer i intervjuerna med tjänstemännen från de centrala myndigheterna.

Som tidigare nämnts önskar SJV att kommunerna inte skall bedriva djurskyddstillsyn. Det ansvaret bör i stället helt vila på länsstyrelserna menar SJV.¹⁵¹ Skälen som anges i vår intervju med verkets företrädare är till att börja med dels att det då blir färre operativa tillsynsmyndigheter att kommunicera med för SJV, dels att en större likställighet skulle uppnås. Dessutom, menar My Sahlman, skulle länsveterinärernas rådgivande kom-

¹⁵¹ Utredningen om djurskyddstillsynen skriver att "länsstyrelsealternativet förmodligen skulle vara det från djurskyddssynpunkt bästa alternativet. Utredningen stannar dock vid att föreslå att den lokala djurskyddstillsynen bör utövas av *kommunen i kombination med länsstyrelsen.*" Det viktigaste skälet till det kombinerade alternativet var att utredningen uppskattade att kostnaderna skulle bli lägre vid detta alternativ än vid alternativet att länsstyrelserna övertog all djurskyddstillsyn från kommunerna. SOU 1996:13, s 138.

petens kunna utnyttjas fullt ut, vilket inte går i nuläget på grund av "jävsituationer". Ytterligare en fördel är att inspektörerna skulle få tillgång till jurister, vilket i dag saknas i den absoluta majoriteten av kommuner, uppger SJV:s företrädare. Emellertid, påpekar Torsten Jakobsson, skulle en rättsinstans försvinna om SJV:s förslag genomförs. I dag överklagas kommunala beslut till länsstyrelserna, men det går givetvis inte om kommunerna inte längre kan vidta åtgärder mot verksamhetsutövarna.¹⁵² SJV anser likväl att fördelarna klart överväger med en avkommunalisering.

Jakobsson hävdar personligen att det är rimligare att låta länsstyrelserna handha djurskyddstillsynen än att lägga denna på en oberoende regional myndighet. Jakobsson ser nämligen fördelar med "korskopplingar" mellan olika samhällssektorer.

Peter Sörngård, NV, har tidigare varit anhängare av miljötillsyn i kommunal regi, men ser den nu som mer och mer problematisk på grund av utvecklingen. Visserligen är det, menar Sörngård, viktigt med närhet till tillsynsobjekten, med flexibilitet och med en ej för hård central styrning (jämför nackdel (ii) ovan); men sakfrågorna, miljöbrottsligheten och lagarna blir allt mer komplexa. Miljöfrågornas betydelse som konkurrensmedel inom näringslivet ställer också ökade krav på en jämn och kvalitativt hög tillsynsnivå. Detta fordrar en överblick och kompetens som allt fler kommuner inte klarar av att hålla sig med, menar Sörngård (jämför fördel 1 ovan).

Per Mattsson, SLV, anser att frågan om avkommunalisering av livsmedelstillsynen är alltför kontroversiell för att han skall vilja ta ställning. Dock menar Mattsson att tillsynsmyndigheterna bör bli färre, och att ytterligheten är att ha endast en. Effektivitet och likställighet talar enligt Mattsson för avkommunalisering – således fördelar 1 och 3 ovan. Sedan intervjun gjordes har dock SLV i en utredning förordat att livsmedelstillsynen förstatligas med SLV som huvudman. Enligt det förslaget skall myndigheten bestå av en central del för övergripande uppgifter

¹⁵² Jfr SOU 1996:13, s 14, 133.

samt ett antal regionala enheter som ansvarar för den operativa tillsynen av landets 52 000 anläggningar.¹⁵³

Göran Wall, KemI, framhåller den lokala kännedomen (se nackdel (ii) ovan). Medan YI har ett begränsat lagutrymme – som rör arbetsmiljön inom fyra väggar – spänner miljötillsynen över ett bredare geografiskt och tematiskt fält. Miljöbrott får därför olika betydelse beroende på var de äger rum. Men förvaltningarna, understryker Wall, borde vara mer oberoende av andra politiska hänsyn än de miljömässiga (jämför fördel 2 ovan).

Socialstyrelsens företrädare Martin Eriksson menar att det positiva med kommunalt huvudmannskap överväger. Det är viktigt att tillsynsmyndigheterna kan arbeta nära de kommunala besluten: att påverka redan i beslutsprocessen. YI, hävdar Eriksson, kommer mer i efterhand och kontrollerar. (Detta argument liknar nackdel (i) ovan.)

Eriksson framhåller dock att en avkommunalisering av den hälsoskyddstillsyn som rör regelefterlevnad skulle göra att man undkom problemet med kommunalpolitisk styrning av verksamheten; fördel 2 ovan. Men detta, tror Eriksson, skulle motverkas även av stärkta befogenheter att från centralt håll utdöma sanktioner av olika slag mot de kommuner som faller ur ramen, eller av att kunna överta den operativa tillsynen från just sådana kommuner.¹⁵⁴ Eriksson anser dessutom att man aldrig blir kvitt politisk styrning av tillsynen: om tillsynen förstatligades skulle i stället politiker på riksnivå lägga sig i.

I enkäten frågade vi

Inom arbetsmiljöområdet har man valt att ha 10 stycken särskilda myndigheter (Yrkesinspektioner) som endast ägnar sig åt inspektionsverksamhet. Anser ni att den del av den kommunala miljötillsynen som avser regelefterlevnad bör skiljas från kommunernas ansvarsområde för att tas om hand av specialiserade myndigheter? (Frågan ställdes både i enkät nr 1 och i enkät nr 2, se tabell 11.1)

¹⁵³ Statens Livsmedelsverk, 9/2000 avsnitt 7.3.

¹⁵⁴ Jfr Regeringen, Ds 1998:22, s 38f.

Cirka en tredjedel av de svarande var positiva till att skilja den del av den kommunala miljötillsynen som avser regelefterlevnad från kommunernas ansvarsområde. Cirka 60% var emot detta. Störst andel positiva var det bland företrädarna för de två minsta kommunkategorierna medan andelen negativa var störst i kommunerna med flest invånare (> 50 000).

En stor skillnad kan urskiljas om vi jämför kommuner där de svarande uppgett att politiska hänsyn påverkar tillsynen när det gäller regelefterlevnad med kommuner där detta inte uppgivits vara fallet. I den första kategorin svarade endast 42% nej medan 51% svarade ja. I kommuner där politiska hänsyn inte påverkar tillsynen är andelen som anser att regelefterlevnadskontrollen bör skiljas från kommunerna hälften så stor. Cirka 6% har varken svarat ja eller nej. Dessa sorteras in under "övrigt" i tabell 11.1.

Tabell 11.1

	Ja	Nej	Övrigt
Alla	34%	60%	6%
< 10 000	39%	52%	9%
10000-25000	38%	56%	6%
25000-50000	30%	66%	4%
> 50 000	18%	76%	5%
Kommuner med politisk påverkan	51%	42%	7%
Kommuner utan politisk påverkan	25%	70%	6%

Denna tabell bygger på data från både enkät nr 1 och enkät nr 2, cirka 90% svarsandel.

Från dem som är negativa till en avkommunalisering hänvisas oftast till att lokalkännedomen skulle gå förlorad:

”Värdefullt med lokalkännedom innebärande att notera förändringar lättare, känna personer... Även lättare att åka ut med kort varsel.”

Några påpekar också att kontrollen av regelefterlevnaden bör vara integrerad med övrig tillsyn.

Även bland dem som är negativa framhålls vissa fördelar med att flytta ansvaret från kommunerna:

”Vore dock en viss fördel att kunna agera hårt och snabbt utan risk för personliga värderingar/lojalitetsbesvär!”

”Svaret kan vara både ja och nej. Miljönämnden och dess tjänstemän måste kunna agera helt fristående för att kunna få förtroende hos allmänheten. Som det är nu tror kommuninnevånare inte att vi försöker se neutralt på en miljöfråga. De menar att vi arbetar åt kommunen och då också bevakar dess intressen.”

”Dock viktigt hur organisationen ser ut så inte jävsituationer uppkommer.”

”I de fall kommunen inte bedriver en relevant tillsyn bör uppgiften flyttas till exempelvis regional nivå.”

Från dem som är positiva till att den del av miljötillsynen som rör regelefterlevnad skiljs från kommunernas ansvarsområde har fler kommentarer lämnats än från dem som är negativa:

”Så länge kommunpolitiker har det yttersta ansvaret finns inga möjligheter att uppnå lagefterlevnad och rättssäkerhet.”

”Kan vara ett sätt att få likhet inför lagen.”

”Man får bättre kvalitet, kompetens och likvärdig bedömning. Och kommunerna kan arbeta med rådgivning, information och långsiktiga lösningar.”

”Man skulle höja statusen och inte behöva ta hänsyn till aspekter som kommunalpolitiker gör.”

”Mycket efterlängtat!!!”

”Beslut av tjänsteman och tillsynsverksamheten upplevs som nitisk av kommunfullmäktige- och kommunstyrelsepolitiker.”

”Politikerna är beroende av folkets stöd på ett annat sätt än tjänstemännen.”

”Om den blir lokalt placerad och förankrad finns det ingen nackdel.”

Cirka 13% av dem som besvarat frågan har varken svarat ja eller nej. Några kommentarer från denna grupp är:

”Bör övervägas.”

”Både regler och lagar kommer mer i centrum samt dokumentation, men i praktiken behöver inte miljön bli bättre då närhet och råd/information kommer att gå förlorad.”

”Vet ej. Ibland önskar man det.”

”Centralt – stora avstånd mellan inspektionerna. Lokalt – bättre uppföljning och lokalkännedom men sårbart för politisk inblandning.”

Sammanfattning

I kommunintervjuerna är sex av tio positiva till en avkommunalisering av den delen av miljötillsynen som rör regelefterlevnad. Tre företrädare anser att det bör övervägas medan en är övervägande negativ. Medarbetarna hos de centrala myndigheterna har delade uppfattningar om en avkommunalisering.

I enkäterna är cirka en tredjedel positiva medan cirka 60% är negativa till en avkommunalisering. Andelen positiva är mer än dubbelt så stor i kommuner där politiska hänsyn uppges påverka tillsynen jämfört med i kommuner där detta inte uppges vara fallet.

Fyra huvudsakliga fördelar med en avkommunalisering av regelefterlevnaden har framförts i intervjuer och kommentarer till enkäterna: 1) Ökad kunskap och kompetens, 2) Minskad risk för politiska hänsyn, 3) Ökad likformighet, 4) Internationellt föredöme.

Två huvudsakliga nackdelar har framförts i intervjuer och kommentarer till enkäterna: 1) Minskad samordning av miljöarbetet, 2) Minskad lokal kännedom. Angående den senare användningen har flera av de intervjuade påpekat att en avkommunalisering inte utesluter bibehållandet av en lokalt eller regionalt organiserad tillsynsverksamhet.

11.2 Centrala kvantitativa och kvalitativa krav/riktlinjer

En annan möjlig åtgärd för att få en mer enhetlig kommunal miljötillsyn skulle kunna vara tydligare krav och riktlinjer från de centrala myndigheterna.

I intervjuerna frågade vi

om man bör införa någon form av kvantitativa minimikrav inom tillsynsområdet.

Vi nämnde i intervjuerna tre möjliga exempel på kvantitativa minimikrav:

a) hur ofta tillsynsobjekten i genomsnitt skall besökas i en kommun;

b) hur mycket tid som i genomsnitt skall läggas ned på ett tillsynsobjekt per år;

c) hur stor andel av inspektionerna som skall resultera i skriftliga krav. (YI har målsättningen att 55% av inspektionerna skall leda till skriftliga krav.)

Uppfattningar på kommunal nivå. Hälften av de kommunala tjänstemännen anser att det bör finnas centrala krav eller riktlinjer både beträffande hur ofta tillsynsobjekten skall besökas och hur mycket tid som skall läggas ned på varje objekt i genomsnitt. Flera menar att riktlinjer är lämpligast och att uttryckliga krav skulle vara alltför strikt. Argumenten som angivits i kommunintervjuerna för att införa sådana riktlinjer är framför allt följande:

1) Om tillsynsmyndigheten har minimikrav eller, möjligen, riktlinjer att åberopa, blir det svårare för kommunledningen att neka till en vederbörlig resurstilldelning. Detta anför miljöchefen i medelstor stad 2 som argument.

2) Det blir lättare för förvaltningen att känna till vad som är normalläge för tillsynens omfattning. Kommuner kan få ett kvantitativt mått på om deras inspektionsverksamhet ligger i nivå med andra kommuners inspektionsverksamhet. Detta skulle, anser flera, tvinga kommuner med ringa inspektionsverksamhet att öka den verksamheten. Inspektören i förortskommun menar att det behövs mer krav på inspektörerna.

3) Tillsynsobjekten betalar ofta en fast tillsynsavgift. Den före detta miljöchefen i större stad framhåller bland annat att om

tillsynsobjekt hävdar att avgiften är hög i förhållande till hur ofta inspektion sker, skulle handläggarna i ett sådant läge kunna hänvisa till att minimikraven eller riktlinjerna är uppfyllda.

Inspektören i industrikommun har ingen uppfattning om huruvida nämnda riktlinjer bör införas. Fyra kommunala företrädare motsätter sig förslagen. Invändningarna är främst dessa:

(i) Resurser saknas för att kunna uppfylla sådana riktlinjer beträffande frekvens och tid. Inspektören i landsbygdskommun menar att det inte hjälper att hänvisa till sådana miniminivåer. Kommunpolitikerna bryr sig, enligt inspektören inte om några riktlinjer eller krav såvida det inte finns sanktionsmöjligheter att tillgripa från centralt håll ifall kommunerna inte lever upp till minimikraven.

(ii) Det som skall styra prioriteringen av tillsynen, menar bland annat avdelningschefen i storstad, är miljömålen. Resultatet är det viktigaste; krafter bör sättas in där de behövs. Två likartade verksamheter kan till exempel kräva väldigt olika mycket tid exempelvis beroende på hur de sköter sig. Dessutom kan, menar den före detta miljöchefen i större stad, situationen variera också mellan olika kommuner.

Punkt c ovan – att en viss andel av inspektionerna skall leda till skriftliga krav – är ett mål YI infört för att inspektörerna skall styras att uppsöka de objekt som är mest problematiska vad gäller regelefterlevnad. Tre kommunala företrädare (inspektören i förortskommun, miljöchefen i medelstor stad 1 och den före detta miljöchefen i större stad) ställer sig positiva till förslaget, då målet kunde fungera som motor.

Sju kommunala företrädare förkastar emellertid c. Argumenten som framförs är följande:

(iii) Enligt flera inspektörer söker man redan i dag upp de tillsynsobjekt som har störst brister. Förslaget utgår, enligt denna

invändning, felaktigt från att inspektörerna inte prioriterar att utföra inspektioner där regelefterlevnaden är sämst.

(iv) Inspektörerna skulle frestas att leta efter mer obetydliga fel hos objekten. I stället bör miljöpåverkan vara styrande. Förslaget är, menar flera, alltför byråkratiskt.

(v) Diffusa källor, framhåller den före detta miljöchefen i större stad, skulle inte prioriteras. Det är endast genom rådgivning man kommer åt till exempel gödselstackar. Den sortens besök skulle bli mindre vanlig om c realiserades.

Uppfattningar på central nivå. Vi har även frågat de centrala företrädarna om ovan nämnda kvantitativa styrmedel. Per Mattsson, SLV, är positiv till styrmedel för hur ofta ett tillsynsobjekt skall besökas och hur lång tid som skall ägnas varje tillsynsobjekt, dels för att Sverige skall kunna hålla tillräcklig standard för att kunna uppfylla de åtaganden landet har i EU; dels för att inspektionsverksamheten skulle bli konkurrensneutral och mer likvärdig. Även krav/riktlinjer för frekvensen av skriftliga krav finner Mattsson intressant, då det enligt honom "kan vara svårt att formulera adekvata effektmål för en myndighet".

Också SJV:s företrädare förordar krav/riktlinjer för hur ofta tillsynsobjekten skall inspekteras, då regelbunden tillsyn, enligt Jakobsson och Sahlman, är grunden för ett gott djurskydd. Där emot anser SJV:s företrädare att riktlinjer/krav på den tid som skall läggas ned på varje inspektionsobjekt är en ofruktbar idé. Även krav/riktlinjer för frekvensen skriftliga krav tillbakavisas som "en bakväg". En styrande faktor för SJV är i stället att objekt där möjlighet till snabb förändring föreligger, till exempel cirkusar, prioriteras.

De intervjuade på NV, KemI och Socialstyrelsen är negativa till införandet av samtliga nämnda kvantitativa riktlinjer/krav. KemI:s och Socialstyrelsens företrädare anser att bedömningen av hur ofta ett inspektionsobjekt skall besökas och vilken tid som skall läggas ner måste kunna göras på lokal nivå. De menar också att krav på att en viss andel inspektioner skall leda till

skriftliga krav leder tanken fel. Det skulle, menar man, innebära att kontroll som inte leder till att brister hittas skulle betraktas som ett misslyckande.

Peter Sörngård, NV, hävdar angående riktlinjer/krav på hur ofta ett tillsynsobjekt skall besökas och hur lång tid som skall ägnas varje tillsynsobjekt, att kommunerna enligt 7§ i tillsynsförordningen skall ha de resurser och den kompetens som krävs för att bedöma lämplig inspektionsfrekvens och inspektionstid. Kvantitativa mått som riktlinjer säger inget om tillsynens effektivitet eller kvalitet. Detta konstaterar också, framhåller Sörngård, EU:s nätverk om tillsyn, IMPEL (European Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law). Sörngård menar att de lokala tillsynsmyndigheterna eller tjänstemännen själva utifrån sitt myndighetsansvar måste kunna visa och motivera sina behov av resurser och kompetens och inte söka centrala svar till detta.

Sörngård anser också att riktlinjer/krav på att en viss andel av inspektionerna skall leda till skriftliga krav är olämpligt, eftersom behovet i det enskilda fallet bör vara den styrande principen. Däremot behöver myndigheterna, enligt Sörngård, bli tydligare i sin myndighetsutövning än vad som är fallet i dag. Det måste klart framgå vad som är krav på verksamhetsutövaren och vad som är råd eller information.

I intervjuerna frågade vi

om man bör införa någon form av kvalitativa minimikrav inom miljötillsynen. Och hur de i så fall skulle kunna se ut.

Uppfattningar på kommunal nivå. De flesta kommunala företrädare vi intervjuat är positiva till kvalitativa minimikrav eller riktlinjer. Flera är dock tveksamma då de anser "kvalitet" svårdefinierat. Ingen är uttalat negativ, men inspektören i industrikommun påpekar att krav uppifrån passar dåligt ihop med det kommunala självstyret.

Få har konkreta förslag på vilka kvalitativa krav eller riktlinjer som vore lämpliga. Miljöchefen i medelstor stad 1 menar att de lokala tillsynsmyndigheterna kunde klassa olika tillsynsobjekt på

en till exempel tregradig skala som avser hur väl objekten sköter sig miljömässigt. Ett krav eller mål skulle sedan vara att varje år föra upp ett visst antal objekt en nivå på skalan. Detta kunde vara ett sätt att höja tillsynens kvalitet.

Uppfattningar på central nivå. Alla de intervjuade tjänstemännen från de centrala myndigheterna anser det önskvärt med kvalitativa minimikrav eller riktlinjer inom miljötillsynsområdet. Göran Wall, KemI och Peter Sörngård, NV, har inga konkreta förslag men menar att tankegångarna bör utvecklas, enligt Sörngård till exempel utifrån metoder som bygger på riskanalys.

Socialstyrelsens företrädare, Martin Eriksson, framhåller att normgivningen behöver bli mer omfattande och striktare än i dag. Kommunerna efterlyser gräns- och riktvärden för olika områden. Problemet är att det är svårt att utveckla sådana normer, menar Eriksson, och att författningar tar tid att få ut bland annat på grund av motstridiga intressen mellan olika aktörer.

Per Mattsson, SLV, efterlyser krav på en adekvat utbildning hos de lokala handläggarna. Kompetensen på livsmedelsområdet är ej anpassad till de nya krav som gäller i och med EU-inträdet.

SJV:s företrädare anser att hårdare krav måste finnas på att kommunerna skall känna till sina tillsynsuppgifter vad gäller djurskydd. I nuläget, menar My Sahlman, råder därvidlag stor okunnighet.

I enkäten frågade vi

Bör det enligt er mening från centralt håll införas några kvantitativa eller kvalitativa minimikrav eller riktlinjer inom tillsynen? (Frågan ställdes både i enkät nr 1 och i enkät nr 2, se tabell 11.2)

Cirka åtta av tio svarade ja, medan drygt var tionde svarade nej. Chefernas andel jakande svar var större än inspektörernas. Den minsta andelen jakande svar fanns bland kommuner med 25000–50000 invånare.

Tabell 11.2

	Ja	Nej	Övrigt
Alla	81%	13%	6%
< 10 000	81%	15%	5%
10000-25000	87%	10%	4%
25000-50000	73%	20%	8%
> 50 000	77%	14%	9%
Chefer	84%	12%	4%
Inspektörer	78%	15%	7%

Denna tabell bygger på data från både enkät nr 1 och enkät nr 2, cirka 90% svarsandel.

Från dem som svarade ja har bland annat följande kommentarer lämnats:

”Ja, för att komma ifrån ‘bypolitik’ som uppstår ibland i små kommuner.”

”I dag styrs tillsynens omfattning i allt för stor utsträckning av ekonomiska överväganden inom kommunen och inte av det egentliga behovet.”

”I dag kritiseras kommuner från centralt håll för bristande tillsyn, men det är ingen från centralt håll som kan tala om på ett klart sätt vad bra tillsyn är för något.”

”Om inte centrala verk och länsstyrelserna ser till att de operativa myndigheterna verkligen följer balkens regler så kommer vi att få 280 olika regelverk i 280 olika kommuner. Det är inte bra!”

”[K]ommunalt självstyre får inte innebära att tillsyn inte bedrivs.”

”Alla system förfaller om de inte utsätts för revision och utvärdering.”

”JA! JA!! JA!!”

Från dem som svarade nej har bland annat följande kommentarer lämnats:

”Kommunerna är för olika.”

”Jag tror att det räcker med kravet på tillsynsplan.”

En del har inte svarat uttryckligen ja eller nej. Dessa har i tabellen sorterats under rubriken ”övrigt”. Exempel på kommentarer från dem är bland annat följande:

”Oj, svår fråga, vi är väl inte så förtjusta i pekpinna, hellre stöd och vägledning vilket vi inte får från de centrala myndigheterna i den utsträckning vi önskar.”

”Från centralt håll borde man hellre visa sig ute på fältet och lära av våra problem och mindre slå sig för bröstet och tala om hur duktiga på miljötillsyn (allmänt sett) vi är i Sverige.”

Sammanfattning

Bland de intervjuade är ungefär hälften positiva och hälften negativa till kvantitativa riktlinjer/krav gällande inspektionsfrekvens och den tid som i genomsnitt skall läggas ned på varje tillsynsobjekt. I enkäterna svarar cirka 80% ja på den allmänna frågan om kvalitativa eller kvantitativa minimikrav/riktlinjer bör införas inom tillsynen. De allra flesta intervjuade anser det önskvärt med kvalitativa minimikrav eller riktlinjer. De flesta intervjuade anser också att man inte skall ställa krav på att en viss andel av inspektionerna skall leda till skriftliga krav.

Två huvudsakliga fördelar med kvantitativa krav/riktlinjer framförs: 1) Kommuner som idag bedriver en mindre ambitiös tillsynsverksamhet skulle tvingas höja sin nivå. 2) En mer ambitiös tillsynsverksamhet bland de i dag minst ambitiösa skulle innebära att den kommunala tillsynen skulle bli mer homogen och likformig. Även två nackdelar framförs: 1) Situationen varierar mellan tillsynsobjekt och kommuner. Kvantitativa krav eller riktlinjer är ett alltför trubbigt instrument. 2) Kommunerna skulle inte bry sig om att följa kraven/riktlinjerna om sanktionsmedel saknas.

11.3 Hur kan miljötillsynen göras effektivare?

Utöver miljötillsynens kvantitet, kvalitet och inriktning utgör också effektivitet och effektivitetshöjande åtgärder centrala frågor. Vi har i intervjuerna frågat både de kommunala tjänstemännen och tjänstemännen från de centrala myndigheterna om möjligheter att effektivisera miljötillsynen.

I intervjuerna frågade vi
hur tillsynen skulle kunna effektiviseras.

Uppfattningar på kommunal nivå. De kommunala tjänstemännen förde i intervjuerna fram flera förslag de menar skulle kunna effektivisera miljötillsynen:

1) Mer projektnriktad miljötillsyn. Projekten kan antingen vara avgränsade till en viss bransch eller till ett visst geografiskt område. Flera kommunala företrädare nämner just branschvisa genomgångar, gärna utförda av flera kommuner tillsammans. Att tillsynsprojekt genomförs inom geografiskt avgränsade områden innebär att man under en viss period besöker alla eller flera olika typer av tillsynsobjekt inom en bestämd areal. Detta, menar miljöchefen i medelstor stad 2, sparar tid i form av resor och ger en helhetsbild av ett definierat område.

- 2) Miljöchefen i medelstor stad 1 föreslår ökad specialisering hos handläggarna.
- 3) Den före detta miljöchefen i större stad tror att tillsynen skulle effektiviseras om tillsynspersonalen spelade en roll i det allmänna miljöarbetet. En bestämd andel av arbetstiden skulle kunna ägnas åt att delta i de kommunala miljöprojekt som faller utanför tillsynsverksamheten. Förståelsen för tillsynsmyndighetens inspektioner och vidhängande åtgärder, liksom efterlevnaden av reglerna, skulle öka om handläggarna inte bara sågs som kontrollanter utan även medverkade i mer allmänna och främjande initiativ. Arbetet, tror den före detta miljöchefen, skulle bli smidigare och därmed effektivare.
- 4) Inspektörerna i glesbygdskommun och landsbygdskommun föreslår färre administrativa arbetsuppgifter för handläggarna i form av möten, remissärenden etc.
- 5) Den före detta miljöchefen i större stad tror att en tydlig precisering i lagstiftningen om vad som exakt ingår i begreppet "tillsyn" skulle effektivisera.
- 6) Inspektören i mindre kommun föreslår att tydligare regelverk och tydligare straffansvar införs.
- 7) Inspektören i förortskommun menar att det skulle effektivisera tillsynen att slå ihop miljöförvaltningar *mellan* kommuner i stället för att slå ihop miljöförvaltningar med andra förvaltningar *inom* kommunerna.
- 8) Miljöchefen i medelstor stad 1 anför, som effektiviserande åtgärd, den tidigare beskrivna idén om en statlig, oberoende myndighet som övertar den operativa miljötillsynen från kommunerna.

Uppfattningar på central nivå. Även tjänstemännen vid de centrala myndigheterna förde i intervjuerna fram flera förslag de menar skulle kunna effektivisera miljötillsynen:

(i) Peter Sörngård, NV, efterlyser en betydligt mer genomtänkt och systematisk metodutveckling. Detta är en fråga som också TFR nu uppmärksammat. Grundutbildningen för inspektörerna bör lägga åtskilligt högre vikt vid vad myndighetsrollen innebär och ställer för personkrav. Inspektörerna, menar Sörngård, bör lära sig mer om till exempel inspektionsmetodik, konflikthantering och intervjuteknik. De som inte har någon inspektionsutbildning som grund, till exempel ingenjörer eller naturvetare, bör ges möjlighet att tillägna sig samma kunskaper genom kontinuerlig vidareutbildning inom myndigheten, menar Sörngård. Detta är enligt Sörngård en svag punkt i dag.

(ii) Även Göran Wall, KemI, framhåller ökad metodutveckling men avser då den centrala nivån. Centrala verk behöver utvärdera och följa upp vad man gjort på ett mer aktivt sätt.

(iii) Martin Eriksson, Socialstyrelsens företrädare, menar att utökad central samordning om tillsynsvägledning och uppföljning skulle effektivisera tillsynen.

(iv) Även befogenheter för centrala myndigheter att bestraffa kommuner som missköter sin tillsyn skulle enligt Eriksson kunna effektivisera verksamheten.

SJV:s företrädare förordar ökad specialisering hos handläggarna, det vill säga förslag 2 ovan. SJV:s och SLV:s företrädare ser färre tillsynsmyndigheter som en effektiviserande åtgärd; jämför förslag 8.

Sammanfattning

Flera förslag till åtgärder som skulle kunna effektivisera miljö-tillsynen framförs av både de kommunala tjänstemännen och tjänstemännen vid de centrala myndigheterna. Bland förslag som nämns är: projektinriktad tillsyn, ökad specialisering, färre administrativa uppgifter, tydligare precisering av begreppet "tillsyn", hopslagning av miljöförvaltningar i angränsande kommuner, förstatligande av den operativa tillsynen, utveckling av inspektörsutbildningen, komplettering av utbildning för aktiva inspektörer, ökad metodutveckling, ökad central samordning, möjlighet för centrala myndigheter att vidta åtgärder mot kommuner som missköter sin tillsynsverksamhet.

Referenser

- Bucht, Bengt och Lindh, Torbjörn, *Kemikalietillsyn i leverantörsledet*, KemI rapport 4/1994.
Dagens Nyheter, 2 februari, 2000.
- Francis, J, *The Politics of Regulation: A Comparative Perspective*, Oxford & Cambridge: Blackwell, 1993.
- Grip, Pär, *Miljösanktionsavgift och åtalsanmälningar enligt miljöbalken*, examensarbete juridiska fakulteten Uppsala universitet 2000, manuskript.
- Johannesson, Mikael och Hansson, Sven Ove, *Kemikalieinspektionen – En studie av riskhantering, riskbedömning och prioriteringar*, Filosofiska institutionen Uppsala universitet 1996.
- Johannesson, Mikael och Hansson, Sven Ove och Rudén, Christina och Wingborg, Mats, "Risk Management - the Swedish Way(s)", *Journal of Environmental Management*, **57**, 1999.
- Johannesson, Mikael och Wingborg, Mats, "Yrkesinspektionen och Kemikalieinspektionen – en jämförelse av myndigheternas tillsyn", *Arbete Människa Miljö & Nordisk Ergonomi*, 1/1997.

- Karlmark, Stefan, *Kan miljöbrott beivras effektivt med miljöbalken? Problem och möjligheter efter balkens ikraftträdande*. Föredrag vid juriststämman 22-24 november 1999.
- Karlmark, Stefan, biträdande chefsåklagare, personlig kommunikation maj år 2000.
- Kemikalieinspektionen, *Miljönämndsenkäten hösten 1993*, KemI PM 25/94.
- Kemikalieinspektionen, *Tillsyn: Ett diskussionsmaterial från fyra tillsynsmyndigheter – september 1995*, (Finansinspektionen, KemI, Läkemedelsverket, Statens strålskyddsinstitut) KemI 1995.
- Kemikalieinspektionen, *Kommunens miljö- och hälsoskydd på kemikalieområdet*, Resultat av en enkät till 30 kommuner våren 1996, KemI PM 9/1996.
- Kemikalieinspektionen, Tillsyn med stöd av LKP (Tillsynsboken), KemI 1997.
- Miljöaktuellt, nr 1, 2000.
- Miljö- och hälsotjänstemannaförbundet, Sveriges Naturvetareförbund, SKTF, *Miljö- och hälsoskyddets organisation: Resultat av enkätundersökning våren 1999*, MHTF, SN, SKTF, stencil 1999.
- Naturvårdsverket, *Försöksvis utvärdering av operativt tillsynsarbete i Dalarnas län*, Naturvårdsverket 1997-02-28.
- Proposition, *Djurskyddslagen med mera*, prop 1987/88:93, 1987.
- Regeringen, *Samlad tillsyn av arbetsmiljön*, Betänkande av utredningen med uppdrag att se över yrkesinspektionen och den kommunala tillsynen, Ds A 1985:1.
- Regeringen, *Tillsyn enligt miljöbalken*, Rapport från Arbetsgruppen om miljöbalkens tillsyn och tillämpning, Ds 1998:22.
- Riksdagens revisorer, *Riksdagens revisorers förslag angående tillsyn av djurskydd*, 1993/94:RR8.

- Riksrevisionsverket, *Kontroll och Rådgivning: Yrkesinspektionens dubbla roller*, RRV 1990.
- Riksrevisionsverket, *Företags egenkontroll och myndigheters tillsyn: En granskning av den statliga tillsynen inom livsmedels- och miljöområdena*, RRV F 1993:7.
- Riksrevisionsverket. *Luftfartsinspektionens kontroll av flygsäkerheten*, RRV F 1993:33.
- Riksrevisionsverket, *Stödet till kommunernas kemikalietillsyn*, RRV 1994:8.
- Riksrevisionsverket, *Statlig tillsyn: Ett förvaltningspolitiskt styrmedel*, RRV 1996:10.
- Riksrevisionsverket. *Länsstyrelsernas miljövårdsarbete i förändring*, RRV 1997:47.
- Riksåklagaren, *Effektivare miljöbrottsbekämpning*, RÅ 1998.
- Rudén, Christina, *Naturvårdsverket – en studie av riskhantering och prioriteringar*. Institutionen för systemekologi, Stockholms universitet, 1998.
- Rudén, Christina och Hansson, Sven Ove och Johannesson, Mikael och Wingborg, Mats, *Att se till eller titta på: Om tillsynen inom miljöområdet*, Ds 1998:50.
- Statens Jordbruksverk, *En förändrad djurskyddstillsyn mm*, SJV rapport 1998:13.
- Statens Livsmedelsverk, *Tillsynskungörelse*, SLVFS 1996:15.
- Statens Livsmedelsverk, *Effektivare livsmedelstillsyn – förslag till arbetssätt, organisation och finansiering*, rapport 9/2000.
- Statens offentliga utredningar, *Naturvårdsverkets uppgifter och organisation*, Betänkande av utredningen om Naturvårdsverket, SOU 1991:32.
- Statens offentliga utredningar, *Kommunerna och miljöarbetet*, Betänkande av Utredningen om kommunernas arbete för en god livsmiljö (KLIV), SOU 1993:19.

- Statens offentliga utredningar, *Offentlig djurskyddstillsyn*, Betänkande av Utredningen om djurskyddstillsynen, SOU 1996:13.
- Statens offentliga utredningar, *Livsmedelstillsyn i Sverige*, Betänkande av Utredningen om livsmedelstillsynen, SOU 1998:61.
- Statskontoret, *Statens styrning av kommunal verksamhet*, En studie åt Kommunala förnyelsekommittén, Statskontoret 1996:12.
- Svenska Kommunförbundet, *Miljö- och hälsoskydd i kommunerna: En enkätundersökning*, SKF 1997.
- Svenska Kommunförbundet, *Miljö- och hälsoskydd i kommunerna: En enkätundersökning 2000*, SKF 2000.
- Svensson, Alex, "‘Skellefteåfallet’ pekar på lojalitetskonflikt: Skall vi lyda lagen eller kommunstyrelsen?", *Miljö & Hälsa*, 8/1999.
- Wingborg, Mats, *Förändringar av Yrkesinspektionens verksamhet under 1990–1995*, Filosofiska institutionen, Uppsala universitet, 1996.

Bilaga 1

Resultat från 11 frågor, gemensamma för enkät nr 1 och nr 2

Dessa tabeller anger *antalet* personer som svarat på ett visst sätt. Längs till vänster i varje kolumn står antalet som besvarade enkät nr 1 på visst sätt. Till höger om detta värde står antalet personer som besvarade enkät nr 2 på ett visst sätt. Allra längst till höger står det totala antalet svar för varje svarskategori.

Alla har inte besvarat varje fråga. Från kolumnen längst till vänster framgår till exempel att fråga 1 besvarades av 126 personer av de 130 som överhuvudtaget besvarade enkät nr 1. Nummereringen av frågorna följer den i enkät nr 2.

Fråga 1 (tabell 8.1). Hur fungerar enligt er uppfattning miljötillsynen i er kommun?

	Antal Mycket bra	Antal Bra	Antal Varken bra eller dåligt	Antal Dåligt	Antal Mycket dåligt	Antal svar
Alla	5+5	50,5+59	55,5+59	14+10	1+5	126+138
< 10 000	0+1	6,5+10	17,5+16	6+3	1+3	31+33
10000-25000	2+1	29+18	21+25	7+5	0+0	59+49
25000-50000	1+1	10+13	12+13	1+1	0+2	24+30
> 50 000	2+2	5+18	5+5	0+1	0+0	12+26
Chefer	4+5	27+43	25+30	0+6	0+1	56+85
Inspektörer	1+0	23+16	31+29	14+4	1+4	70+53

Fråga 2 (tabell 11.2). Bör det enligt er mening från centralt håll införas några kvantitativa eller kvalitativa minimikrav eller riktlinjer inom tillsynen?

	Ja	Nej	Övrigt	Antal svar
Alla	96+109	11+23	14+0	121+132
< 10 000	23+27	3+6	3+0	29+33
10 000-25 000	49+42	4+6	4+0	57+48
25 000-50 000	15+22	4+6	4+0	23+28
> 50 000	9+18	0+5	3+0	12+23
Chefer	47+66	2+14	6+0	55+80
Inspektörer	49+43	9+9	8+0	66+52

Fråga 3 (tabell 5.1). Hur fungerar er kommuns samarbete med länsstyrelsen?

	Andel Mycket bra	Andel Bra	Andel Varken bra eller dåligt	Andel Dåligt	Andel Mycket dåligt	Antal svar
Alla	23+28	67+83	32+25	7+0	1+1	130+137
< 10 000	4+15	16+13	10+5	1+0	0+0	31+33
10 000-25 000	14+6	31+34	12+9	3+0	0+0	62+49
25 000-50 000	2+5	16+17	5+6	1+0	0+1	24+29
> 50 000	3+2	2+19	5+5	2+0	1+0	13+26
Chefer	14+17	24+52	15+16	3+0	1+0	57+85
Inspektörer	9+11	43+31	17+9	4+0	0+1	73+52

Fråga 4 (tabell 10.1). Händer det i er kommun att politiska hänsyn påverkar tillsynen när det gäller regelefterlevnad?

	Ja	Antal svar
Alla	55+ 37	127+ 134
< 10 000	15+ 9	30+ 30
10 000-25 000	27+ 17	60+ 48
25 000-50 000	6+ 6	24+ 30
> 50 000	7+ 5	13+ 26
Chefer	19+ 19	55+ 84
Inspektörer	36+ 18	72+ 50
Egen nämnd och förvaltning	11+ 8	35+ 47
Sammanlagen nämnd och förv	44+ 29	92+ 87

Fråga 5 (tabell 6.1). Har er kommun egen miljönämnd/förvaltning eller är den/de sammanslagna med någon annan?

	Egen nämnd	Egen förvaltn.	Samman-sl. nämnd	Samman-sl. förvaltn.	Antal svar
Alla	46+ 53	44+ 58	81+ 85	83+ 80	127+ 138
< 10 000	9+ 4	9+ 9	22+ 29	22+ 24	31+ 33
10 000-25 000	18+ 11	17+ 13	42+ 38	43+ 36	60+ 49
25 000-50 000	10+ 19	11+ 17	14+ 11	13+ 13	24+ 30
> 50 000	9+ 19	7+ 19	3+ 7	5+ 7	12+ 26

Fråga 6 (tabell 8.2). Är det problematiskt att hålla en hög kompetens inom alla miljötillsynsområden?

	Ja	Antal svar
Alla	98+ 91	127+ 137
< 10 000	27+ 28	31+ 33
10 000-25 000	47+ 35	59+ 48
25 000-50 000	16+ 15	24+ 30
> 50 000	7+ 13	13+ 26
Chefer	39+ 49	55+ 84
Inspektörer	59+ 42	72+ 53

Fråga 7 (tabell 11.1). Anser ni att den del av den kommunala miljötillsynen som avser regelefterlevnad bör skiljas från kommunernas ansvarsområde för att tas omhand av specialiserade myndigheter?

	Ja	Nej	Övrigt	Antal svar
Alla	47+ 41	62+ 93	16+ 0	125+ 134
< 10 000	11+ 14	14+ 19	6+ 0	31+ 33
10 000-25 000	25+ 15	26+ 33	6+ 0	57+ 47
25 000-50 000	6+ 10	16+ 19	2+ 0	24+ 29
> 50 000	5+ 2	6+ 23	2+ 0	13+ 25
Kommuner med politisk påverkan	27,5+ 16	17+ 18	6+ 0	50,5+ 36
Kommuner utan politisk påverkan	19,5+ 20	45+ 74	9+ 0	73,5+ 94

Fråga 8 (tabell 4.1). Hur upplever ni att samverkan och vägledning på central nivå gentemot kommunerna fungerar i dag när det gäller följande myndigheter: SJV, NV, KemI, SLV, Socialstyrelsen?

	SJV	NV	KemI	SLV	SoS
Antal Mycket bra	2+ 2	4+ 9	7+ 9	14+ 6	2+ 0
Antal Bra	15+ 28	52+ 57	64+ 55	66+ 61	16+ 21
Antal Varken bra eller dåligt	40+ 55	44+ 56	39+ 54	27+ 50	58+ 77
Antal Dåligt	38,5+ 38	21+ 12	14+ 12	10+ 14	37+ 28
Antal Mycket dåligt	21,5+ 12	1+ 3	1+ 4	1+ 3	4+ 9
Antal svar	117+ 135	122+ 137	125+ 134	118+ 134	117+ 135

Fråga 9 (tabell 6.3). Anser ni att resurserna avsatta för miljötillsyn i er kommun är tillräckliga för att uppfylla de krav lagen ställer på en kommun inom miljöområdet?

	Ja	Nej	Övrigt	Antal svar
Alla	21+25,5	102+109,5	3+0	126+135
< 10 000	4+7,5	26+24,5	1+0	31+32
10 000-25 000	9+6	48+42	1+0	58+48
25 000-50 000	5+4	18+26	1+0	24+30
> 50 000	3+8	10+17	0+0	13+25
Chefer	13+22	42+60	0+0	55+82
Inspektörer	8+3,5	60+49,5	3+0	71+53

Fråga 10 (tabell 8.4). Anser ni att någon av uppgifterna regel efterlevnad respektive information/rådgivning är viktigare än den andra?

	Ja, regelefterlevnad	Ja, information	Nej	Antal svar
Alla	22,5+24	31+20	73,5+92	127+136
< 10 000	0+3	13+8	17+22	30+33
10 000-25 000	14+8	11+8	35+32	60+48
25 000-50 000	5+6	4+2	15+21	24+29
> 50 000	3,5+7	3+2	6,5+17	13+26
Chefer	14,5+18	11+11	31,5+54	57+83
Inspektörer	8+6	20+9	42+38	70+53

Fråga 11 (tabell 6.6). Borde det enligt er mening finnas ett enhetligt avgiftssystem inklusive en enhetlig taxa för alla kommuner?

	Ja	Nej	Övrigt	Antal svar
Alla	72+104	44+33	7+0	123+137
< 10 000	16+23	13+10	0+0	29+33
10 000-25 000	36+41	18+8	3+0	57+49
25 000-50 000	15+21	6+9	3+0	24+30
> 50 000	5+19	7+6	1+0	13+25
Chefer	31+61	22+23	3+0	56+84
Inspektörer	41+43	22+10	4+0	67+53

Summary and proposals

Environmental supervision refers in this study to supervision under the Environmental Code, the Food Act (SFS 1971:511) and the Animal Protection Act (SFS 1998:534). The study is based on comprehensive surveys and interviews. We sent surveys to all municipalities in Sweden, half to environmental inspectors and half to the heads of environmental administrations, and we conducted fifteen detailed and recorded interviews with people who work with environmental supervision, five at central government authorities and ten in local government authorities. This summary does not adopt a pure research approach, but presents, besides the most important results of the study, our views together with a number of proposals for measures to improve environmental supervision.

Supervision resources of local and central government authorities

Both in the interviews and in the surveys, an overwhelming majority state that their workload has increased since the introduction of the Environmental Code. However, there has not been a corresponding increase in resources, and in some instances, such as at the National Chemicals Inspectorate, resources for environmental supervision have even decreased significantly. Nine out of ten local government employees who were interviewed, around 80 per cent of those who responded to the

surveys and all central government officials stated that resources for environmental supervision in their particular authority were not sufficient to satisfy the legal requirements placed on the authority.

In each local government category, environmental supervision was generally reported to function better when there was a greater number of inspectors.

Comments and proposals: It is unacceptable that the authorities are unable to comply with the legal requirements. In our opinion, increased resources are needed at all levels, in addition to measures to improve the efficiency of environmental supervision. On the basis of our comparison of the reported success of environmental supervision in relation to the number of inspectors in different local government categories, we assess that supervision would function better if human resources were increased in those municipalities which currently report the worst results.

The government should introduce a Letter of Instruction or similar measure to ensure that central government authorities give priority to environmental supervision. In turn, central government authorities should work together with county administrative boards to provide guidelines to urge municipalities with shortcomings in their environmental supervision to prioritise this area.

Co-ordination of environmental supervision by central government authorities

Due to shortcomings in co-ordination between the central government authorities, no uniform message is getting through to the municipalities. A common definition of the concept of environmental supervision is also lacking. It is hoped that the relatively newly established body, the Enforcement and Regulations Council, will contribute to increasing co-ordination and common understanding among central government authorities.

Comments and proposals: All relevant central government authorities should pay greater attention to the requirements of local authorities for greater co-ordination at central level and should take more initiatives for joint measures. Communication between and among authorities would be facilitated through the use of a common definition of the "environmental supervision" concept and other key concepts within the area. In addition, central government authorities need to adopt a common approach with regard to exactly what needs to be given priority within environmental supervision.

We also feel that a discussion should be held on whether animal protection issues and food issues should be included in those issues that the Enforcement and Regulations Council works with to promote an increased common approach and understanding.

Central government support for environmental supervision by local government authorities

The support provided centrally for environmental supervision by local government authorities is currently of varying quality. The general opinion among local government employees is that the guidance provided by, and co-ordination among, the National Food Administration, the National Chemicals Inspectorate and the Swedish Environmental Protection Agency is generally of a relatively high standard. The Swedish Board of Agriculture and the National Board of Health and Welfare are given the lowest rating and are often perceived as being "bureaucratic". The Swedish Environmental Protection Agency is perceived by some as being "unclear" in its advice. It is also interesting to note that several central government authorities seem to have a rather unclear understanding of how their guidance works.

The National Chemicals Inspectorate and the National Food Administration exercise some operational supervision, and may

therefore be assumed to have a greater understanding of the problems faced by an inspector. This may be one reason for the more positive assessment of the supervisory guidance provided by the National Chemicals Inspectorate and the National Food Administration. However, it does not explain why the Environmental Protection Agency, which does not conduct operational supervision, is also rated relatively highly.

Comments and proposals: The central government authorities should at regular intervals, and preferably through an independent examiner, evaluate the efficiency of their supervisory guidelines. They should also exchange experiences with other authorities. In our opinion, central government authorities are better able to offer well-informed and effective supervisory guidelines if they conduct operational supervision of their own. This fact should be taken into account in discussions on how to organise supervisory guidance.

The role of county administrative boards in environmental supervision

Several of the interviewees felt that county administrative boards are passive when it comes to supervision issues. Around 75 per cent of survey respondents considered that co-operation with county administrative boards works well or very well. However, several people stated that co-operation between the municipality and the county administrative board was limited. Possible reasons for this may be a lack of resources and the somewhat unclear role of the county administrative board, which also includes promoting a healthy business climate and acting as a board of appeal. Many people feel that the county administrative board's role needs to be more clearly defined.

Comments and proposals: If the county administrative boards are to retain their responsibility as a supervisory authority at regional level, they will need to prioritise environmental supervision to a greater extent. We also consider it necessary to clarify and define their duties and/or working methods so that

conflicts, such as clashes between development interests and environmental interests, can be handled in a more rational manner than has been the case to date. It could be questioned whether it is reasonable that appeals relating to municipal supervisory issues are referred to the county administrative board, which is also supposed to act as advisor to the local authority.

The weakest link in the supervisory chain

Views vary among the interviewees and survey participants regarding what is the weakest link with regard to enforcement in the Environmental Code-supervisory authorities-police-prosecutor chain. New legislation entered into force on 1 January 1999. Resources for environmental issues have been increased at the public prosecution authorities, while police resources have not been strengthened to the same extent. The resources of the supervisory authorities have generally not been increased in line with the workload. Almost all respondents in our interviews and surveys state that the problem mainly lies with the supervisory authorities, the police or the public prosecutor.

Comments and proposals: Our general impression is that the police and the supervisory authorities are the weakest links and most in need of measures. One such measure is to ensure that the 55 or so specially trained environmental police are used to fight environmental crime in an efficient manner. We have not studied the courts, but these are also important and should be studied and analysed.

Municipal committees and administrations

Approximately one third of Swedish municipalities have their own environment and health protection administration and environment and health protection committee. Especially in smaller municipalities, it is increasingly common for the environment and health protection committees and the environment and health protection administrations to be amalgamated with

other units. At the committee level, it is prohibited for operations and supervision to be contained within the same organisational unit. However, this does not apply at the administrative level.

We see several potential negative effects of amalgamating environment and health protection administrations with other administrations:

- 1) There is a risk that priority between environmental issues and construction issues will be decided by officials at local government level instead of by way of an open political discussion. The issues will not reach the political forum until a much later stage.
- 2) Experience shows that development interests often spread at the expense of environmental interests.
- 3) In those cases where the environment office has been amalgamated with an office over which it is intended to exercise supervision, it is theoretically possible for a situation to arise whereby an inspector is forced to report his or her boss to the police. One study even reports a case whereby a head of department was forced to report himself.¹

Comments and proposals: Supervision over the activities of one's own department should also be banned at the administrative level. The amalgamations should be evaluated thoroughly. There is much to speak in favour of having a committee that is subject to special regulation and that has its own administration. It is better to amalgamate the environment and health protection administrations of different municipalities than to amalgamate administrations within the same municipality.

¹ Grip 2000

Financing environmental supervision at the municipal level

The municipalities decide on the proportion of financing obtainable via charges and taxes. They also determine the size of the charges. Considerable differences exist between municipalities, entailing that companies get to pay different charges depending on which municipality they are operating in.

Some supervisory activities are harder to impose fees on than others. There is a risk that municipalities with low resources will prioritise those areas of supervision which can more easily be charged. This kind of subjective focus of priority is unfortunate. Even though conditions for supervisory activities vary between different municipalities, it is difficult to justify the large differences which currently prevail.

Comments and proposals: Differences in financing systems and charges produce undesirable effects. A more uniform system of financing and a more uniform fee should be introduced, partly to promote neutrality towards competition.

Enforcement, information and advice

By offering advice and information, supervisory guidance authorities shall create conditions to enable players to satisfy the provisions of the Environmental Code. Supervisory authorities shall also ensure compliance with the Environmental Code and shall take necessary action in the case of non-compliance. Neither the Environmental Code nor the preparatory work to this code contain any guidelines on what should be given the highest priority: enforcement or information and advice.

Among central government authorities, there are differing views as to what should be prioritised, although enforcement of the regulations is generally considered to be the most important. Local government employees have an unclear picture of what the central government authorities prioritise. Most local govern-

ment employees consider enforcement and information/advice to be equally important. However, several report that the municipalities give higher priority to enforcement than to information/advice than vice versa.

Comments and proposals: The importance of enforcement should be emphasised by the supervisory guidance authorities. The same also applies to the bodies that exercise operational supervision. It is also important that the central government authorities are in agreement that enforcement should be prioritised. This does not mean to say that we do not attach any importance to information and advice. To the contrary. Knowledge about legislation and other environmental issues is essential if we are to achieve the goal of "sustainable development". The reason that enforcement should be prioritised by the authorities is that this can only be carried out by authorities, whereas information and advice can be provided by other players. If the authorities devote too much time and resources to information and advice, there is a risk that their role as an operational supervisory authority will become unclear.

Emergency versus planned inspections

Not all inspections can be planned. According to the surveys, the ratio of emergency inspections to planned inspections varies significantly between different municipalities, from 0 to 100 per cent. On average, around three in four inspections are planned.

Comments and proposals: To increase their efficiency, inspections should as far as possible be planned and prepared. A low percentage of planned inspections may indicate a lack of resources and/or poor organisation. Clearly defined routines and a special unit for emergency call-outs can help to prevent planned activities being pushed aside by emergency issues. The higher level authorities should influence developments so that planned inspections dominate.

Unannounced versus announced inspections

Both announced and unannounced inspections have advantages and disadvantages. In some cases, it is unsuitable to give prior warning of a visit, while in other cases, it is not suitable to arrive announced. According to the surveys, the percentage of unannounced inspections varies significantly, from 0 to 100 per cent. On average, 1/3 of inspections are reported to be unannounced.

Comments and proposals: Unannounced and frequent inspections provide a more accurate picture of the extent of compliance with the legal requirements and are likely to promote greater compliance. Where prior notification is given of a forthcoming inspection, there is a risk that things will be "cleaned up" prior to the inspection. There should be a special reason for providing advance notice of an inspection and developments should be steered towards increasing the percentage of unannounced inspections. This will probably require introducing central guidelines specifying a minimum level for the percentage of unannounced inspections.

System inspection versus detailed inspection

Approximately 1/5 of environmental inspections take the form of examining whether the concerned body has the necessary structures to comply with the legal requirements. It is remarkable that several survey respondents are unfamiliar with the concept of system inspections.

Comments and proposals: It is necessary to verify that the basic structures are in place for complying with the legislation and also to verify actual compliance. It is our opinion, however, that a general increase in the percentage of system inspections should increase the efficiency of inspections. Experience gained from areas such as health and safety at work should be studied and an evaluation made.

Legal action by local authorities

The percentage of environmental inspections by local authorities that are reported to the police or that lead to written demands or the imposition of fines varies considerably between different municipalities. In some municipalities, inspections are never reported to the police or result in the imposition of fines.

Comments and proposals: In our opinion, the differences between municipalities with regard to legal action largely reflect the way they deal with non-compliance rather than any major variation in instances of non-compliance. It should be the task of the guiding and judicial bodies to ensure that non-compliance is judged and dealt with in the same way by all municipalities.

Quality and scope of environmental supervision by local authorities

In the largest municipalities, around 70 per cent of respondents feel that environmental supervision works well or very well. In the smallest municipalities, approximately 30 per cent consider that supervision functions well or very well. According to both the interviews and the surveys, it is difficult to maintain a high level of expertise within all areas of environmental supervision in a municipality. Approximately 70 per cent of survey respondents consider this to be a problem. The problem is greatest in the smallest municipalities and less severe in the largest.

The number of inspections and inspectors also differs significantly between municipalities with approximately the same number of inhabitants.

Comments and proposals: It is not surprising that the smaller municipalities experience difficulties in maintaining a high level of broad expertise. It is hardly possible for one or only a few people to master all aspects of environmental supervision. In order to maintain a high and broad level of expertise, continual training and increased resources need to be made available for municipalities with only a few inspectors and/or the environ-

ment and health protection administrations of these municipalities need to either co-operate with each other or amalgamate.

It should be examined how large the differences in resources are between municipalities with similar supervisory requirements. It is likely that the differences that we have noted between municipalities of similar size is that municipalities in the suburbs of major cities sometime have fewer subjects to supervise than other types of municipalities.

Differences in environmental supervision exercised by municipalities

Both this study and similar studies have established that environmental supervision by local authorities varies significantly in terms of quality, scope, orientation and implementation. This means that companies can choose to move their operations to those municipalities which have less stringent environmental requirements and less stringent controls. Municipalities with low environmental ambitions can attract jobs and thereby receive greater tax revenue at the expense of municipalities with higher ambitions.

Comments and proposals: We share the respondents' view that extensive differences in environmental supervision constitute a problem. Possible measures to reduce these differences include co-operation between neighbouring municipalities in the form of supervisory boards and other joint projects, as well as more clearly defined and stronger co-ordination, including the stipulation of supervision requirements for municipalities by central government authorities. Another possible measure would be to transfer responsibility for ensuring compliance with the regulations away from the local authorities.

Central requirements and guidelines

Half of those who were interviewed are positive towards the introduction of guidelines and requirements concerning the num-

ber of inspections and the average time that should be spent on each subject for supervision. Most of the interviewees would like to see qualitative minimum requirements or guidelines. Around 80 per cent of survey respondents were positive towards the introduction of minimum requirements and guidelines.

Comments and proposals: Strong reasons in favour of introducing requirements and guidelines are that this would lead to a more uniform environmental supervision by local authorities and would influence less ambitious municipalities to raise their ambitions. In preparing such requirements and guidelines, it is important to take into account the differences in circumstances between municipalities, such as the percentage of different types of subjects for supervision.

Undue political influence

In around a third of the municipalities, enforcement is affected by political considerations, and in some municipalities this is reported to be very common. The percentage of respondents reporting the occurrence of undue political influence is almost twice as high in municipalities with an amalgamated environment and health protection committee or administration than in municipalities with their own committee or administration. (41 per cent compared with 23 per cent). The political signals are generally that inspectors should tread carefully and not take any "unnecessary" action.

Examples of undue political influence include politicians avoiding decisions on penalty charges. According to several interviewees, one reason for this is that the politicians, especially those in smaller municipalities, are acquainted with the local executives. Another reason why the politicians want to tread carefully may be that they want to safeguard jobs and the business climate. One person who was interviewed stated that politicians wrongly believe that the law provides scope for political considerations.

Comments and proposals: Undue political influence has a damaging effect on environmental supervision and judicial rights in environmental matters. It is remarkable that undue political influence is stated as being very common, and supervision should be organised so as to prevent this as far as possible. One way of getting around the problem is to stop amalgamating the environment and health protection committees and administrations. But will this be enough? The environment and health protection administrations are subordinate to environment and health protection committees, which in turn are subordinate to the executive board. The chairman of the environment and health protection committee may also be a member of the executive board and thereby also responsible for other issues. The risk of undue political influence thus remains, even if it is reduced.

Conflicts of loyalty

Three out of four survey respondents stated that environmental inspectors are faced with conflicts of loyalty. Among those who do not consider that they face conflicts of loyalty, the percentage of heads at environment and health protection administrations is higher than the percentage of inspectors, 34 per cent as against 21 per cent.

The most common conflicts concern loyalty to the law and professional ethics versus loyalty towards employers and politicians and towards wishes that companies shall remain in the locality.

Comments and proposals: As long as local authorities are responsible for local environmental supervision, there will always exist conflicts of loyalty with regard to local companies. However, it is unacceptable that inspectors find themselves in situations where they are forced to choose between loyalty to the law and professional ethics or to the wishes of heads of department and local politicians. This issue is closely linked to that of undue political influence and has the same damaging effects.

Furthermore, conflicts of loyalty constitute a work environment problem.

Chief responsibility for operational environmental supervision

The 1993 public enquiry into work by local authorities to promote a healthy environment (KLIV) prescribed that the local authorities should bear the chief responsibility for environmental supervision. However, the enquiry paid little attention to the extensive differences in quality, quantity and orientation as well as problems linked to conflicts of loyalty and undue political influence. KLIV assessed that the inspectors, who operate under the Environmental Health Act and the Chemical Products Act, are normally qualified to carry out effective environmental supervision.² Our study shows that smaller municipalities in particular experience problems in maintaining a high level of expertise in all fields of environmental supervision.³ Six of the local government officers who were interviewed are positive towards responsibility for the enforcement aspect of environmental supervision being shifted away from the municipalities. Three representatives feel that this is worth considering, although they are unable to discern whether the advantages weigh up the disadvantages. One interviewed environmental chief officer in a city suburb municipality is negative. Of those who responded to the survey, around 60 per cent are negative towards shifting responsibility away from the municipalities. Just over half of the respondents were positive towards this in those municipalities where undue political influence is reported to be a problem.

Comments and proposals: In view of the fact that so many different types of problems have been stated and that these

² SOU 1993:19, p. 169.

³ In its report entitled *Effektivare livsmedelstillsyn* (a more efficient food supervision), the National Food Administration writes that "many municipalities are so small that they lack the prerequisites to have sufficient competence for food supervision" (SLV 2000 p. 6 see also pp. 38-39).

problems are of a serious nature, it is reasonable to question the organisation of local environmental supervision. We assess that, under the present organisation, several of these problems are difficult or even impossible to avoid. However, major restructuring would be both expensive and could lead to transition problems. Furthermore, there are no obvious ways of reorganising environmental supervision at the local level. We therefore recommend an unbiased enquiry. This enquiry should also examine the role of the county administrative boards and the central authorities and should look at the experiences gained from the organisation of supervision in the field of health and safety at work.⁴ The possibility of co-ordinating the supervision of health and safety at work with supervision of the external environment should not be ruled out.

There are three reasons in favour of shifting responsibility for enforcement away from the municipalities: 1) increased competence and efficiency 2) lower risk of undue political influence and conflicts of loyalty and 3) a more uniform supervision throughout the country.

Among those who are negative towards shifting responsibility away from the municipalities, the main reason given is that local knowledge is important. We share this view, but there is nothing to prevent operational environmental supervision from being organised in a decentralised manner, even if it is run by a central government authority. Even if the municipalities and the county administrative boards are relieved of responsibility, there is still no reason why environmental supervision cannot be organised into a three-tier system as it is today. Irrespective of whether three or, as is the case with supervision of health and safety at work, two levels are preferable, a considerably greater number of supervisory units than the current ten within health and safety at work will probably be needed to maintain local knowledge.

⁴ One important reason for transferring municipal supervision of health and safety at work to the Labour Inspectorate in 1987 was irregularities in municipal supervision with regard to quality and quantity. Rudén et al 1998, p. 68.

One disadvantage of relieving municipalities of enforcement responsibility is that it would no longer be possible to co-ordinate other environmental work with inspection-related activities as is the case today. Irrespective of future changes to organisation, we feel that local authorities should continue to work with information and advice, Agenda 21 activities and other environmental work. A further disadvantage of reorganisation is that it would also affect those municipalities in which environmental supervision functions efficiently and smoothly. An alternative would be to limit removal of responsibility to those municipalities which currently fail in their environmental supervision. However, in our opinion, it is valuable to maintain a uniform organisation.

Research

Surprisingly little research has been carried out into which methods of supervision are the most effective.⁵

Comments and proposals: The supervisory authorities should carry out comparative studies and evaluations in order to develop their supervisory activities. This can be preferably be done in conjunction with an independent investigator. The government and central government authorities should oversee this process. For example, it is possible to compare unannounced with announced inspections, inspections by letter with short simplified inspections and more detailed inspections, system inspections with detailed inspections. From the results of these types of studies, it should be possible to identify those methods which entail the lowest risk.

It would also be interesting to compare the effectiveness of supervision in municipalities that focus on enforcement with that in municipalities that focus on information and advice, and to compare environmental supervision in counties and regions in which local authorities have effective co-operation among each other and with local authorities, the police and the public pro-

⁵ Rudén et al 1998, p. 68.

secutor's office, with counties and regions where such co-operation is lacking. It would also be interesting to test and evaluate different ways of measuring quantity, quality and efficiency and to develop goals leading to more efficient supervision. The good experience from the work environment area with the goal that 55 per cent of inspections should lead to written demands for improvement is a reason for trying to achieve similar goals also in the environment and health protection area to stimulate inspectors to seek out the most urgent problems.⁶

The current legislation makes it difficult for employees working with environmental supervision to carry out their work without conflicts of loyalty arising. It would be interesting to examine how many of those who have quit working with environmental supervision in recent years have done so due to the above-mentioned reasons. The inspectors are intended to act as advisors, providers of information, examiners, public prosecution experts and judges with regard to environmental fines. A study should be made of the implications of the many roles of inspectors on environmental supervision and how this affects their working environment.

The role of the courts and the reasoning behind the lenient verdicts with regard to environmental crime need to be discussed and reviewed. Most of those who have been sentenced have received only mild fines and, in exceptional cases, conditional sentences and fines. The only prison sentence for environmental crime (14 days) in Sweden was passed by Umeå district court in spring 1996.

⁶ Wingborg 1996.

Förteckning över ESO:s rapporter

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) är en kommitté (B 1981:03) under Finansdepartementet.

I Ds-serien har ESO tidigare utgivit följande rapporter

1982

Perspektiv på besparingspolitiken (Ds B 1982:3)

Inkomstfördelningseffekter av livsmedelssubventioner (Ds B 1982:7)

Perspektiv på budgetunderskottet, del 1. Budgetunderskottens teori och politik. Statens budgetfinansiering och penningpolitiken (Ds B 1982:9)

Offentliga tjänster på fritids-, idrotts- och kulturområdena (Ds B 1982:10)

Ökad produktivitet i offentlig sektor – en studie av de allmänna domstolarna (Ds B 1982:11)

1983

Staten och kommunernas expansion – några olika styrmedel (Ds Fi 1983:3)

Enhetligt barnstöd? (Ds Fi 1983:6)

Perspektiv på budgetunderskottet, del 2. Fördelningseffekter av budgetunderskott. Hushållsekonomi och budgetunderskott (Ds Fi 1983:7)

Minskad produktivitet i offentlig sektor – en studie av PRV (Ds Fi 1983:18)

Driver subventioner upp kostnader? – prisbildningseffekter av statligt stöd (Ds Fi 1983:19)

Administrationskostnader för några transfereringar (Ds Fi 1983:22)

Generellt statsbidrag till kommuner – modellskisser (Ds Fi 1983:26)

Produktivitet i privat och offentlig tandvård (Ds Fi 1983:27)

Perspektiv på budgetunderskottet, del 3. Budgetunderskott, portföljval och tillgångsmarknader. Modellsimuleringar av offentliga besparingar m.m. (Ds Fi 1983:29)

Fördelningseffekter av kommunal barnomsorg (Ds Fi 1983:30)

Administrationskostnader för våra skatter (Ds Fi 1983:32)

1984

Vem utnyttjar den offentliga sektorns tjänster? (Ds Fi 1984:2)

Perspektiv på budgetunderskottet, del 4 Budgetunderskott, utlandsupplåning och framtida konsumtionsmöjligheter. Budgetunderskott, efterfrågan och inflation (Ds Fi 1984:3)

Konstitutionella begränsningar i riksdagens finansmakt – behov och tänkbara utformningar (Ds Fi 1984:7)

Är subventioner effektiva? (Ds Fi 1984:8)

Marginella expansionsstöd – ekonomiska och administrativa effekter (Ds Fi 1984:12)

Transfereringar och inkomstskatt samt hushållens materiella standard (Ds Fi 1984:17)

Parlamentet och statsutgifterna – hur finansmakten utövas i nio länder (Ds Fi 1984:18)

Återkommande kostnads- och prestationsjämförelser – en metod att främja effektiviteten i offentlig tjänsteproduktion (Ds Fi 1984:19)

1985

Statsskuldräntorna och ekonomin – effekter på inkomst- och förmögenhetsfördelningen samt på den samlade efterfrågan i samhället (Ds Fi 1985:2)

Produktions-, kostnads- och produktivitetens utveckling inom offentligt bedriven hälso- och sjukvård 1960-1980 (Ds Fi 1985:3)

Produktions-, kostnads- och produktivitetens utveckling inom den sociala sektorn 1970 - 1980 (Ds Fi 1985:4)

Transfereringar mellan den förvärvsarbetande och den äldre generationen (Ds Fi 1985:5)

Frivilligorganisationer – alternativ till den offentliga sektorn? (Ds Fi 1985:6)

Organisationer på gränsen mellan privat och offentlig sektor – förstudie (Ds Fi 1985:7)

Produktions-, kostnads- och produktivitetens utveckling inom vägsektorn (Ds Fi 1985:9)

Skatter och arbetsutbud (Ds Fi 1985:10)

Sociala avgifter – problem och möjligheter inom färdtjänst och hemtjänst (Ds Fi 1985:11)

Egen regi eller entreprenad i kommunal verksamhet – möjligheter, problem och erfarenheter (Ds Fi 1985:12)

1986

Produktions-, kostnads- och produktivitetens utveckling inom armén och flygvapnet (Ds Fi 1986:1)

Samhällesekonomiskt beslutsunderlag – en hjälp att fatta beslut (Ds Fi 1986:2)

Effektivare sjukvård genom bättre ekonomistyrning (Ds Fi 1986:3)

Effekter av statsbidrag till kommuner (Ds Fi 1986:7)

Byråkratiseringstendenser i Sverige (Ds Fi 1986:8)

Svensk inkomstfördelning i internationell jämförelse (Ds Fi 1986:12)

Offentliga tjänster – sökarijus mot produktivitet och användare (Ds Fi 1986:13)

Kostnader och resultat i grundskolan – en jämförelse av kommuner (Ds Fi 1986:14)

Regleringar och teknisk utveckling (Ds Fi 1986:15)

Socialbidrag. Bidragsmottagarna: antal och inkomster. Socialbidragen i bidragssystemet (Ds Fi 1986:16)

Produktions-, kostnads- och produktivitetens utveckling inom den offentligt finansierade utbildningssektorn 1960 - 1980 (Ds Fi 1986:17)

Offentliga utgifter och sysselsättning (Ds Fi 1986:29)

1987

Att leva på avgifter – vad innebär en övergång till avgiftsfinansiering? (Ds Fi 1987:2)

Vägar ut ur jordbruksprisregleringen – några idéskisser (Ds Fi 1987:4)

Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala äldreomsorgen 1970 - 1980 (Ds Fi 1987:6)

Produktkostnader för offentliga tjänster – med tillämpningar på kulturområdet (Ds Fi 1987:10)

Integrering av sjukvård och sjukförsäkring (Ds Fi 1987:11)

1988

Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala barnomsorgen (Ds 1988:1)

Från patriark till part – spelregler och lönepolitik för staten som arbetsgivare (Ds 1988:4)

Produktivitetsutvecklingen i kommunal barnomsorg 1981-1985 (Ds 1988:5)

Prestationer och belöningar i offentlig förvaltning (Ds 1988:18)

Subventioner i kritisk belysning (Ds 1988:28)

Hur stor blev tvåprocentaren? Erfarenheter från en besparingsteknik (Ds 1988:34)

Effektiv realkapitalanvändning i kommuner och landsting (Ds 1988:51)

Alternativ i jordbrukspolitiken (Ds 1988:54)

Kvalitet och kostnader i offentlig tjänsteproduktion (Ds 1988:60)

Vad kan vi lära av grannen? Det svenska pensionssystemet i nordisk belysning (Ds 1988:68)

1989

Hur man mäter sjukvård – exempel på kvalitets- och effektivitetsmätning (Ds 1989:4)

Lönestrukturen och den "dubbla obalansen" – en empirisk studie av löneskillnader mellan privat och offentlig sektor (Ds 1989:8)

Beställare-utförare – ett alternativ till entreprenad i kommuner (Ds 1989:10)

Vad ska staten äga? De statliga företagen inför 90-talet (Ds 1989:23)

Statsbidrag till kommuner: allt på en check eller lite av varje?

En jämförelse mellan Norge och Sverige (Ds 1989:26)

Produktivitetsmätning av folkbibliotekens utlåningsverksamhet (Ds 1989:42)

Bostadsstödet – alternativ och konsekvenser (Ds 1989:47)

Kommunal förmögenhetsförvaltning i förändring: citykommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö (Ds 1989:56)

Hur ska vi få råd att bli gamla? (Ds 1989:59)

Arbetsmarknadsförsäkringar (Ds 1989:68)

1990

Bostadskarriären som förmögenhetsmaskin (Ds 1990:29)

Skola? Förskola? Barnskola! (Ds 1990:31)

Statens dolda kapital. Aktivt ägande: exemplet Vattenfall (Ds 1990:36)

Sjukvårdskostnader i framtiden – vad betyder åldersfaktor? (Ds 1990:39)

Läkemedelsförmånen (Ds 1990:81)

1991

Målstyrning och resultatuppföljning i offentlig förvaltning (Ds 1991:19)

Metoder i forskning om produktivitet och effektivitet med tillämpningar på offentlig sektor (Ds 1991:20)

Vad kostar det? Prislista för statliga tjänster (Ds 1991:26)

Det framtida pensionssystemet – två alternativ (Ds 1991:27)
Skogspolitik för ett nytt sekel (Ds 1993:31)
Prestationsbaserad ersättning i hälso- och sjukvården – vad blir effekterna?
(Ds 1991:49)
Ostyriga projekt – att styra och avstyra stora kommunala satsningar
(Ds 1991:50)
Marginal effekter och tröskeffekter – barnfamiljerna och barnomsorgen
(Ds 1991:66)
SJ, Televerket och Posten – bättre som bolag? (Ds 1991:77)

1992

Skatteförmåner och särregler i inkomst- och mervärdesskatten (Ds 1992:6)
Frihandeln ett hot mot miljöpolitiken – eller tvärtom? (Ds 1992:12)
Växthuseffekten – slutsatser för jordbruks-, energi- och skattepolitiken
(Ds 1992:15)
Fattigdomsfällor (Ds 1992:25)
Vad vill vi med socialförsäkringarna? (Ds 1992:26)
Statliga bidrag – motiv, kostnader, effekter? (Ds 1992:46)
Hur bra är vi? Den svenska arbetskraftens kompetens i internationell belysning
(Ds 1992:83)
Slutbudsmetoden – ett sätt att lösa tvister på arbetsmarknaden utan konflikt
(Ds 1992:88)
Kommunerna som företagsägare – aktiv koncernledning i kommunal regi
(Ds 1992:111)
Press och ekonomisk politik – tre fallstudier (Ds 1992:124)
Statsskulden och budgetprocessen (Ds 1992:126)

1993

Presstödet effekter – en utvärdering (Ds 1993:20)
Hur välja rätt investeringar i transportinfrastrukturen? (Ds 1993:22)
Lönar sig förebyggande åtgärder? Exempel från hälso- och sjukvården och trafiken (Ds 1993:37)
Social Security in Sweden and Other European Countries – Three Essays
(Ds 1993:51)
Idrott åt alla? – Kartläggning och analys av idrottsstödet (Ds 1993:58)

1994

Att rädda liv – Kostnader och effekter (Ds 1994:14)
Varför kulturstöd? – Ekonomisk teori och svensk verklighet (Ds 1994:16)
Kvalitets- och produktivitet utvecklingen i sjukvården 1960- 1992
(Ds 1994:22)
Kvalitet och produktivitet – Teori och metod för kvalitetsjusterade produktivitetmått (Ds 1994:23)
Den offentliga sektorns produktivitet utveckling 1980-1992 (Ds 1994:24)
Det offentliga stödet till partierna – Inriktning och omfattning (Ds 1994:31)
Den svenska insolvensrätten – Några förslag till förbättringar inom konkurshanteringen m.m. (Ds 1994:37)

Budgetunderskott och statsskuld – Hur farliga är de? (Ds 1994:38)
Bensinskatteförändringars effekter (Ds 1994:55)
Skolans kostnader, effektivitet och resultat – En branschstudie (Ds 1994:56)
Den offentliga sektorns produktivitet utveckling 1980 - 1992. Bilagor
(Ds 1994:71)
Valfrihet inom skolan – Konsekvenser för kostnader, resultat och segregation
(Ds 1994:72)
En Social Försäkring (Ds 1994:81)
Fördelningseffekter av offentliga tjänster (Ds 1994:86)
Nettokostnader för transfereringar i Sverige och några andra länder
(Ds 1994:133)
Skatter och socialförsäkringar över livsrytmen – En simuleringsmodell
(Ds 1994:135)
En effektiv försvarspolitik? – Fredsvinst, beredskap och återtagning
(Ds 1994:138)

1995

Försvarets kostnader och produktivitet (Ds 1995:10)
Företagsstödet – Vad kostar det egentligen? (Ds 1995:14)
Hushållning med knappa naturresurser – Exemplet allemansrätten, fjällen
och skotertrafik i naturen (Ds 1995:15)
Vad blev det av de enskilda alternativen? En kartläggning av verksamheten
inom skolan, vården och omsorgen (Ds 1995:25)
Kostnader, produktivitet och måluppfyllelse för Sveriges Television AB
(Ds 1995:31)
Hushållning med knappa naturresurser – Exemplet sportfiske (Ds 1995:47)
Invandring, sysselsättning och ekonomiska effekter (Ds 1995:68)
Generationsräkenskaper (Ds 1995:70)
Kapitalets rörlighet – Den svenska skatte- och utgiftsstrukturen i ett integrerat
Europa (Ds 1995:74)

1996

Hur effektivt är EU:s stöd till forskning och utveckling? –
En principdiskussion (Ds 1996:8)
Reglering som spel – Universiteten som förebild för offentliga sektorn?
(Ds 1996:18)
Nästa steg i telepolitiken (Ds 1996:29)
Kan myndigheter utvärdera sig själva? (Ds 1996:36)
**Novemberrevolutionen – Om rationalitet och makt i beslutet att avreglera
kreditmarknaden 1985** (Ds 1996:37)
Samhällets stöd till barnfamiljerna i Europa (Ds 1996:49)
Kommunerna och decentraliseringen – Tre fallstudier (Ds 1996:68)

1997

Jordbruksstödet – efter Sveriges EU-inträde (Ds 1997:46)
Egenföretagande och manna från himlen (Ds 1997:71)
Lönar sig arbete? (Ds 1997:73)
Ramar, regler, resultat - vem bestämmer över statens budget (Ds 1997:79)

Fisk och Fusk - Mål, medel och makt i fiskeripolitiken (Ds 1997:81)

1998

Vad kostar en ren? En ekonomisk och politisk analys (Ds 1998:8)

Kommuner Kan! Kanske !- Om kommunal välfärd i framtiden (Ds 1998:15)

Arbetsförmedlingarna - Mål och drivkrafter (Ds 1998:16)

Att se till eller titta på - om tillsynen inom miljöområdet (Ds 1998:50)

Regeringskansliet inför 2000-talet - rapport från ett ESO-seminarium (Ds 1998:56)

Kommittéerna och Bofinken - Kan en kommitté se ut hur som helst? (Ds 1998:57)

Staten och bolagskapitalet - om aktiv styrning av statliga bolag (Ds 1998:64)

1999

Med backspegeln som kompass - om stabiliseringspolitiken som läroprocess (Ds 1999:9)

Rapport från ett ESO-seminarium - Med backspegeln som kompass (Ds 1999:27)

Att ta sig ton - om svensk musikexport 1974-1999 (Ds 1999:28)

Bostad sökes - en ESO-rapport om de hemlösa i folkhemmet (Ds 1999:46)

Att reda sig själv - en ESO-rapport om rederier och subventioner (Ds 1999:47)

Att snubbla in i framtiden - en ESO-rapport om statlig omvandling och avveckling (Ds 1999:49)

Regionalpolitiken - en ESO-rapport om tro och vetande (Ds 1999:50)

Samhällets stöd till de äldre i Europa (Ds 1999:61)

Hederlighetens pris - en ESO-rapport om korruption (Ds 1999:62)

En akademisk fråga - en ESO-rapport om ranking av C-uppsatser (Ds 1999:65)

Återvinning utan vinning - en ESO-rapport om sopor (Ds 1999:66)

Dagis och drivkrafter - en ESO-rapport om fördelningspolitik och offentliga tjänster (Ds 1999:67)

2000

40-talisternas uttåg - en ESO-rapport om 2000-talets demografiska utmaningar (Ds 2000:13)

Studiebidraget i det långa loppet (Ds 2000:19)

Kroppen eller knoppen - en ESO-rapport om idrottsgymnasierna (Ds 2000:21)

Med många mått mätt - en ESO-rapport om internationell benchmarking av Sverige (Ds 2000:23)

Privilegium eller rättighet - en ESO-rapport om antagningen till högskolan (Ds 2000:24)

Utbildningens omvägar - en ESO-rapport om kvalitet och effektivitet i svensk utbildning (Ds 2000:58)

Bra träffbild, fast utanför tavlan - en ESO-rapport om EU:s strukturpolitik (Ds 2000:60)

Att granska sig själv - en ESO-rapport om den kommunala miljötillsynen (Ds 2000:67)