

Lägesbild Stärka tillsynsmyndigheternas förmåga att bedriva tillsyn

Innehållsförteckning

1. Stärka tillsynsmyndigheternas förmåga att bedriva tillsyn.....	2
1.1. Allmän beskrivning av tillsynsmyndigheternas förutsättningar.....	2
2. Faktorer som påverkan tillsynsmyndigheternas förmåga.....	3
2.1. Myndighetens kompetens	3
2.1.1. Kompetens inom sakområdet	4
2.1.2. Yrkesrollen.....	5
2.1.3. Tillsynsmetodik.....	5
2.2. Planering och resurssättning av tillsynen	6
2.3. Uppföljning och utvärdering	7
2.3.1. Tillsynsmyndighetens uppföljning och utvärdering	7
2.3.2. Tillsynsvägledande myndigheters uppföljning och utvärdering	7
2.3.3. Naturvårdsverkets årliga rapport till regering	8
2.3.4. Pågående utvecklingsarbete	8
2.4. Samverkan i tillsynen	8
2.5. Hur tillsynsuppdraget tolkas	10
2.6. Otillåten påverkan, jäv och korruption	10
2.7. Tillsynsvägledning	11
3. Underlag för lägesbild	12
3.1. Utredningar och regeringsuppdrag	12
3.2. Rapporter.....	13
3.3. Vägledningar	13
3.4. Övrigt	13

1. Stärka tillsynsmyndigheternas förmåga att bedriva tillsyn

1.1. Allmän beskrivning av tillsynsmyndigheternas förutsättningar

Tillsynen ska säkerställa syftet med miljöbalken och tillhörande regelverk. Det betyder att tillsyn ska ske i sådan omfattning att regelefterlevnaden överlag är god och kan upprätthållas. Kännetecknande för en ändamålsenlig tillsyn är att den är riskbaserad och verkningsfull. Tillsynsmyndigheten behöver för sitt uppdrag ha en tillräckligt stor personalstyrka, med rätt kompetens, i förhållande till tillsynsbehovet.

Tillsynsansvar enligt miljöbalken är fördelat på många myndigheter men kommuner och länsstyrelser ansvarar för huvuddelen av tillsynen. Sveriges decentraliserade tillsyn har tydliga fördelar men decentraliseringen medför också utmaningar vad gäller effektivitet och nationell likvärdighet i tillsynen. De statliga myndigheternas ansvar att ge tillsynsvägledning syftar till att motverka de nackdelar som decentraliseringen kan medföra.

Till utmaningarna hör att förutsättningarna för tillsynsverksamheten varierar beroende på om myndigheten är statlig eller kommunal. Andra faktorer är bland annat myndighetens storlek, ekonomi, geografiska områdesansvar samt antal och typ av tillsynsobjekt som ska eller kan vara föremål för tillsyn.

Tillsynsmyndighetens förutsättningar påverkar naturligtvis förmågan att utföra tillsynsuppdraget. Naturvårdsverket bedömer att nedanstående förmågor är centrala för en väl fungerande tillsynsverksamhet.

- att planera och genomföra tillsyn utifrån lokalt, regionalt och nationellt perspektiv
- att välja tillsynsmetodik utifrån behov och resurser
- att upptäcka bristande regelefterlevnad
- att åstadkomma rättelse och ta rättssäkra beslut
- att underlätta för enskild att följa regelverken
- att utvärdera och dra lärdom av genomförd tillsyn

Tillgång till resurser och rätt kompetens är grundläggande förutsättningar för att kunna fullgöra tillsynsuppdraget. Av stor betydelse är också hur myndigheten har uppfattat sitt tillsynsuppdrag, vilken status tillsynen har inom organisationen, vilken tillsynskultur som etablerats och hur myndigheten arbetar med verksamhetsutveckling. Andra faktorer som påverkar en tillsynsmyndighets förmåga är kvalitet och omfattning av tillsynsvägledningen samt hur väl samordning och samverkan sker mellan olika tillsynsmyndigheterna.

Fjorton centrala myndigheter har ansvar att inom sitt verksamhetsområde ge tillsynsvägledning till kommuner och länsstyrelser. Naturvårdsverket har därutöver ett ansvar att vägleda samtliga tillsynsmyndigheter i frågor som rör tillämpningen av 26 kap. miljöbalken om tillsyn och 30 kap. miljöbalken. Länsstyrelserna har ansvar för att ge tillsynsvägledning i länet. Förutsättningarna för att ge vägledning inom de olika tillsynsområdena är mycket olika. Miljöbalken är en ramlag och detaljeringsgraden på

bestämmelserna som rör olika områden skiljer sig åt. När en viss typ av tillsyn kopplar mot flera tillsynsvägledande myndigheter behöver tillsynsvägledningen vara samordnad och lätt att hitta.

Miljöbalkens olika tillsynsområdena har skilda förutsättningar som påverkar hur tillsynen kan bedrivas. Inom vissa tillsynsområden finns tydliga och specificerade regler, inom andra gäller företrädevis generella bestämmelser som ska tillämpas i det enskilda fallet. Tillsyn av vissa typer av verksamheter kan kräva en mycket hög grad av sakkunskap och specialisering. Det är också stor bredd på vilka som är verksamhetsutövare, allt ifrån stora företag till enskilda personer. Inom vissa tillsynsområden kan det även vara svårt att veta vem, eller hitta den, som har vidtagit en åtgärd.

Tillsynens förutsättningar är inte statiska utan förändras över tid. Miljöbalkens regelverk och EU-förordningar inom balkens tillämpningsområde blir fler och mer komplexa. En ökad eller minskad regelefterlevnad har påverkan på tillsynen. Tillsyn är det viktigaste verktyget för att förebygga och upptäcka miljöbrott. Tyvärr ser vi nu tecken på att medvetna regelavvikelser och miljöbrott ökar och att kriminella aktörer driver verksamhet.

Samhällsklimatet har generellt sett hårdnat och tilliten till myndigheter är en stor fråga för hela samhället att arbeta med. Potentiellt hot mot tilliten är att tillsynsmyndigheter inte i tillräckligt hög grad upptäcker regelavvikelser och åstadkommer rättelse. En hög tillit förutsätter också att otillbörlig påverkan, korruption och jäv inte förekommer.

Naturvårdsverkets generella bedömning är att miljöbalkstillsynen i stort fungerar tillfredställande men att ovan nämnda förmågor kan utvecklas och stärkas. En starkt bidragande faktor till att tillsynen fungerar tillfredsställande är det starka engagemang som tillsynspersonal och chefer har för sitt arbete.

2. Faktorer som påverkar tillsynsmyndigheternas förmåga

Nedan beskrivs närmare ett antal faktorer som påverkar tillsynsmyndigheterna och där ett förbättringsarbete kan antas gynnas av en samordnad verksamhetsutveckling och lärande.

2.1. Myndighetens kompetens

Kompetensförsörjning är en stor utmaning för den offentliga sektorn, miljöbalkstillsynen är inte undantagen. Viss kompetens går att läsa sig till eller kan kompletteras genom riktade kurser. Oftast lika viktig är den kompetens som kommer av egen erfarenhet, både personlig erfarenhet som det lärande myndigheten gör.

Under en tid har det varit få sökande till utbildningar inom miljö- och hälsoskydd. Även naturvetenskapliga utbildningar i stort har ett fallande söktryck. Inom flera tillsynsområden är en naturvetenskaplig utbildning inom biologi, geologi eller kemi närmast ett krav men kurser inom juridik, miljö rätt och tillsynsmetodik ingår sällan i dessa utbildningar. Några högskolor/universitet erbjuder en ettårig påbyggnadsutbildning med tillsynsinriktning för naturvetare. Även för dessa har söktrycket varit lågt. Miljösamverkan Stockholms län har inlett en samverkan med Stockholms universitet i syfte att bryta trenden.

Den privata sektorn har en stark arbetsmarknad för miljövetare vilket påverkar möjligheten att rekrytera och behålla erfaren tillsynspersonal. Många tillsynsmyndigheter har en hög omsättning av personal. Cirka 80 % av kommunerna uttrycker att det är svårt att hitta och anställa personal med rätt kompetens. Liknande signaler hörs från länsstyrelserna. Möjlighet att rekrytera personal med rätt kompetens kan sannolikt delvis relateras till myndighetens storlek och geografiska läge. Den svenska mediankommunen har knappt 16 000 invånare. Generellt kan antas att en större tillsynsmyndighet har bättre förutsättningar att kunna ge en bra introduktion till yrket, erbjuda möjlighet att ingå i ett team eller till specialisering.

Överlåtelse av tillsyn från länsstyrelse till kommun är ett sätt att möjliggöra resursförstärkning för den mottagande kommunen. En grundläggande förutsättning för överlåtelse av tillsyn är att överlåtelsen också ska leda till en effektivare tillsyn. Att tillsynskompetens inom ett visst område eller för vissa typer av verksamheter fördelas, eller har fördelats, på flera tillsynsmyndigheter kan dock få en motsatt effekt. Överlåtelse och återtagande av tillsyn behöver därför utgå från en regional analys, något som inte alla län har tagit fram. Miljösamverkan Sverige har ett pågående vägledningsprojekt om överlåtelse av tillsyn som pågår fram till oktober 2025.

Uppfattningen att tillsynen inte är enhetlig och att tillsynarnas kompetens varierar är något som flera branschorganisationer och verksamhetsutövare i kontakt med Naturvårdsverket ger uttryck för.

Den kommunala nämnden för tillsynen ansvarar för att säkerställa att myndighetens prioriteringar främjar en likvärdig tillsyn i landet, att beslut är rättssäkra och följer god praxis. Detta ställer krav på att nämnden har tillräcklig kompetens för att förstå sin roll och uppgifter de hanterar. I sammanhanget får konstateras att tillsynsvägledande myndigheter sällan har tagit fram vägledning som direkt riktar sig nämnderna.

Att tillsynsmyndigheten själv har, eller har god tillgång till, den kompetens som behövs för tillsynsuppdraget är grundläggande för att verksamheten ska fungera på ett bra sätt. För att belysa att kompetensfrågan är mångfacetterad följer nedan en uppdelning i sakkompetens, yrkesroll och tillsynsmetodik.

2.1.1. *Kompetens inom sakområdet*

Med kompetens inom sakområdet avses kunskaper inom naturvetenskap, juridik samt branschspecifika kunskaper och kännedom om regionala och lokala förhållanden.

Förutom att tillsynspersonalen behöver ha en grundläggande högskoleutbildning inom området behöver tillsynsmyndigheten fortlöpande arbeta med kompetensutveckling. Sådan kompetensutveckling kan exempelvis ske genom interna eller externa utbildningar/seminarier, genom tid för egen inläsning eller att mer erfaren tillsynspersonal lär upp nyanställd. Viktigt för kunskapsinhämtning är också erfarenhetsutbyte med andra tillsynsmyndigheter och att tillsynspersonal deltar i samverkansprojekt.

Tillsynsmyndighetens tillgång till kompetens inom sakområdet har en stor påverkan på tillsynens kvalitet och effektivitet. Avtalsamverkan mellan tillsynsmyndigheter är ett sätt att stärka upp kompetensen när det är svårt att tillse tillräckligt hög kompetens inom den egna myndigheten.

2.1.2. Yrkesrollen

Naturvårdsverket konstaterar inledningsvis att yrkesrollen sällan är beskriven på nationell nivå. I sin yrkesroll företräder tillsynspersonalen det allmänna på uppdrag av medborgarna. Yrkesrollen har över tid inte blivit lättare. Förståelse eller acceptans för tillsyn finns inte alltid. Det finns också tydliga indikationer på att hot och påtryckningar ökar. Yrket är komplext och ställer höga krav på objektivitet, opartiskhet, saklighet och respekt för den enskilde. Förutom kompetens inom sakområdet krävs goda färdigheter inom kommunikation, bemötande och pedagogik. Färdigheter att möta människor i olika situationer är svårt att läsa sig till.

En trygghet och skicklighet i yrkesrollen är något som förvärfvas med tid och erfarenhet. Att ha erfarna kollegor kan antas ha stor betydelse för hur snabbt man blir bekväm i sin yrkesroll. Här skiljer sig förutsättningarna åt mellan tillsynsmyndigheterna. Tillsynsmyndigheter som samverkar kring introduktion och utbildning av nya medarbetare, t.ex. genom en gemensam utbildning eller genom att erbjuda varandra praktik och möjlighet att delta vid inspektion, har bättre förutsättningar. Sådan samverkan är dock inte vanligt förekommande.

2.1.3. Tillsynsmetodik

Val av tillsynsmetodik, och skicklighet i hur den används, kan på goda grunder anses vara en av de viktigaste faktorerna för en effektiv tillsyn. Tillsynen ska ha förmåga att upptäcka bristande regelefterlevnad, inte minst vad gäller överträdelse av regler som är straffsanktionerade.

Tillsynsmetodik handlar om att välja vad som ska kontrolleras och hur kontrollen ska ske. Lämplig tillsynsmetodik behövs både för den egeninitierade tillsynen som den mer händelsestyrda tillsynen. Val av tillsynsmetodik bör utgå från syftet med kontrollinsatsen och vad som är mest lämpligt för respektive objekt, åtgärd eller bransch.

Tillsynens förutsättning ändras med tiden, med fler regler och ökade krav vilket innebär att tillsynsmetodiken behöver följa med i den utvecklingen. Likaså möjliggör ny teknik och digitala stöd att tillsynsmetodiken kan utvecklas.

En rad utredningar pekar på vikten av kompetens och inom val av tillsynsmetoder, bland annat (Prop 2013/14:38 om dammsäkerhet) och att utvecklingen behöver gå mot en mer likartad metodik för att kontrollera samma regler om exempelvis egenkontroll (SOU 2008:73 om kemikalietillsyn).

En tillsynsvägledande myndighet har inte alltid en egen tillsynserfarenhet av de regelverk som man har ett vägledningsansvar för. Metodik och erfarenheter som en enskild tillsynsmyndighet upparbetar kommer sällan andra tillsynsmyndigheter till del. Den metodutveckling som får spridning är ofta kopplade till projekt i regional miljösamverkan eller i miljösamverkan Sverige. Nationella tillsynskampanjer till följd av

tillsynsstrategin ger också stöd i tillsynsmetodik. Gemensamt för dessa projekt/kampanjer är att tillsynsmetodiken är starkt kopplad till ett visst regelverk och tillsynsområde. Naturvårdsverket ser även ett behov av en bredare utveckling av tillsynsmetodiken, något som bland annat förutsätter att olika tillsynsmetoder definieras och namnges.

Andra faktorer som kan få inverkan på val av tillsynsmetod kan vara tillgång till resurser och tidsåtgång. Det kan vara lättare att välja en metod av den anledningen att det tar mindre tid i anspråk i stället för den mest lämpliga, exempelvis att välja skrivbordstillsyn i stället för ett tillsynsbesök på plats på grund av tidsbrist.

2.2. Planering och resurssättning av tillsynen

Tillsynen ska säkerställa att miljöbalkens regler efterlevs. För att kunna göra detta behöver myndigheten planera och resurssätta sin tillsyn. Av miljötillsynsförordningen följer att en tillsynsmyndighet ska utreda tillsynsbehovet, föra register över sina tillsynsobjekt samt upprätta en tillsynsplan för varje år. För varje IED-verksamhet och utvinningsanläggning ska det finnas ett specifikt tillsynsprogram framtaget. Naturvårdsverkets bedömer att de flesta tillsynsmyndigheterna uppfyller grundläggande krav på planering men att kvalitén varierar.

Det finns idag inga krav på vad en behovsutredning och tillsynsplan ska innehålla och vägledningen kring detta är bristfällig. Sveriges Kommuner och Regioner har tagit fram stöddokument för kommunerna i deras arbete med behovsutredningar. Stöd för tillsynsplan och behovsutredning kan också ha tagits fram genom regional miljösamverkan. För länsstyrelserna har Miljösamverkan Sverige utarbetat stöd. Modeller för behovsutredning och tillsynsplan kan dock aldrig bli heltäckande. En god planering bygger också på omvärldskunskap och de egna erfarenheterna av tillsynen.

För att tillsynen ska vara effektiv krävs samarbete för att identifiera och hantera miljöproblem som påverkar flera kommuner eller län. Tillsyn är ett av verktygen i vattenförvaltningen. Av åtgärd 1 i Vattenmyndigheternas åtgärdsprogram för vatten 2022–2027 framgår att planering är en viktig förutsättning för åtgärd 2, att särskilt prioritera och bedriva tillsyn på verksamheter som bidrar till att miljökvalitetsnormerna för yt- och grundvatten inte följs eller riskerar att inte följas. En brist är dock att tillsynsplaneringen vanligen sker för respektive myndighets geografiska område och att en önskvärd samordning uteblir. Planeringsprocessens utformning och hur den samordnas med andra tillsynsmyndigheter är därför av betydelse.

Utredningen Miljötillsyn och sanktioner (SOU 2017:63) konstaterar att tillsynsmyndigheterna inte kan kontrollera allt och alla. Det är därför viktigt att tillsynen inriktas och prioriteras till de områden där det är mest angeläget för att förbygga negativ påverkan på människors hälsa och miljön och så att tillsynen bidrar till att upptäcka överträdelser. Tillsynen bör därför utgå från riskbedömningar. Med risk menar utredningen sannolikheten för att en överträdelse ska ske och konsekvenserna för människors hälsa och miljön om detta inträffar.

Att tillsynen ska vara riskbaserad är dock betydligt enklare att säga än att planera för. Det är bland annat mycket svårt att väga kortsiktiga risker mot långsiktiga risker.

Exempel på långsiktig risk att regelefterlevnaden kan antas sjunka över tid om tillsyn sker alltför sällan. Generella riskvärderingsmodeller kan vara ett bra verktyg men för att sådana ska fungera bra behöver erfarenhet av utförd tillsyn också vägas in. Riskvärderingsmodeller med ett stort inslag av egna bedömningar riskerar dock att vara tungarbetade och ta tid från tillsynen. En utmaning är också om tillsynsmyndigheter värderar samma risk olika.

2.3. Uppföljning och utvärdering

Att regelbundet följa upp och utvärdera tillsynen är grundläggande för att kunna utveckla verksamheten. Miljötillsynsförordningen innehåller flera krav på uppföljning och utvärdering. Alla tillsynsmyndigheter enligt miljöbalken ska årligen följa upp och utvärdera sin egen tillsyn. Tillsynsvägledande myndigheter ska följa upp och utvärdera tillsynen inom sina respektive vägledningsområden. Naturvårdsverket ska dessutom årligen rapportera till regeringen identifierade brister och förslag på åtgärder för att tillsynen ska utvecklas och förbättras. Naturvårdsverket bedömer att uppföljning och utvärdering av tillsynen har brister på lokal, regional och nationell nivå. Bristerna innebär att det idag inte är möjligt att erhålla en samlad bild av hur miljöbalkstillsynen bedrivs inom olika områden och vad tillsynen har identifierat i form av bristande regelefterlevnad.

2.3.1. Tillsynsmyndighetens uppföljning och utvärdering

Tillsynsmyndighetens uppföljning och utvärdering (U/U) av det egna tillsynsarbetet är en del i planeringscykeln. U/U bör därför göras så att resultatet kan användas för utredning av tillsynsbehovet samt vid uppdatering av verksamhetsregister och tillsynsplan. Vägledning kring detta saknas men det är rimligt att U/U i vart fall omfattar:

- Genomförande av tillsynsplanen och varför eventuella avvikelser uppstod
- De viktigaste lärdomarna under året vad gäller de utförda tillsynsinsatserna och den tillsynsmetodik som har används
- Ärendebalans under året samt analys av inkommande tips och klagomål
- Tillsynsbehov som TM uppmärksammat under året som inte har framgått av tidigare behovsutredning

Naturvårdsverket bedömer dock att det finns stora skillnader mellan myndigheter hur man arbetar med U/U och att kvalitén varierar. En indikation är att många tillsynsmyndigheter saknar en tidsredovisning som stödjer en kvantitativ uppföljning. Att tillsynsmyndigheternas U/U inte sker enhetligt försvårar också jämförelser mellan tillsynsmyndigheter och att information inte kan sammanställas till en nationell lägesbild.

2.3.2. Tillsynsvägledande myndigheters uppföljning och utvärdering

I tillsynsvägledningen ingår att följa upp och utvärdera tillsynsmyndigheternas tillsyn. I dagsläget sker det främst genom att centrala myndigheterna skickar ut frågeformulär till tillsynsmyndigheterna en eller flera gånger per år. Frågorna handlar bland annat om organisation, planering, finansiering och genomförande av tillsyn och genomförandet av tillsynsaktiviteterna i den nationella strategin för miljöbalkstillsyn. Uppgifter om tillsynen finns ofta tillgängliga i tillsynsmyndigheternas olika system, dock i många fall

som ostrukturerad data. För att kunna besvara frågorna behöver man därför manuellt söka ut data och fylla i frågeformuläret.

Länsstyrelserna följer upp miljöbalkstillsynen i länen. Oftast genom att besöka kommunerna och mer i detalj granska organisation, planering, finansiering och genomförande av tillsyn. I samband med kommunbesöken följer länsstyrelserna oftast också upp om kommunens förutsättningar för överlåten tillsyn har ändrats.

2.3.3. *Naturvårdsverkets årliga rapport till regering*

Naturvårdsverket har sedan 2011 lämnat en årlig redovisning till regeringen av hur tillsynen kan utvecklas och förbättras. De årliga uppföljningarna har tidigare till stor del fokuserat på myndigheternas administrativa processer samt på förutsättningar och genomförande av tillsyn.

Alla tillsynsmyndigheter omfattas av de grundläggande bestämmelserna i miljötillsynsförordningen om hur tillsynen ska planeras och genomföras. Syftet med bestämmelserna är en effektiv och enhetlig tillsyn och de passar därför väl som utgångspunkt för indikatorer och nyckeltal. I tidigare redovisningar har Naturvårdsverket testat olika indikatorer och nyckeltal men kunnat konstatera att underlaget för dessa varken är enhetligt eller kvalitetssäkrat. Med anledning av den nationella tillsynsstrategin har fokus i den nationella uppföljningen flyttats till att följa upp strategins tillsynsaktiviteter.

2.3.4. *Pågående utvecklingsarbete*

Naturvårdsverket, Folkhälsomyndigheten, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Statens jordbruksverk och länsstyrelserna har en pågående samverkan och en gemensam vision för en samordnad och effektivare tillsynsvägledning. Visionen pekar på att en framtida "Tillsynsplattform" som ska fungera som en mötesplats för hela tillsynssverige. En av målbilder är att införa digitaliserad och automatiserad uppföljning och inrapportering av uppgifter. Myndigheterna arbetar nu i ett gemensamt projekt för att ta fram underlag inför beslut om att eventuellt påbörja en planeringsfas för att realisera de tekniska lösningarna som möjliggör en enhetlig och digitaliserad uppföljning och inrapportering av tillsynsuppgifter. En del i det arbetet är att i samverkan enas om gemensamma definitioner av vissa begrepp för att säkra kvaliteten på indikatorer och nyckeltal.

2.4. *Samverkan i tillsynen*

I miljöbalken finns bestämmelse om skyldighet för tillsynsmyndigheterna att samarbeta med varandra och andra som på annat sätt fullgör uppgifter av betydelse för tillsynsverksamheten. Även i förvaltningslagen finns uttryckt att en myndighet inom sitt verksamhetsområde ska samverka med andra myndigheter. I förordningen med länsstyrelseinstruktioner finns att länsstyrelsen i sina uppgifter ska främja samverkan mellan kommuner, regioner, statliga myndigheter och andra relevanta aktörer i länet. Kommunallagen ger kommunerna möjligheter att samverka mer formellt med varandra, exempelvis genom bildande av gemensam nämnd med eller utan gemensam förvaltning eller genom ett kommunalförbund. I miljöbalken finns även en bestämmelse som gör det möjligt för kommuner att träffa avtal med en annan kommun om att tillsynsuppgifter som kommunen har enligt balken ska skötas helt eller delvis av den andra kommunen (avtalssamverkan). Samverkan mellan

tillsynsmyndigheter sker men omfattning och på vilket sätt samverkan sker skiljer sig mycket åt.

Miljösamverkan Sverige är ett samverkansorgan kring fram för allt tillsynsvägledning, och tillsyn. Deltagare är Sveriges länsstyrelser, Naturvårdsverket, Jordbruksverket och Havs- och vattenmyndigheten. Det finns vidare flera regionala miljösamverkan runt om i landet. Den regionala samverkan består av kommunernas miljöförvaltningar tillsammans med andra i länet, vanligtvis länsstyrelse, regionförbund/kommunförbund och landsting/region. Organisationen ser lite olika ut från län till län. Miljösamverkans uppdrag är att samordna och effektivisera miljöbalkstillsynen och skapa gemensamma bedömningsgrunder för kommunernas och länsstyrelsernas tillsyn. Förutsättningarna för samverkan beror på flera olika faktorer, bland annat storlek på länet och antal kommuner, geografiska förutsättningar som stora avstånd. Den regionala miljösamverkan är inte aktiv i alla län.

Statskontoret konstaterar i rapporten "Hand i hand – en analys av kommunal samverkan (2023:5)" att kommunerna står inför en rad utmaningar, bland annat till följd av demografisk utveckling och urbanisering. Utmaningarna försämrar kommunernas möjlighet att ha tillräcklig kapacitet för att kunna upprätthålla en god samhällsservice för kommuninvånarna. Kommunal samverkan är ett viktigt och användbart verktyg för att möta de utmaningar som de står inför och kan vara nödvändig för små kommuner för att de ska klara sitt uppdrag. Men samverkan behöver utvecklas för att fungera bra, varför kommunerna kan behöva använda samtliga samverkansformer mer framöver för att möta framtida behov och utmaningar.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) genomför vart fjärde år en enkätundersökning till landets kommuner där de frågar bland annat om samverkan sker inom myndighetsutövning för miljö-, hälsoskydd och livsmedel. Resultatet för 2023 visar att samverkan har ökat något inom miljö- och hälsoskyddstillsynen sedan 2019 (93 kommuner 2019 och 127 kommuner 2023). Men det är en stor geografisk spridning på var samverkan sker, men några län där samverkan är väl utbredd hos kommunerna till andra län där det inte sker så mycket samverkan. Avtalssamverkan är den vanligaste samverkansformen. Omfattningen av avtalssamverkan kan variera allt ifrån från köp av enstaka timmar till hela tjänster eller bildande av gemensamma resurspooler.

Enligt miljötillsynsförordningen (2011:13) ska länsstyrelserna, i syfte att förebygga och effektivt hantera brott mot miljöbalken och EU-förordningar inom miljöbalkens tillämpningsområde, arbeta för samverkan mellan Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och tillsynsmyndigheterna i länet. Befintlig samverkan varierar i omfattning beroende på län och är huvudsak inriktad på kunskapshöjande aktiviteter och att skapa kontaktnät mellan berörda. En viktig del i miljöbalkstillsynen är att upptäcka regelöverträdelser. Det är också främst genom tillsyn som miljöbrott kan upptäckas.

2.5. Hur tillsynsuppdraget tolkas

Naturvårdsverket håller det för troligt att det finns skillnader, framför allt mellan olika kommunala tillsynsmyndigheter, i hur man tolkar sitt tillsynsuppdrag. Hur tillsynsuppdraget tolkas kan på ett övergripande plan påverka balansen mellan arbetsuppgifterna kontroll och att underlätta för den enskilde att följa reglerna. Mer i detalj kan tolkningen också påverka val av tillsynsmetodik, i vilken utsträckning tillsynsmyndigheten själv verifierar uppgifter från verksamhetsutövaren, hur avvikelser hanteras och hur beslut följs upp. Synen på tillsynsuppdraget kan även ha en inverkan på utformningen av taxan och graden av skattefinansiering.

2.6. Otillåten påverkan, jäv och korruption

Tillsyn är en viktig del i att medborgarna känner tillit till att lagar och regler efterlevs. Att tillsynen är objektiv, opartisk och står fri från otillåten påverkan, jäv och korruption bör vara en självklarhet men är inte något som kan tas för givet. För att förebygga och hantera påverkan, korruption och jäv är det viktigt att det finns både kunskap och medvetenhet samt strukturerade arbetssätt.

Miljöbalkens regler, rätt tillämpade, kan innebära stora kostnader för en enskild eller en kommun. Höga kostnader och ekonomiska intressen är en riskfaktor för otillåten påverkan och korruption. En illegal aktör eller en verksamhet som medvetet begår regelöverträdelser har naturligtvis ett starkt intresse av att vilja påverka eller förhindra tillsyn. Inspektörer kan utsättas för mer eller mindre uttalade hot.

Tillsynsmyndigheterna behöver därför kontinuerligt arbeta med rutiner och åtgärder som ger en trygg arbetsmiljö.

Forskningsrapporten *Den sårbara staten, En forskningsöversikt om hur organiserad brottslighet påverkar stat och kommun* (SNS 2023) belyser att det finns flera tecken på att otillåten påverkan och korruption ökar i Sverige.

Naturvårdsverket får också återkommande höra berättelser från inspektörer om påverkansförsök, både utifrån och inom organisationen. Påverkan riskerar att medföra att tillsyn inte sker, att krav uteblir eller är för lågt ställda eller att beslut tas på bristfälligt underlag. Påverkan i enskilda ärenden kan också rikta sig direkt till nämndemän.

En kommun har många olika roller, t.ex. att driva verksamheter och att arbeta för att främja näringsliv och arbetstillfällen etc. Kommunerna har därför ett särskilt ansvar att hålla isär myndighetsutövning från politik och annan verksamhet. Nämnden ska säkerställa att miljöbalkens tillämpning sker korrekt utifrån de allmänna intressena som miljöbalken ska skydda samt att tillsynen bedrivs effektivt och ändamålsenligt. Avgörande för att systemet med kommunala miljönämnder ska fungera är att de valda ledamöterna har sin roll och sitt mandat klart för sig. Att det finns framtagna stöd och utbildningar för nämndledamöter, ett aktivt förebyggande arbete mot korruption och rutiner för att undvika jäv och hantera påtryckningar skapar robusta organisationer.

2.7. Tillsynsvägledning

Statlig tillsynsvägledning av hög kvalitet är av central betydelse för att tillsynsmyndigheterna ska kunna utföra sin tillsyn på ett effektivt, rättssäkert och likvärdigt sätt. Med tillsynsvägledning menas råd och stöd, samordning samt uppföljning och utvärdering. Tillsynsvägledning innefattar inte att ge utlåtande och bedömningar i enskilda ärenden. När det finns vägledning i form av tolkningshjälp, där principer och ramar för bedömning anges, främjas nationell likvärdighet. Tillsynsvägledning kan dock inte avhjälpa bristande resurser, erfarenhet och kompetens att göra bedömningar.

Den tolkningshjälp som ges påverkas av om regelverket är specifikt eller generellt. Inom vissa områden finns en stor mängd väglednings- och underlagsmaterial framtaget. Det kan i sig medföra en svårighet att nå ut med vägledningen och göra den enkel att hitta. En stor mängd material gör också att tillsynspersonal behöver utrymme och tid för inläsning.

Det faktum att miljöbalken har ett stort antal tillsynsvägledande myndigheter ställer särskilda krav på samordning när tillsynsvägledningen överlappar. Det är också önskvärt ur ett mottagarperspektiv att tillsynsvägledningen i huvudsak utformas på ett likartat sätt. Det pågår också ett myndighetsgemensamt utvecklingsarbete med målbilden att all tillsynsvägledning ska kunna nås via en gemensam plattform. Arbetet med att ta fram tillsynsstrategin har också medfört en tätare samverkan mellan de centralt tillsynsvägledande myndigheterna.

Sammanfattningsvis kan konstateras att tillsynsvägledningen fortsatt behöver utvecklas mot att bli lättare sökbar, vara uppdaterad och relevant för den tillsyn som bedrivs.

3. Underlag för lägesbild

3.1. Utredningar och regeringsuppdrag

Miljötillsyn och sanktioner, SOU 2017:63 [Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet, SOU 2017:63 \(regeringen.se\)](#)

OECD:s granskning av Sveriges miljöpolitik, 2014 [OECD:s granskning av Sveriges miljöpolitik 2014 \(regeringen.se\)](#)

Vägledningen till en bättre tillsyn, Statskontoret 2014 [Vägledning till en bättre tillsyn. En utvärdering av tillsynsvägledningen på miljöområdet \(statskontoret.se\)](#)

Bädda för bättre tillsyn, Riksrevisionen 2018 [Bädda för bättre tillsyn – statens vägledning av kommunal tillsyn \(RiR 2018:31\) \(riksrevisionen.se\)](#)

Om kommunal samverkan inom miljötillsyn och livsmedelskontroll, Länsstyrelserna, 2020

Hand i hand – en analys av kommunal samverkan, Statskontoret 2023 [Hand i hand – en analys av kommunal samverkan \(statskontoret.se\)](#)

Stärkt livsmedelskontroll genom ökad kommunal samverkan, Statskontoret 2017 [Stärkt livsmedelskontroll genom ökad kommunal samverkan \(statskontoret.se\)](#)

Tillsyn enligt miljöbalken - möjligheter till utveckling och förbättring, Naturvårdsverket 2013 [Webb pdf-bilaga \(naturvardsverket.se\)](#)

Prop 2013/14:38 om dammsäkerhet. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/proposition/dammsakerhet_h10338/

Prop 2004/05:72 om förbättrad djurskydds- och livsmedelstillsyn. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/proposition/forbatttrad-djurskydds-och-livsmedelstillsyn_gs0372/

SOU 2008:73 om kemikalietillsyn. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2008/06/sou-200873/>

Regeringsuppdrag, Naturvårdsverket 2024 [Resursbehov för att förebygga, upptäcka och stävja avfallsbrottslighet \(naturvardsverket.se\)](#)

Regeringsuppdrag Att främja en mer effektiv och enhetlig tillsyn enligt miljöbalken, Naturvårdsverket 2024 [Att främja en mer effektiv och enhetlig tillsyn enligt miljöbalken \(naturvardsverket.se\)](#)

Regeringsuppdrag Minska risken att systemet med anmälningsplikt utnyttjas för avfallsbrottslighet, Naturvårdsverket 2023 [Minska risken att systemet med anmälningsplikt utnyttjas för avfallsbrottslighet \(naturvardsverket.se\)](#)

[Den sårbara staten, En forskningsöversikt om hur organiserad brottslighet påverkar stat och kommun \(SNS 2023\)](#)

3.2. Rapporter

Hur tänker en inspektör? - Om bedömningsarbetet inom svensk miljö- och hälsoskyddstillsyn, rapport 6657 (2015), Naturvårdsverket [Hur tänker en inspektör Om bedömningsarbetet inom svensk miljö- och hälsoskyddstillsyn. ISBN 978-91-620-6657-4. \(naturvardsverket.se\)](#)

Kompetensförsörjning i miljöbalkstillsynen: En kartläggning och utvärdering av tillsynsansvariga myndigheters arbete, rapport 6731 (2016), Naturvårdsverket [Kompetensförsörjning i miljöbalkstillsynen : En kartläggning och utvärdering av tillsynsansvariga myndigheters arbete \(diva-portal.org\)](#)

Uppföljning av tillsyn enligt miljöbalken: Naturvårdsverkets årliga rapportering av uppföljning av tillsynen enligt 3 kap. 21 § miljötillsynsförordningen [Uppföljning av tillsyn enligt miljöbalken \(naturvardsverket.se\)](#)

Rapport Nationell likvärdighet och kommunalt självstyre, SKR 2022 [Nationell - likvärdighet och kommunalt självstyre \(skr.se\)](#)

3.3. Vägledning

Allmänna råd tillsyn [NFS 2001:3, Naturvårdsverkets författningssamling \(naturvardsverket.se\)](#)

Tillsyn enligt miljöbalken [Tillsyn enligt miljöbalken \(naturvardsverket.se\)](#)

3.4. Övrigt

Pressmeddelande och rapport, Återvinningsindustrierna 2024 [Pressmeddelande: Återvinningsindustrierna presenterar förslag för förbättrad miljötillsyn - Återvinningsindustrierna \(recycling.se\)](#)

<https://www.aktuellhallbarhet.se/alla-nyheter/debatt/tre-reformer-for-en-fungerande-miljotillsyn/>

Utbildning miljöbalkstillsyn - 4. Tillsynsmyndigheternas möjligheter och Befogenheter <https://miljosamverkansverige.se/wp-content/uploads/4-Tillsynsmyndigheternas-mojligheter-och-befogenheter.pdf>

Miljötillsyn i praktiken - Länsstyrelsernas tillsyn enligt miljöbalkens 26 kapitel. Rapport 5583, Naturvårdsverket 2006. [Miljötillsyn i praktiken : Länsstyrelsernas tillsyn enligt miljöbalkens 26 kapitel \(diva-portal.org\)](#)

Projekt Överlåtelse av tillsyn till kommuner, Miljösamverkan Sverige 2024 [Överlåtelse av tillsyn till kommuner - Miljösamverkan Sverige \(miljosamverkansverige.se\)](#)

Nationell strategi för marknadskontroll, Regeringen [Nationell strategi för marknadskontroll 2022-2025 - Regeringen.se](#)

Samverkan inom Sveriges miljö- och hälsoskyddskontor, statistik [Samverkan | SKR](#)

Miljöbalken, Taxa [Miljöbalken | SKR](#)

Länsstyrelsernas regleringsbrev 2024

<https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?RBID=24493>

Statistik inom tillsyn och kontroll, SKR

<https://skr.se/skr/samhallsplaneringinfrastruktur/miljoklimatochhalsa/tillsynochkontroll/statistik.28200.html>