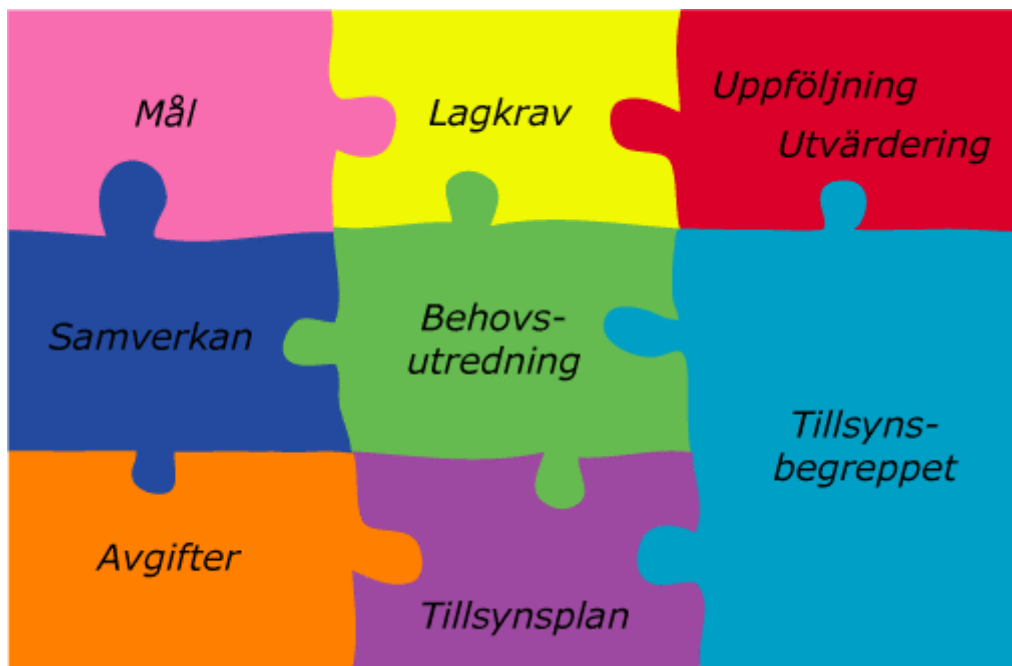


Behovsutredningar och tillsynsplaner – rekommendationer och exempel på tillvägagångssätt



December 2004

Behovsutredningar och tillsynsplaner – rekommendationer och exempel på tillvägagångssätt

Miljösamverkan Västra Götaland december 2004

Denna handledning har tagits fram av Miljösamverkans projektgrupp behovsutredningar & tillsynsplaner. Gruppen utgörs av Miljösamverkans ordinarie arbetsgrupp, förstärkt med ett par personer. Hösten 2004 när detta dokument färdigställts har gruppen haft följande sammansättning:

Dan Gunnardo, Åmåls kommun
Monica Lundberg, Göteborgs kommunalförbund (GR)
Björn Närlundh, Göteborgs kommun
Leif Olofsson, Västra Götalandsregionen
Jan Sandell, Färgelanda kommun
Lotta Sahlin Skoog, Länsstyrelsen
Gudrun Törnström, Länsstyrelsen
Lillemor Öberg, Skövde kommun
Tomas Österlund, Härryda kommun
Märta Andreasson, Kungälv kommun
Lasse Lind, Projektledare Miljösamverkan
Cecilia Lunder, Projektledare Miljösamverkan

Tidigare har följande personer ingått i gruppen och bidragit till arbetet: Ilpo Borg, Lilla Edets kommun; Teres Byström, Skövde kommun; Camilla Björck, Munkedals kommun; Max Olsson, Tibro kommun; Ann-Britt Svedberg, Uddevalla kommun; Anna Säfsten, Härryda kommun.

Slutlig redigering och sammanställning av materialet har Lasse Lind och Cecilia Lunder ansvarat för, i samråd med övriga i projektgruppen.

Sammanfattning	5
Läsanvisning.....	6
Inledning	6
Syfte.....	6
Bakgrund.....	6
Lagkrav.....	7
Schematisk översikt över komponenter för behovsutredning och tillsynsplan.....	8
Tillsynsbegreppet	9
Målstyrd tillsyn	12
Inledning	12
Naturvårdsverkets TIM-projekt (Tillsyn och miljömål).....	12
Behovsutredning	13
Tillsynsplan	14
Pilotprojekt TIM	14
Livsmedel, djurskydd m.m.	14
”Påbyggnad av TIM-modellen” t.ex. på objektsnivå	15
Behovsutredningar	16
Registerhållning.....	18
Tillsynsplaneringen.....	19
Tidredovisning.....	20
Uppföljning och utvärdering.....	21
Länsstyrelsens kommunbesök	22
Livsmedelsverkets kommunbesök.....	22
Samverkan mellan kommuner, gemensam tillsyn m.m.....	23
Tillsynsavgifter.....	25
Översikt projektgruppens rekommendationer	27
Var man hittar mer kunskap och information	30
Miljösamverkans projektgrupp	30
Webbplatser.....	30
Lagstiftning, miljömål och folkhälsomål.....	30
Myndigheter	31
Organisationer, projekt m.m.....	31
Referenser och litteratur	31

Bilagor:

- 1 Exempel på tidredovisning
- 2 Norskt exempel på tillsynsplanering
- 3 Bedömning av tillsynsbehovet för miljöfarlig verksamhet vid Länsstyrelsen
- 4 Exempel på mål (för djurskydd, livsmedel och smittskydd, samt miljömålen och folkhälsomålen)
- 5 Dalslands behovsutredning av livsmedelstillsynen
- 6 Gemensamt ställningstagande för livsmedelstillsynen i Göteborgsregionens kommuner
- 7 Erfarenheter från Härryda kommun
- 8 Erfarenheter från Skövde kommun
- 9 Erfarenheter från Åmåls kommun
- 10 Kalmar läns behovsutredning av djurskyddstillsynen

Sammanfattning

Miljösamverkans delprojekt syftar till att belysa hur man kan ta fram de viktiga styrdokumenterna *behovsutredningar* och *tillsynsplaner* så att de utgör ett bra underlag för politikernas beslut samt utgör effektiva instrument för styrning av den egna verksamheten. Dokumentet innehåller information om vad som krävs med stöd av lagar, men också de rekommendationer som projektgruppen vill ge för att stödja och inspirera kommunernas arbete.

En viktig förutsättning för all tillsyn är målstyrning. Ett exempel är Naturvårdsverkets TIM-projekt, som vi tror fungerar mycket bra som struktur för målstyrning och planering. För frågor där det saknas nationell eller regional vägledning om mål bör man formulera egna mål. Exempel på sådana ges i detta dokument. Därutöver behövs mer underlag när det gäller bedömning av tillsynsbehovet för branscher, enskilda objekt m.m. Flera goda exempel redovisas.

I en behovsutredning, som bör omfatta hela miljökontorets verksamhetsområde, bedömer myndigheten behovet och de resurser som behövs för att klara tillsynen. Behovet baseras på lagstiftningarnas syften, miljö- och folkhälsomål, miljö kvalitetsnormer, miljö- och hälsotillståndsbeskrivningar och omvärldsanalys. Med utgångspunkt från behovsutredningen, finansiering och tilldelade resurser görs en prioritering och planering i en tillsynsplan. Denna tas fram för varje år men med fördel med ett flerårsperspektiv. Båda dessa dokument bör omfatta också tillfälliga verksamheter, oförutsägbar tillsyn, ansökningar, remisser m.m.

Tillsyn omfattar inte bara den snävare definitionen som kan sammanfattas i inspektion på plats, utan också andra insatser såsom information och rådgivning. Tillsynsutredningens slutbetänkande (oktober 2004) har ett förslag till ny, snävare, definition av begreppet tillsyn. Även om tillsynsutredningens förslag om en tillsynsplan med denna snävare definition införs, förutsätter projektgruppen att tillsynsmyndigheterna också framöver kommer att använda sig av förebyggande/främjande insatser.

Uppföljning och utvärdering av tillsynsplanen är viktigt för ständig förbättring. Dels om tillsyn har bedrivits i enlighet med nämndens beslutade prioriteringar, dels de effekter tillsynen lett till när det gäller påverkan på människors hälsa och i miljön.

De flesta miljökontor har svårigheter att hinna med tillsyn i tillräcklig omfattning och av bra kvalitet på alla tillsynsområden. I vissa fall kan samverkan vara ett sätt att bättre utnyttja tillgängliga resurser, vilket bör beaktas i behovsutredningar och vid tillsynsplanering. Utöver informell samverkan behövs ofta ett formellt samarbete mellan grannkommuner.

Om tillsynen även i framtiden ska finansieras med avgifter, så bör dessa utformas så att en målstyrd tillsyn underlättas.

Läsanvisning

I början av dokumentet (sidan 8) presenteras en översikt innehållande de komponenter, byggstenar, som behövs i arbetet.

I anslutning till olika avsnitt finns, där så är motiverat, ett stycke med rubriken ”*Projektgruppen anser*” som redovisar de bedömningar eller rekommendationer projektgruppen gör av en viss fråga. För en översikt av alla dessa bedömningar och rekommendationer går man till avsnittet ”*Översikt projektgruppens rekommendationer*”.

I avsnittet *Var man hittar mer kunskaper och information* ger vi vägledning till litteratur, webbplatser, myndigheter m.m. Här finns också litteratur- och referenslistan (hänvisningar till denna anges med upphöjda siffror inom parentes.)

Bilagorna innehåller många goda exempel på behovsutredningar, tillsynsplanering, mål, beskrivningar av erfarenheter i några kommuner m.m. Via litteratur- och referenslistan finner man också exempel och inspiration.

Inledning

Syfte

Delprojektet syftar till att belysa hur man kan ta fram styrdokumentet *behovsutredningar och tillsynsplaner* så att de utgör ett bra underlag för politikernas beslut samt utgör effektiva instrument för styrning av den egna verksamheten. (Tillsynsplanen kan lämpligen ingå som en del av förvaltningens *verksamhetsplan*.) Dokumentet fokuserar på målstyrd tillsyn, som vi anser är en viktig förutsättning.

I denna vägledning har projektgruppen sammanfattat bra exempel och rekommendationer, som ska ge stöd för kommunernas arbete med behovsutredningar och tillsynsplaner. Som avslutning av delprojektet kommer Miljösamverkan att ordna ett seminarium där dessa rekommendationer ska diskuteras gemensamt.

Bakgrund

Under hösten 2003 ordnades, inom ramen för detta delprojekt, ett seminarium för att ge goda exempel från miljökontor både inom och utanför länet. Dokumentation från detta seminarium finns på Miljösamverkans webbplats, under det aktuella delprojektet.

Projektgruppens arbete har efter hand inriktats mycket på tillsyn styrd av miljömålen, och projektgruppen har bland annat följt Naturvårdsverkets TIM-projekt, som tagit fram en modell för hur man kan låta miljömålen styra planeringen. Projektets resultat lyfts delvis fram även i denna handledning.

Länsstyrelsens miljöskydds-enhet har tillsammans med veterinärenheten och enheten för naturvård och fiske under flera år (med start 2000) gjort besök i länets kommuner då man utövar tillsyn över kommunernas operativa tillsyn med stöd av miljöbalken och djurskyddslagen. Erfarenheterna från denna verksamhet har kunnat tas tillvara i vårt arbete genom att två representanter från Länsstyrelsens miljöskydds-enhet deltar i projektgruppen.

Lagkrav

Enligt förordning (1998: 900) om tillsyn enligt miljöbalken (tillsynsförordningen) ska myndigheter som tilldelats operativa tillsynsuppgifter för tillsynsarbetet avsätta resurser som i tillräcklig grad svarar mot behovet av tillsyn samt ha personal med tillräcklig kompetens för tillsynsarbetet. Myndigheten skall:

1. senast den 30 juni 1999 ha gjort en utredning om tillsynsbehovet inom sina ansvarsområden och därefter varje år uppdatera utredningen med hänsyn till de förutsättningar som kan ha ändrats,
2. föra ett register över de verksamheter som fordrar återkommande tillsyn,
3. för varje verksamhetsår upprätta en plan, baserad på utredningen enligt 1 och verksamhetsregistret enligt 2, för hur tillsynsarbetet skall bedrivas, samt
4. regelbundet följa upp och utvärdera tillsynsverksamheten.



Ett motsvarande krav finns också när det gäller livsmedelstillsynen. Enligt 4b § i Livsmedelsverkets föreskrifter och allmänna råd om livsmedelstillsyn (SLVFS 1990:10) ska tillsynsmyndigheten utarbeta en plan för den årliga tillsynsverksamheten. Planen ska fortlöpande följas upp och verksamheten utvärderas.

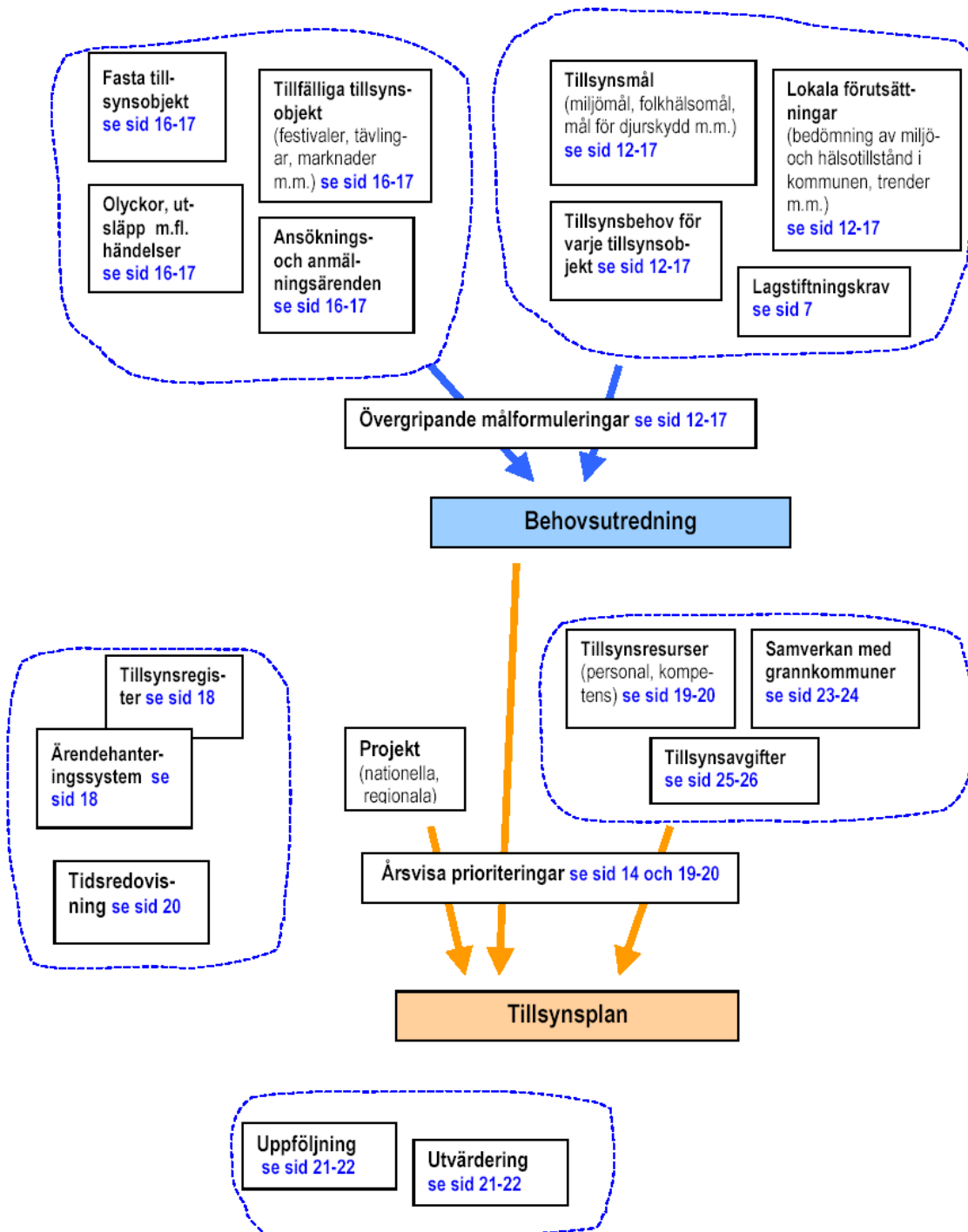
För djurskyddstillsynen finns inte på motsvarande sätt lagstadgat krav på tillsynsplan, men dock allmänna råd med motsvarande innebörd: Enligt Jordbruksverkets allmänna råd om djurskyddstillsyn (2000:4) bör en plan för tillsynsverksamheten under det nästkommande kalenderåret antas varje år. Om det bedöms lämpligt kan dock tillsynsplanen avse en längre period.

För både livsmedelstillsynen (SLVFS 1990: 10) och djurskyddstillsynen (Jordbruksverkets AR 2000:4) finns allmänna råd om tillsynsfrekvens⁽¹⁶⁾⁽¹⁷⁾. Någon motsvarighet till det finns inte om tillsynen enligt miljöbalken.

Anm.: Djurskyddsmyndigheten har sedan den 1 januari 2004 övertagit Jordbruksverkets ansvar för djurskydd och djurskyddstillsyn. Detta kan komma att medföra nya eller ändrade allmänna råd eller föreskrifter som rör tillsynen.

Schematisk översikt över komponenter för behovsutredning och tillsynsplan

Med detta schema avser vi att visa ingående komponenter i arbetet. Det visar bara i viss utsträckning att det hela utgör en process. (Se också figuren på sidan 13 med schemat från TIM-projektet om processen för miljömålsstyrd tillsynsplanering.)



Tillsynsbegreppet

Miljöbalken saknar en uttrycklig definition av begreppet tillsyn. Däremot ges i balken uttryck för ändamålet med tillsynen. Enligt 26 kap 1 § MB skall tillsynen säkerställa syftet med balken och föreskrifter som meddelats med stöd av den. För detta ändamål skall tillsynsmyndigheten i nödvändig utsträckning kontrollera efterlevnaden av balken samt föreskrifter etc. som meddelats med stöd av den samt vidta åtgärder för att åstadkomma rättelse.



Syftet med miljöbalken anges i 1 kap 1 § MB:

”Bestämmelserna i denna balk syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar att förvalta naturen väl. Miljöbalken skall tillämpas så att

1. Människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan,
2. Värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas,
3. den biologiska mångfalden bevaras,
4. mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas, och
5. Återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås.

Tillsynen bör bedrivas så att den stärker verksamhetsutövarens egen förmåga att uppfylla sitt ansvar och ställda krav samt att självständigt bidra till en hållbar utveckling genom ett förebyggande arbete.

Miljöbalken betonar att överträdelser mot gällande bestämmelser skall beivras.

Tillsynsmyndigheterna är skyldiga att åtalsanmäla misstanke om brott och besluta om utdömmande av miljöstraffavgift. För tillsynsmyndigheterna innebär detta att resurser måste läggas på beivrande av brott för att balkens intentioner skall kunna följas.

Tillsynen omfattar också rådgivning och information för att skapa förutsättningar för att balkens mål ska kunna tillgodoses. Därutöver finns i balken och i förordningar till balken angivet en rad mer preciserade uppgifter för i första hand de operativa tillsynsmyndigheterna. Tillsyn kan delas in i dels förebyggande/främjande tillsyn och dels i granskande/kontrollerande tillsyn.

I förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken definieras operativ tillsyn som sådan tillsyn som utövas direkt gentemot den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd.

Kommunernas tillsyn enligt djurskyddslagen regleras till stor del av Jordbruksverkets allmänna råd (2000:4)⁽¹⁶⁾. Här anges att målet med djurskyddstillsynen är att förbättra djurskyddet. För att uppnå detta mål bör ansvarig nämnd utöva regelbunden, riktad och projektinriktad tillsyn samt tillsyn efter anmälan över efterlevnaden av gällande bestämmelser, i förebyggande syfte bedriva den information som verksamheten föranleder

samt vidta åtgärder vid överträdelser av bestämmelserna. Djurskyddstillsynen bör så långt det är möjligt bedrivas i förebyggande syfte. Tillsynen förutsätter en fortlöpande verksamhet i vilken antalet inspektioner och omfattningen av varje inspektion bör anpassas efter verksamhetens art och behov av tillsyn. En plan för tillsynsverksamheten under det nästkommande kalenderåret bör antas varje år.

Livsmedelsverket föreskrifter och allmänna råd om livsmedelstillsyn (SLVFS 1990:10)⁽¹⁷⁾ anger att offentlig livsmedelstillsyn skall bedrivas regelbundet och vid misstanke om överträdelser av lagstiftningen. Syftet är att konsumenterna skall skyddas mot hälsorisker och oredliga förhållanden. Tillsynen skall omfatta varje led i hanteringen. Tillsynsmyndigheten skall i varje enskilt fall välja det led där en undersökning är mest motiverad. Offentlig livsmedelstillsyn skall omfatta ett eller flera av följande moment: inspektioner, provtagning och analys, kontroll av personalhygien, kontroll av förpackningsmaterial och beredningsutrustning, genomgång av egenkontrollprogram och resultat från egentillsyn m.m. Tillsynsmyndigheten skall utarbeta en plan för den årliga tillsynsverksamheten. Planen skall fortlöpande följas upp och verksamheten utvärderas.

Följande uppräknade olika arbetsuppgifter som kan räknas som tillsynsuppgifter har sitt ursprung i ”Tillsynens omfattning - en läsanvisning och rekommendationer inför behovsutredningen och tillsynsplaneringen” framtagen av miljövardsdirektörernas tillsynsgrupp för naturvård och vattenverksamhet.

Förebyggande/främjande tillsynsverksamhet

Till kategorin förebyggande och främjande tillsynsverksamhet hör exempelvis följande arbetsuppgifter:

- information och förfrågningar från allmänhet och verksamhetsutövare
- särskilda informationsinsatser genom utskick, framtagande av blanketter, information på hemsidor
- branschträffar, kurser
- handläggning av samrådsärenden, anmälningsärenden
- meddelande om tillståndsplikt och andra skyldigheter enligt lagstiftningen
- sammanställningar av t.ex. utsläppsuppgifter för att kunna göra jämförelser inom en bransch
- riktad rådgivning med hänsyn till miljöpåverkan. Denna kan t.ex. grundas på miljösituationen i förhållande till uppställda miljömål
- registrering av tillsynsuppgifter
- nationell och internationell rapportering
- beredskapsarbete
- miljöövervakningsuppgifter
- tillsynsplanering

Dessa verksamheter är både händelsestyrda och målstyrda.

Granskande/kontrollerande verksamhet

Till kategorin granskande/kontrollerande tillsynsverksamhet för vi de traditionella tillsynsuppgifterna med kontrollen av regelefterlevnad i centrum:

- hantering av inkommande klagomålsärenden
- anmälda/oanmälda inspektioner
- periodiska besiktningar
- kontroller av villkors-/beslutsefterlevnad

- fastställelse av kontrollprogram
- granskning av miljörapporter och besiktningsrapporter
- bedömning av egenkontrollen (systemtillsyn)
- hantering av anmälningar om driftstörningar m.m.
- hantering av åtalsanmälningar och miljöstraffavgifter
- arbete med särskilda tillsynskampanjer

Även under denna kategori finns både händelsestyrda, lagstyrda åtgärder samt målstyrda, egeninitierade insatser. Denna typ av tillsyn kallas ofta för operativ tillsyn.

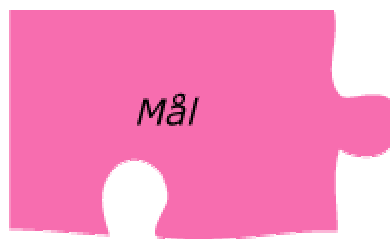
Tillsynsutredningen⁽¹⁸⁾

Tillsynsutredningen som lämnat sitt slutbetänkande i oktober 2004 har ett förslag till legaldefinition av begreppet tillsyn. Enligt utredningen avses med tillsyn en oberoende och självständig granskning av tillsynsobjekt som syftar till att kontrollera om tillsynsobjektet uppfyller de krav och villkor som följer av lag, EG-förordning eller annan föreskrift och av särskilda villkor som har meddelats i anslutning till sådana föreskrifter samt beslut om åtgärder som syftar till att vid behov åstadkomma rättelse av den objektsansvarige.

Projektgruppen anser:

Även om tillsynsutredningens förslag om en tillsynslag som enbart omfattar granskande/kontrollerande verksamhet införs, förutsätter projektgruppen att tillsynsmyndigheterna också framöver kommer att använda sig av förebyggande/främjande insatser.

Målstyrd tillsyn



Inledning

Varje miljönämnd bör sätta upp mål för tillsynen. Dessa lokala mål kan utgå från nationella och regionala miljömål, samt folkhälsomål (de folkhälsomål som är relevanta för miljökontorets ansvarsområde).

Projektgruppen anser

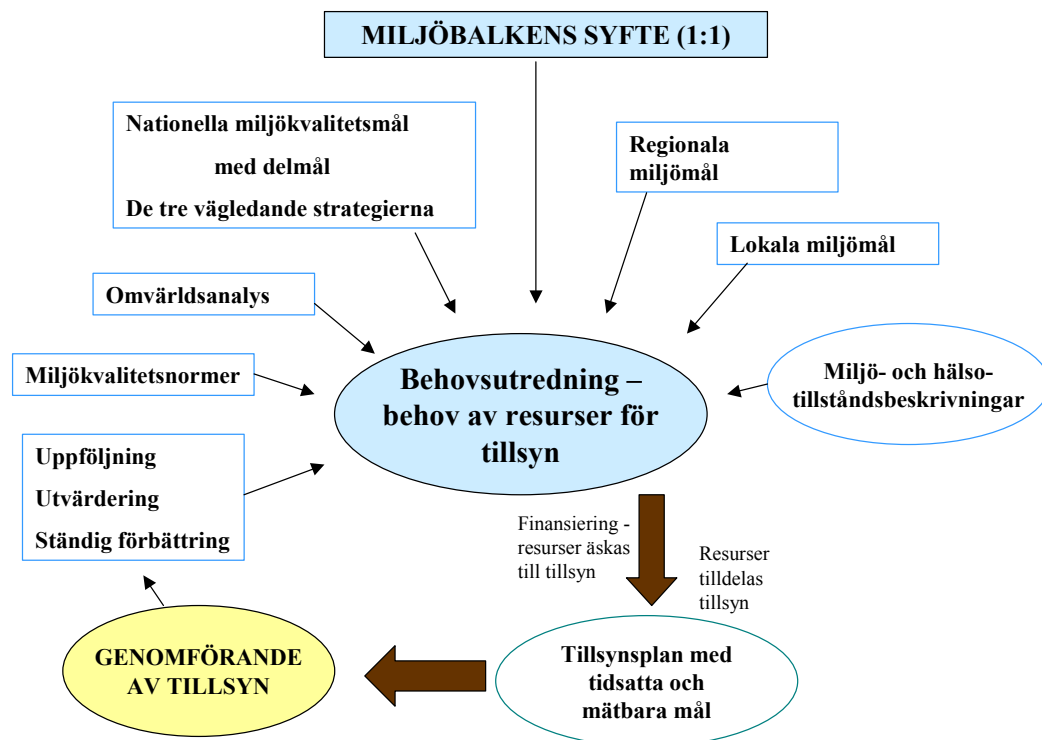
När det gäller miljöbalkens område rekommenderar vi att kommunerna arbetar efter TIM-projektets modell, vilket sammanfattas i nästa avsnitt. För frågor där det eventuellt saknas nationell eller regional vägledning om mål (kanske inom bl.a. livsmedel och djurskydd) bör man formulera egna mål. Mer om detta finns i avsnittet Livsmedel och djurskydd.

Naturvårdsverkets TIM-projekt (Tillsyn och miljömål)⁽¹⁾

Naturvårdsverket har arbetat fram en modell för tillsyn styrd av miljömålen i det s.k. TIM-projektet (Rapport 5347). I mars 2003 gav de först ut Tillsyn och miljömål – en idésamling (Rapport 5267)⁽²⁾. Deras arbete har löpt parallellt med vårt och givit oss inspiration och med rapporten 5347 en modell att arbeta efter.

Tillsynen (enligt miljöbalken) har tidigare i stor utsträckning varit inriktad på utsläpp från industrier och andra anläggningar. Men många miljöproblem handlar om resurshushållning eller diffusa utsläpp t.ex. under olika produkters livscykel från råvaruhantering till produktion, användning, återvinning och slutligt omhändertagande. Olika typer av tjänster som t.ex. handel och turism kan också orsaka miljöproblem. Det är här ett systemskifte kan skönjas: Det bör vara miljömålen som avgör vilka verksamheter och åtgärder som myndigheten ska bedriva tillsyn över. I längden bör detta synsätt leda till en förändrad tillsyn, där andra områden än idag kan komma att prioriteras.

Modellen som tagits fram (se bilden nedan) handlar om hur tillsyn styrd av miljö kvalitetsmålen kan planeras, genomföras, följas upp och utvärderas.



Figuren visar principerna för TIM-modellen (bearbetad figur från TIM-rapporten).

Förklaring av modellen:

Behovsutredning

Det är i behovsutredningen som grunden för en operativ tillsyn som styrs av miljökvalitetsmålen måste läggas.

Behovsutredningen bör enligt modellen baseras på miljöbalkens syfte (portalparagrafen), miljö- och folkhälsomål, miljökvalitetsnormer, miljö- och hälsotillståndsbeskrivningar och omvärldsanalys. Behovsutredningen ska även ligga till grund för ev. prioriteringar mellan miljömålen, fungera som underlag för myndighetens beslut om verksamhetsmål, strategier, åtgärder och insatser för att åstadkomma en målstyrd tillsyn. Den utgör också underlag i planeringen av tillsynsavgifter och begäran om anslag.

Behovsutredningen bör vidare resultera i

- en redovisning av problemområden, dvs. områden som motverkar uppfyllandet av miljömålen
- verksamheter och åtgärder där det finns behov av tillsyn inom respektive problemområde
- vilken eller vilka tillsynsmetoder som ger störst miljönytta. Olika tillsynsområden kan behövs olika slags tillsynsinsatser, t.ex. traditionell tillsyn, systemtillsyn, rådgivning, utbildning m.fl. Olika metoder bör vägas mot varandra för att få fram vilket metod som ger bäst resultat.
- behovet av resurser, dvs. arbetstid, kompetens och behov av pengar för att vidta tillsynsinsatser.

Tillsynsplan

Med utgångspunkt från behovsutredningen, finansiering och tilldelade resurser görs en prioritering och planering i en tillsynsplan. I planen beskrivs tillsynens omfattning och metoder. Metoderna kan vara andra än de som beskrivs i behovsutredningen. Om resurserna inte räcker till de metoder som man bedömts vara mest effektiva kanske man får välja en metod som bedöms ge sämre utfall. I rapporten skriver man att riktad tillsyn, t.ex. genom deltagande i länsprojekt, kan vara ett annat sätt att nå resultat inom ett visst område.

Av tillsynsplanen ska framgå vilka mål som satts upp för olika insatser, vem som ansvarar för respektive insats, när arbetet ska vara avslutat, vilka resurser som krävs samt till vem och när resultaten ska redovisas. Målen behöver då bl.a. vara mätbara (indikatorer och nyckeltal behövs).

Slutligen trycker man i rapporten på vikten av uppföljning och utvärdering för att ständigt bli bättre.

Pilotprojekt TIM⁽³⁾

I Sörmlands län och Västerås stad har man genomfört ett pilotprojekt för att prova TIM-modellen: *Målstyrd tillsyn i praktiken*.⁽³⁾ I rapporten ges flera exempel på hur man kan använda TIM-modellen, vilket fördjupar och breddar den av Naturvårdsverket utgivna idésamlingen⁽²⁾, och de olika parternas erfarenheter redovisas.

Livsmedel, djurskydd m.m.

För livsmedels- och djurskyddslagstiftningen, strålskyddslagen, tobakslagen, bilskrotningsförordningen med flera, dvs. lagstiftningar som miljönämnderna har tillsynsansvar för, saknas motsvarande förordning om tillsyn som finns för miljöbalken. Det finns heller inga centralt framtagna mål liknande miljö kvalitetsmålen. Istället finns på vissa områden mer detaljerade föreskrifter om hur tillsynen bör utföras, råd om tillsynsfrekvens m.m.⁽¹⁶⁾⁽¹⁷⁾

Denna skillnad mellan olika lagstiftningar, som samma myndighet har tillsynsansvar för, kan skapa svårigheter när man ska planera sin tillsyn.

I Bilaga 4 finns exempel på mål (för livsmedel, djurskydd och smittskydd, samt miljö kvalitetsmålen och folkhälsomålen).

Här är några exempel:

- Dalslandskommunerna har gemensamt arbetat fram en behovsutredning av behovet av livsmedelstillsyn. Läs mer om detta i Bilaga 5.
- Kalmar län har arbetat fram en modell för att kunna beräkna resursbehovet för djurskyddstillsynen. Läs mer om detta arbete i Bilaga 10.⁽¹²⁾
- I Kronobergs län har man kartlagt djurskyddstillsynen i länet. Denna kartläggning finner man på www.kfkr.se, klicka verksamhetsområden, Miljösamverkan.

- Göteborgsregionens kommunalförbund har fattat beslut om normer för livsmedelstillsynen i Göteborgsregionens kommuner. Normerna skiljer sig delvis från Livsmedelsverkets allmänna råd om tillsyn. Dessa normer finns i Bilaga 6.⁽⁸⁾

”Påbyggnad av TIM-modellen” t.ex. på objektsnivå

TIM-modellen tror vi fungerar mycket bra som struktur för målstyrning och planering. Därutöver behövs mer underlag när det gäller bedömning av tillsynsbehovet för branscher, enskilda objekt m.m. För tillsynsområden utanför miljöbalken (som tidigare nämnts: djurskyddstillsyn, livsmedelstillsyn m.fl.) finns det samma behov.

Vi vill nämna några exempel som kan ge hjälp och inspiration:

- På miljöskydds enheten på Länsstyrelsen i Västra Götaland pågår ett arbete med att klassificera sina objekt (miljöfarliga verksamheter) utifrån miljömålen m.m. för att kunna bedöma tillsynsbehovet. Läs mer om detta i Bilaga 3.
- De kommuner som deltagit med representanter i projektgruppen är Härryda, Skövde och Åmål. I bilagorna 7-9 kan man läsa om deras arbete med och erfarenheter av behovsutredningar, tillsynsplaner och målstyrt arbete.
- Uppsala miljökontors arbete inom miljö, miljörelaterad folkhälsa, livsmedel och djurskydd är målstyrt, vilket innebär att man inom varje område formulerat mål som styr verksamheten. Man arbetar också med speciella prioriteringar, 2004 är det t.ex. luftkvaliteten och genomförandet av VA-programmet som prioriteras. Mer information och inspiration kan hämtas på www.uppsala.se (klicka Bostad & byggande, sedan Miljö- och hälsoskydds nämnden, där man kan läsa verksamhetsberättelsen för 2003 samt uppdragsplanen för 2004)⁽¹¹⁾, samt på Miljösamverkans webbplats (klicka Behovsutredningar & tillsynsplaner, sedan ”Dokumentationen från seminariedagen”, där Uppsalas presentation på vår seminariedag den 1 oktober 2003 finns att ta del av.)
- I Bilaga 2 presenteras ett exempel på tillsynsplanering från Norge. Den plan som man tar fram i modellen kanske kan sägas vara en ideal tillsynsplan, grundad på riskbedömning och verksamheternas egen förmåga att hantera riskerna (egenkontrollen).

Behovsutredningar



I en behovsutredning bedömer myndigheten tillsynsbehovet och de resurser som behövs för att klara denna. I denna utredning tas ingen hänsyn till faktiska resurser, utan den ska visa vad som behövs för att klara all tillsyn som myndigheten ansvarar för.

Vid bedömningen av tillsynsbehovet är utgångspunkten de ändamål med tillsynen som anges ovan. Ambitionen skall vara att visa på det resursbehov som finns om tillsynens mål skall uppfyllas. Detta innebär att utredningen redovisar det faktiska tillsynsbehovet. Avvägningar och prioriteringar mellan olika tillsynsområden skall inte göras i behovsutredningen utan skall i istället ske i tillsynsplanen.

Behovsutredningen skall fastställas genom ett politiskt beslut. Genom en ändring den 23 september 2004 i 7 § förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken har det förtydligats att när en kommunal nämnd utövar den operativa tillsynen är det nämnden som beslutar om behovsutredning och tillsynsplan.

Projektgruppen anser

Behovsutredningen och tillsynsplaneringen bör omfatta hela miljökontorets (eller motsvarande) verksamhetsområde, d.v.s. följande lagstiftningar: Miljöbalken, djurskyddslagen, livsmedelslagen, bilskrotningslagen samt eventuella andra lagstiftningar rörande miljö eller hälsoskydd där man har ålagts eller åtagit sig tillsyn såsom tobakslag och strålskyddslag. Motivet för detta är att dessa områden gemensamt täcker upp miljö- och hälsofrågorna, och att de ofta hanteras av samma handläggare och avdelning inom förvaltningen. I sammanslagna förvaltningar med utöver miljö exempelvis också bygg eller räddning bör däremot de frågor som inte hör till miljö- och hälsoområdet inte ingå i samma behovsutredning och tillsynsplan. Det är nämligen inte rimligt att försöka göra avvägningar mellan så skilda verksamhetsområden. (Däremot kan allt detta naturligtvis tas med i en övergripande verksamhetsplan för hela förvaltningen, men det är frågor som ligger utanför ramen för denna vägledning.)

Det är viktigt att dokumenten omfattar också tillfälliga verksamheter (t.ex. evenemang av olika slag som kan kräva tillsyn) och oförutsägbar tillsyn (t.ex. olyckor med utsläpp, klagomål) samt ansökningar, remisser och liknande som man inte kommer från att hantera. Det ligger i sakens natur att tillsyn här inte kan kvantifieras och planeras lika säkert som återkommande tillsyn över fasta objekt, men tar man inte alls med detta blir behovsutredningarna orealistiska och tillsynsplanerna kommer att haverera redan i början av verksamhetsåret. Även övergripande arbete, planering, kompetensutveckling etc. bör anges i en behovsutredning.

Forts Projektgruppen anser

Behovsutredningen bör göras ur två perspektiv, *dels* ett övergripande där de mål och problemområden som är viktiga i den egna kommunen anges, *dels* ur ett objektperspektiv där enskilda tillsynsobjekt klassificeras efter tillsynsbehov utifrån ett mål- och riskperspektiv (se t.ex. Länsstyrelsens arbete med objektsklassning, bilaga 3, och exemplet från Norge bilaga 2). Läs även under avsnittet Naturvårdsverkets TIM-projekt.

Behovsutredningen ska uppdateras årligen så att eventuella förändringar tas med i bedömningen, t ex efter förändringar i lagstiftning och ändrade ansvarsområden.

Registerhållning

Enligt 7 § förordningen om tillsyn skall register finnas för sådana verksamheter som fordrar återkommande tillsyn.

En förutsättning för behovsutredningen och tillsynsplanen är registerhållning som omfattar samtliga tillsynsområdets objekt.

När förvaltningen har kompletta register kan en effektivare planering och tillsyn bedrivas samt uppföljning av tillsynsverksamheten underlättas. För att få lätt sökbara register kan man med fördel använda ett av de datorbaserade ärendehanteringssystem som är utvecklade just för miljö- och hälsoskyddsarbete. Det är viktigt att samma ärendehanteringssystem används för samtliga tillsynsområden. På så sätt underlättas arbetet med behovsutredning, tillsynsplan och uppföljning.

Projektgruppen anser

Tillsynsregistret ska uppdateras fortlöpande.

Ärendehanteringssystem bör användas för registerhållning. I vissa kommuner uppkommer konflikt då det krävs att alla förvaltningar ska använda ett kommungemensamt system istället för eller parallellt med ett ärendehanteringssystem anpassat för miljö- och hälsoskyddsarbete. I sådana fall bör förvaltningen vara med och bevaka vilka krav som ska ställas vid upphandling av system. Det ska förutsättas att förvaltningen även i fortsättningen kan använda sitt miljö- och hälsoskyddsanpassade system och att detta kan kommunicera med det kommungemensamma.

Tillsynsplaneringen



Bestämmelserna i miljöbalken syftar till att främja en hållbar utveckling, som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö (MB 1:1). Tillsynen ska säkerställa syftet med miljöbalken (MB 26:1). Miljökvalitetsmålen anger det tillstånd i den svenska miljön som anses nödvändigt för en hållbar utveckling. Av detta följer att tillsynen ska bedrivas så att den medverkar till att miljökvalitetsmålen uppnås. På motsvarande sätt ska tillsynen bedrivas så att de mål som satts upp för livsmedel, djurskydd m.m. kan nås.

Med behovsutredningen som grund görs avvägningar mellan mål (för miljö, livsmedel m.m.) och tillgängliga resurser (personal, ekonomi). Dessa avvägningar eller prioriteringar resulterar i en årlig tillsynsplan. Tillsynsplanen ska ange vilken tillsyn som ska göras och hur tillsynen ska bedrivas. Se vidare under rubrik Tillsynsplan på sidan 14 (i avsnittet om TIM-projektet).

Projektgruppen anser

Det ska finnas en tydlig koppling mellan behovsutredning och tillsynsplan. Tillsynsplanen är en del av verksamhetsplanen och den ska utgå från miljömål/miljöpåverkan och de viktigaste problemområdena. Det ska finnas "en röd tråd" från miljömålen till de prioriteringar som görs. En god kännedom om tillsynsobjekten ger ofta underlag för prioritering. I tillsynsplanen redogörs för varje års planerade tillsyn. Utifrån resurser och kompetens prioriteras vad som ska göras och på vilket sätt, så att tillsynsbehovet bäst tillgodoses. Det ska framgå tydligt av tillsynsplanen vilken del av tillsynsverksamheten som inte kan genomföras p.g.a. resursbrist. Tillsynsplanen ska antas av nämnden som bär det yttersta ansvaret för tillsynsverksamheten.

Tillsyn som ska omfattas av tillsynsplanen bör inte enbart omfatta den snävare definitionen som kan sammanfattas i inspektion på plats, utan också andra insatser som kan göras för att nå syftet med tillsynen såsom information och rådgivning. Även tillfälliga tillsynsobjekt som vägbyggen, evenemang m.m. ska omfattas. Av tillsynsplanen ska även framgå om det krävs särskild tillsyn sommartid p.g.a. att kommunen är en typisk "semesterkommun". I vissa kommuner kan extra stora tillsynsinsatser behövas under denna del av året.

Denna planering ska göras varje år och alltså gälla för ett verksamhetsår. Många frågor arbetar man med på lång sikt och därför bör man i tillsynsplanen ha med ett flerårsperspektiv för att kunna följa frågorna bättre. Det kan också ge möjligheter till att planera riktigt grundligt mer sällan (t.ex. en gång per mandatperiod), och därefter varje år lite enklare. En del av all tid som läggs på planering skulle då kunna läggas på annat.

För att tillsynsplanen ska bli väl förankrad och respekterad av alla, och att allas erfarenheter och kunskaper ska kunna tas tillvara i planeringen, måste alla medarbetare engageras och delta i planeringen.

Forts Projektgruppen anser

Det är särskilt angeläget att tillsynen planeras ordentligt när resursbrist råder. Vid sämre planering finns risk att de resurser som ändå finns för tillsynen, inte används på ett sätt som ger bäst miljönytta. Det finns också en uppenbar risk att samordning av tillsynen inom förvaltningen blir bristfällig, då prioriteringar o.dyl. lämnas till den enskilde handläggaren.

Vi anser att man vid planering bör följa Svenska Kommunförbundets rekommendationer om en årsarbetstid (debiterbar) på 1 000-1 200 timmar per år och person.⁽¹⁴⁾

Tidredovisning

Tidredovisning innebär att alla medarbetare fortlöpande bokför sin arbetstid, så det går att följa upp hur mycket tid som läggs på olika slags arbetsuppgifter och ämnesområden.

Projektgruppen anser

Fortlöpande tidredovisning av allt arbete rekommenderas. Det är en viktig grund för, *dels* uppföljning av att man ägnat sig åt det man ska, *dels* för tillsynsplaneringen under nästa period. Tidredovisningen måste göras av varje medarbetare och bokföras minst veckovis, helst varje arbetsdag.

Det är viktigt att man inom förvaltningen är överens om vad som ska redovisas, på vilken nivå, vad olika koder i systemet ska stå för etc.

En förutsättning för bra resultat är att medarbetarna är införstådda med nyttan av tidredovisningen.

På sikt hoppas vi på en möjlighet till effektivisering genom att ev. kunna använda ärendehanteringssystemen även för tidredovisning. I nuläget finns det tankar om detta, åtminstone hos ett av de företag som säljer de vanligaste programmen, men inga konkreta planer.

Uppföljning och utvärdering



Enligt 7 § tillsynsförordningen ska myndigheten regelbundet följa upp och utvärdera tillsynsverksamheten. Uppföljning och utvärdering är ett viktigt led i arbetet att uppnå miljö kvalitetsmålen. För många myndigheter och organisationer är det också ett relativt nytt arbetsområde.

Uppföljning är detsamma som att samla data. Oftast behövs både kvantitativa och kvalitativa data. Statistik, enkäter och intervjuer är exempel på några datakällor.

Systemet med resultatstyrning förutsätter att man tid efter annan utvärderar hur man ligger till i förhållande till de mål som angivits i en tillsynsplan. Avsikten är att man antingen fortsätter på den inslagna vägen eller justerar kursen.

Utvärdering är ett vidsträckt begrepp som kan stå för allt från kommenterade sammanställningar av data till djuplodade analyser och bedömningar. Att utvärdera innebär att beskriva, förklara, värdera och föreslå utifrån systematiskt insamlade data. Det är motiverat att utvärdera om vi bedömer att utvärderingen kan ge ökad kunskap och främja tillsynsarbetet.

Både uppföljning och utvärdering av effekt respektive verksamhet kräver att man följer en viss rutin eller modell och att detta sker regelbundet över tid. Allra först måste man klarlägga syftet, vem ska använda utvärderingen och till vad. Sedan bestämmer man organisation, vem ska utvärdera. Därefter görs en "karta att gå efter", inklusive mot vilka kriterier ska resultat bedömas.

Litteraturtips: *Utvärdering steg för steg*, handledning i utvärdering på miljöområdet (NV).⁽¹⁹⁾

Projektgruppen anser

Det allra viktigaste syftet med uppföljning och utvärdering är de effekter tillsynen lett till när det gäller påverkan på människors hälsa och miljön. Här är det viktigt att se sambanden med de insatser som görs inom miljömålsuppföljning/miljöövervakning, se www.miljomal.nu samt Länsstyrelsens hemsida och de indikatorer som redovisas.

Det andra syftet gäller resultatuppföljning i förhållande till tillsynsplanen, d.v.s. har tillsyn bedrivits i enlighet med nämndens beslutade prioriteringar.

Länsstyrelsens kommunbesök

Länsstyrelsen har som tillsynsvägledande myndighet enligt miljöbalken ett ansvar att följa upp, utvärdera och samordna kommunernas operativa tillsyn. Enligt djurskyddslagen och djurskyddsförordningen utövar länsstyrelsen den regionala tillsynen över djurskyddslagen. I Västra Götalands län bedriver länsstyrelsens miljöskydds-enhet och veterinärenhet en uppföljning och utvärdering av kommunernas tillsyn genom successiva besök av 6-10 kommuner per år. Uppföljningen berör huvudsakligen miljö-, hälso- och djurskydd, men även naturvårdsfrågor kan komma att tas upp till diskussion. De viktigaste frågorna som brukar belysas vid besöken är den kommunala organisationen, resurser, kompetensfrågor, behovsutredning, tillsynsplanering samt uppföljning och utvärdering.

Inför besöket granskas kommunens styrdokument för miljöbalks- och djurskyddstillsyn, t ex behovsutredning, tillsynsplan, verksamhetsplan, budget, delegationsordning och beslut om taxor.

Vid besöket sker en genomgång av kommunens tillsynsverksamhet utifrån inlämnat material och andra upplysningar, både i form av ett sammanträde med deltagande av förvaltningsledning, representanter för miljönämnd och kommunledning samt genom intervjuer med handläggare.

Efter besöket skriver länsstyrelsen ett protokoll och ett utlåtande där man redogör för sina åsikter rörande kommunens tillsynsverksamhet. Vid behov ställs krav på återrapportering, t ex i form av uppdaterade behovsutredning och tillsynsplan, samt i några fall sker dessutom återbesök. Om länsstyrelsen bedömer att kommunen inte har tillräckliga resurser i förhållande till tillsynsbehov kan tillsyn som delegerats till kommunen återtas till länsstyrelsen.

Livsmedelsverkets kommunbesök

Livsmedelsverket utför så kallade kommuninspektioner. Syftet med dessa är att träffa kommunala politiker och tjänstemän för att granska och stödja kommunernas livsmedelstillsyn, påverka kommunerna så att de fullgör sina uppgifter inom livsmedelstillsynen, samt förmedla och inhämta kunskap i syfte att få en likvärdig tillsyn i landet.

Livsmedelsverket granskar, tillsammans med representanter för länsstyrelsen och kommunen, tillsynsplan, prioritering vid resursbrist, tillgänglig arbetskraft, fortbildning av inspektörer, inspektionsfrekvens med mera. Vid inspektionen används en checklista och hjälprea med bedömningsgrunder.

Mer information samt resultat finns på www.slv.se, klicka offentlig tillsyn, kommuninspektioner.

Samverkan mellan kommuner, gemensam tillsyn m.m.⁽⁴⁾⁽⁵⁾



De flesta miljökontor har svårigheter att hinna med tillsyn i tillräcklig omfattning och av bra kvalitet på alla tillsynsområden. I vissa fall kan samverkan vara ett sätt att bättre utnyttja tillgängliga resurser.

Samverkan kan ske på olika sätt. I ett dokument framtaget av Miljösamverkan 2001 "Möjligheter till lokal samverkan i miljötillsynen"⁽⁴⁾ redovisas olika alternativ för samverkan, och de juridiska förutsättningarna för dessa.

Senare har Svenska kommunförbundets gett ut skriften "Vägar till samarbete – mellankommunal samverkan inom plan-, bygg- och miljöområdet"⁽⁵⁾. Den är lite utförligare och redovisar också några olika exempel på kommuner som samverkar på miljöområdet med följande samverkansformer: Gemensam nämnd, gemensam förvaltning, gemensam personal. För varje exempel beskrivs hur samarbetet vuxit fram, hur det är organiserat och erfarenheterna av att samarbeta.

Några motiv för lokal samverkan (samverkan mellan närliggande kommuner) kan vara

- Genom lokal samverkan kan en kommun få tillgång till speciell kompetens för att utföra tillsynsuppgifter man har svårt att klara av med egen personal.
- Lokal samverkan kan också ske för att driva tillsynskampanjer på ett effektivare sätt.
- Lokal samverkan kan också ske i mer långsiktiga och fasta former t.ex. så att vissa inspektörer svarar för tillsyn av ett tillsynsområde, som exempel bilvårdsanläggningar, i alla de samverkande kommunerna. Var och en av de medverkande kommunerna har inte egna inspektörer för alla tillsynsområden, men tillsammans med de andra kommunerna täcker man behovet av kompetens och resurser på alla områden.
- Går man ett steg längre och samverkar permanent genom exempelvis gemensam nämnd och förvaltning kan också administrativa rationaliseringar göras.

I Svenska Kommunförbundets nyssnämnda skrift listas följande för- och nackdelar med ett fast samarbete:

FÖRDELAR

- Rationalisering av administration frigör resurser till verksamheten
- Lagstiftningens krav på resurser och kompetens kan upprätthållas
- Nya förutsättningar till egen utveckling och stöd skapar en attraktiv arbetsplats
- Ökad möjlighet att rekrytera rätt utbildad personal
- Intressanta och varierande arbetsuppgifter får personal att stanna
- Likartad handläggning och högre servicenivå
- Möjlighet till mer omfattande IT- och teknikstöd
- Minskad sårbarhet – handläggning kan upprätthållas vid frånvaro

NACKDELAR

- Minskat lokalt inflytande om flera nämnder slås ihop eller kommunalförbund inrättas
- Administrationen kvarstår vid arbete mot flera nämnder, med separata skrivelser, deltagande vid sammanträden, etcetera
- Stora krav på samordning av administrativa rutiner, ärendehanteringssystem och redovisningssystem
- Lagstöd för samverkan är ännu inte enhetligt inom hela plan-, bygg- och miljöområdet
- Längre resor, mindre lokalkännedom

Projektgruppen anser

Informell samverkan där man exempelvis hjälps åt att ta fram underlag för tillsynen kan vara ett sätt att undvika dubbelarbete och spara resurser. Miljösamverkan Västra Götaland är ett exempel på detta.

Men därtill behövs ofta, i vart fall för mindre och medelstora kommuner, ett formellt samarbete mellan grannkommuner för att man ska få tillräckliga resurser och kompetens för alla arbetsuppgifter.

Det finns några exempel på sådan samverkan mellan kommuner inom länet. Vi tror att det behövs mer av detta.

I arbetet med behovsutredning och tillsynsplan bör sådana möjligheter till samverkan beaktas.

Tillsynsavgifter



Kommunerna har möjlighet att debitera avgifter inom miljö-, hälso- och djurskyddet. Stöd för detta finns i miljöbalken 27:1 och djurskyddslagen § 25 (och djurskyddsförordningen § 57a). Kommunfullmäktige beslutar om dessa två taxor lokalt.

Tillsynsavgifter kan även på motsvarande sätt införas för övertagen strålskyddstillsyn samt för tillsyn över tobaksförsäljning - enligt strålskyddslagen respektive tobakslagen.

Som underlag för kommunala taxebeslut på dessa områden har Svenska Kommunförbundet (SK) utgivit skriften *Taxa inom miljö-, hälso- och djurskyddsområdet samt taxa för uppdragsverksamhet - underlag för lokala bedömningar*⁽¹⁵⁾ (januari 2003). I förordet sägs bl.a.: ”För att minska administrationen och förbättra möjligheterna för en mera likvärdig tillsyn föreslås att fasta avgifter används där det är möjligt. Flera kommuner har av olika skäl haft svårigheter med att höja avgifterna för att få täckning för sina handläggningskostnader och att ta betalt för all den tid som har åtgått för tillsynen. Det gör att den genomsnittliga kostnadstäckningen fortfarande inte är större än drygt 30 procent. En förstärkt och förbättrad tillsyn bör således kunna finansieras genom att avgiftsfinansieringsgraden höjs.”

Enligt information på SK: s webbplats är det stor spridning på avgifternas nivå, timavgiften varierade 2003 mellan 400 och 800 kr/tim, med ett medeltal på 584 kr/tim.

SK har i skriften *Finansiering av kommunal prövning och tillsyn inom miljöbalkens område*⁽¹⁴⁾ (november 2000) redovisat förslag på hur avgiftsfinansieringen kan höjas, med exempel från Botkyrka kommun. Där redovisas en modell där myndighetsdelen i tillsynen helt finansieras med avgifter. Avgiften var då 801 kr/tim och man räknar då med 1028 timmar debiterbar tid per inspektör.

För statliga myndigheters prövning och tillsyn enligt miljöbalken gäller förordning 1998:940. I de fall rörlig avgift används är den för närvarande 800 kr/tim.

På livsmedelsområdet är det fortfarande så att staten bestämmer taxan för kommunernas tillsyn och denna får endast täcka provtagning och undersökning vilket endast är en liten del av miljönämndernas samlade kostnader för tillsynen. Till yttermera visso har dessa avgifter inte indexuppräknats på många år. Förslag finns om kraftig höjning av avgifterna, men det är f.n. oklart om och när det sker.

Tillsynsutredningen (SOU 2004:100) föreslår att avgiftsfinansieringen av tillsyn ökar och att staten bör besluta om avgifterna. Vidare föreslås ett snävt tillsynsbegrepp som kan innebära att avgifter ej längre kan finansiera rådgivning och information. Detta kan innebära ett stort problem för möjligheten att, som en del i en mera miljömålstyrd tillsyn, bekosta andra insatser än direkt regelkontrollerande operativ tillsyn. Utredningens förslag har ännu inte remissbehandlats varför vi inte här närmare redovisar dess förslag.

TIM-projektet pekar i sin slutrapport (*NV rapport 5347*)⁽¹⁾ på att det finns en inbyggd styrning i det rådande avgiftssystemet för miljötillsynen så att de objekt som betalar en fast årsavgift får en större del av tillsynen än vad som kanske är skäligt ur miljömålssynpunkt. Kommunerna har dock en stor frihet att utforma avgiftssystemet. Det finns inga krav på att använda fasta årsavgifter ens för A-, B- eller C-objekt.

Projektgruppen anser

Om tillsynen även i framtiden, helt eller delvis, ska finansieras med avgifter, så bör dessa utformas så att en målstyrd tillsyn underlättas.

Översikt projektgruppens rekommendationer

I detta kapitel har vi sammanställt alla de rekommendationer som projektgruppen ger om olika frågor. Samma text återfinns alltså på andra håll i dokumentet, i en ruta som börjar med *Projektgruppen anser*. (Här har vi för läsbarhetens skull delvis delat upp rutornas texter i fler stycken och lagt till nyckelord i marginalen.)

Tillsynsmetoder	Även om tillsynsutredningens förslag om en tillsynslag som enbart omfattar granskande/kontrollerande verksamhet införs, förutsätter projektgruppen att tillsynsmyndigheterna också framöver kommer att använda sig av förebyggande/främjande insatser.
Mål	När det gäller miljöbalkens område rekommenderar vi att kommunerna arbetar efter TIM-projektets modell. För frågor där det eventuellt saknas nationell eller regional vägledning om mål (kanske inom bl.a. livsmedel och djurskydd) bör man formulera egna mål. Mer om detta finns i avsnittet Livsmedel och djurskydd.
All tillsyn i en plan	Behovsutredningen och tillsynsplaneringen bör omfatta hela miljökontorets (eller motsvarande) verksamhetsområde, d.v.s. följande lagstiftningar: Miljöbalken, djurskyddslagen, livsmedelslagen, bilskrotningslagen samt eventuella andra lagstiftningar rörande miljö eller hälsoskydd där man har ålagts eller åtagit sig tillsyn såsom tobakslag och strålskyddslag. Motivet för detta är att dessa områden gemensamt täcker upp miljö- och hälsofrågorna, och att de ofta hanteras av samma handläggare och avdelning inom förvaltningen. I sammanslagna förvaltningar med utöver miljö exempelvis också bygg eller räddning bör däremot de frågor som inte hör till miljö- och hälsoområdet inte ingå i samma behovsutredning och tillsynsplan. Det är nämligen inte rimligt att försöka göra avvägningar mellan så skilda verksamhetsområden. (Däremot kan allt detta naturligtvis tas med i en övergripande verksamhetsplan för hela förvaltningen, men det är frågor som ligger utanför ramen för denna vägledning).
Inte bara fasta tillsynsobjekt	Det är viktigt att dokumenten omfattar också tillfälliga verksamheter (t.ex. evenemang av olika slag som kan kräva tillsyn) och oförutsägbar tillsyn (t.ex. olyckor med utsläpp, klagomål) samt ansökningar, remisser och liknande som man inte kommer från att hantera. Det ligger i sakens natur att tillsyn här inte kan kvantifieras och planeras lika säkert som återkommande tillsyn över fasta objekt, men tar man inte alls med detta blir behovsutredningarna orealistiska och tillsynsplanerna kommer att haverera redan i början av verksamhetsåret. Även övergripande arbete, planering, kompetensutveckling etc. bör anges i en behovsutredning.
Målperspektiv och objektperspektiv	Behovsutredningen bör göras ur två perspektiv, <i>dels</i> ett övergripande där de mål och problemområden som är viktiga i den egna kommunen anges, <i>dels</i> ur ett objektperspektiv där enskilda tillsynsobjekt klassificeras efter tillsynsbehov utifrån ett mål- och riskperspektiv (se t.ex. Länsstyrelsens arbete med objektsklassning, bilaga 3, och exemplet från Norge, bilaga 2).

Uppdatering	Behovsutredningen ska uppdateras årligen så att eventuella förändringar tas med i bedömningen, t ex efter förändringar i lagstiftning och ändrade ansvarsområden.
Register	Tillsynsregistret ska uppdateras fortlöpande. Ärendehanteringssystem bör användas för registerhållning. I vissa kommuner uppkommer konflikt då det krävs att alla förvaltningar ska använda ett kommungemensamt system istället för eller parallellt med ett ärendehanteringssystem anpassat för miljö- och hälsoskyddsarbete. I sådana fall bör förvaltningen vara med och bevaka vilka krav som ska ställas vid upphandling av system. Det ska förutsättas att förvaltningen även i fortsättningen kan använda sitt miljö- och hälsoskyddsanpassade system och att detta kan kommunicera med det kommungemensamma.
Prioriteringar i tillsynsplanen	Det ska finnas en tydlig koppling mellan behovsutredning och tillsynsplan. Tillsynsplanen är en del av verksamhetsplanen och den ska utgå från miljömål/miljöpåverkan och de viktigaste problemområdena. Det ska finnas ”en röd tråd” från miljömålen till de prioriteringar som görs. En god kännedom om tillsynsobjekten ger ofta underlag för prioritering. I tillsynsplanen redogörs för varje års planerade tillsyn. Utifrån resurser och kompetens prioriteras vad som ska göras och på vilket sätt, så att tillsynsbehovet bäst tillgodoses. Det ska framgå tydligt av tillsynsplanen vilken del av tillsynsverksamheten som inte kan genomföras p.g.a. resursbrist. Tillsynsplanen ska antas av nämnden som bär det yttersta ansvaret för tillsynsverksamheten.
Tillsynsmetoder	Tillsyn som ska omfattas av tillsynsplanen bör inte enbart omfatta den snävare definitionen som kan sammanfattas i inspektion på plats, utan också andra insatser som kan göras för att nå syftet med tillsynen såsom information och rådgivning.
Tillfälliga objekt och säsongvariationer	Även tillfälliga tillsynsobjekt som vägbyggen, evenemang m.m. ska omfattas. Av tillsynsplanen ska även framgå om det krävs särskild tillsyn sommartid p.g.a. att kommunen är en typisk ”semesterkommun”. I vissa kommuner kan extra stora tillsynsinsatser behövas under denna del av året.
Årlig tillsynsplan med flerårs-perspektiv	Denna planering ska göras varje år och alltså gälla för ett verksamhetsår. Många frågor arbetar man med på lång sikt och därför bör man i tillsynsplanen ha med ett flerårsperspektiv för att kunna följa frågorna bättre. Det kan också ge möjligheter till att planera riktigt grundligt mer sällan (t.ex. en gång per mandatperiod), och därefter varje år lite enklare. En del av all tid som läggs på planering skulle då kunna läggas på annat.
Alla deltar i planeringen	För att tillsynsplanen ska bli väl förankrad och respekterad av alla, och att allas erfarenheter och kunskaper ska kunna tas tillvara i planeringen, måste alla medarbetare engageras och delta i planeringen.

Resursbrist?
Planeringen ännu viktigare!

Det är särskilt angeläget att tillsynen planeras ordentligt när resursbrist råder. Vid sämre planering finns risk att de resurser som ändå finns för tillsynen, inte används på ett sätt som ger bäst miljönytta. Det finns också en uppenbar risk att samordning av tillsynen inom förvaltningen blir bristfällig, då prioriteringar o.dyl. lämnas till den enskilde handläggaren.

Tidredovisning behövs

Fortlöpande tidredovisning av allt arbete rekommenderas. Det är en viktig grund för, *dels* uppföljning av att man ägnat sig åt det man ska, *dels* för tillsynsplaneringen under nästa period. Tidredovisningen måste göras av varje medarbetare och bokföras minst veckovis, helst varje arbetsdag. Det är viktigt att man inom förvaltningen är överens om vad som ska redovisas, på vilken nivå, vad olika koder i systemet ska stå för etc. En förutsättning för bra resultat är att medarbetarna är införstådda med nyttan av tidredovisningen.

Uppföljningen har två syften

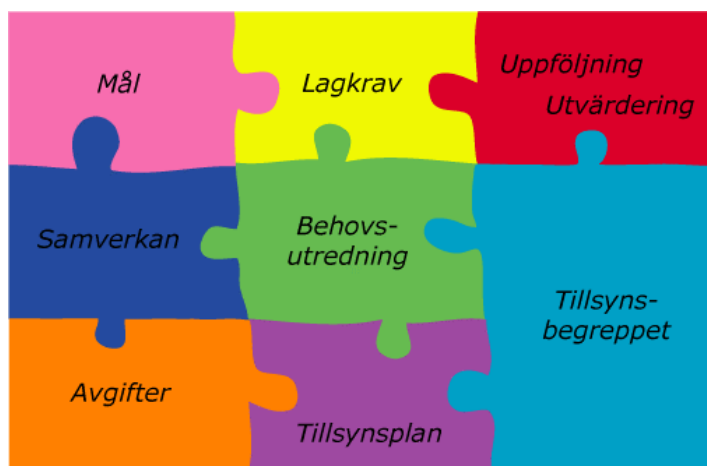
Det allra viktigaste syftet med uppföljning och utvärdering är de effekter tillsynen lett till när det gäller påverkan på människors hälsa och miljön. Här är det viktigt att se sambanden med de insatser som görs inom miljömålsuppföljning/miljöövervakning, se www.miljomal.nu samt Länsstyrelsens hemsida och de indikatorer som redovisas. Det andra syftet gäller resultatuppföljning i förhållande till tillsynsplanen, d.v.s. har tillsyn bedrivits i enlighet med nämndens beslutade prioriteringar.

Samverkan

Informell samverkan där man exempelvis hjälps åt att ta fram underlag för tillsynen kan vara ett sätt att undvika dubbelarbete och spara resurser. Miljösamverkan Västra Götaland är ett exempel på detta. Men därtill behövs ofta, i vart fall för mindre och medelstora kommuner, ett formellt samarbete mellan grannkommuner för att man ska få tillräckliga resurser och kompetens för alla arbetsuppgifter. Det finns några exempel på sådan samverkan mellan kommuner inom länet. Vi tror att det behövs mer av detta. I arbetet med behovsutredning och tillsynsplan bör sådana möjligheter till samverkan beaktas.

Tillsynsavgifter

Om tillsynen även i framtiden, helt eller delvis, ska finansieras med avgifter, så bör dessa utformas så att en målstyrd tillsyn underlättas.



Var man hittar mer kunskap och information

Miljösamverkans projektgrupp

Gruppen utgörs av Miljösamverkans ordinarie arbetsgrupp, förstärkt med ett par personer. Hösten 2004 när detta dokument färdigställts har gruppen haft följande sammansättning:

Dan Gunnardo, Åmåls kommun, dan.gunnardoSNABELAamal.se
Monica Lundberg, Göteborgsregionens kommunalförbund (GR),
monica.lundbergSNABELAgr.to
Björn Närlundh, Göteborgs kommun, bjorn.narlundhSNABELAmiljo.goteborg.se
Leif Olofsson, Västra Götalandsregionen, leif.olofssonSNABELAvregion.se
Jan Sandell, Färgelanda kommun, jan.sandellSNABELAfargelanda.se
Lotta Sahlin Skoog, Länsstyrelsen, lotta.sahlin.skoogSNABELAo.lst.se
Gudrun Törnström, Länsstyrelsen, gudrun.tornstromSNABELAo.lst.se
Lillemor Öberg, Skövde kommun, lillemor.obergSNABELAskovde.se
Tomas Österlund, Härryda kommun, tomas.osterlundSNABELAharryda.se
Märta Andreasson, Kungälv kommun, marta.andreassonSNABELAkungalv.se
Lasse Lind, Projektledare Miljösamverkan, lind.lasseSNABELAtelia.com
Cecilia Lunder, Projektledare Miljösamverkan, cecilia.lunderSNABELAo.lst.se

(SNABELA skrivs här i stället för @, för att undvika risken för att utsättas för skräppost.)

Tidigare har följande personer ingått i gruppen och bidragit till arbetet: Ilpo Borg, Lilla Edets kommun; Teres Byström, Skövde kommun; Camilla Björck, Munkedals kommun; Max Olsson, Tibro kommun; Ann-Britt Svedberg, Uddevalla kommun; Anna Säfsten, Härryda kommun.

Webbplatser

Lagstiftning, miljömål och folkhälsomål

www.lagrummet.se

Lagstiftning och annan rättsinformation. Alla lagar och förordningar i fulltext. För nyare författningar även pdf-filer, d.v.s. författningarna så som de trycks. Länkar till myndigheternas författningssamlingar, till SOU m.m..

www.tofr.info

Tillsyns- och Föreskriftsrådet. Har bl.a. ett författningsregister för miljöbalkens område och "EG-listan" en förteckning över gällande EG-rättsakter på miljöbalkens område

www.naturvardsverket.se

Naturvårdsverket. Miljömålsinformation finns under Samhälle & miljömål, lagstiftning under Lag & rätt

www.miljomal.nu	Miljömålsportalen. Utförlig redovisning av miljömålen, och uppföljningen av dessa.
www.o.lst.se/miljomal	Regionala miljömål, Västra Götalands län
www.fhi.se/templates/Page_____111.aspx	Folkhälsomålsportal hos Folkhälsoinstitutet

Myndigheter

www.naturvardsverket.se	Naturvårdsverket.
www.sos.se	Socialstyrelsen.
www.djurskyddsmyndigheten.se	Djurskyddsmyndigheten
www.slv.se	Livsmedelsverket
www.kemi.se	Kemikalieinspektionen
www.sjv.se	Jordbruksverket
www.fhi.se	Folkhälsoinstitutet
www.ssi.se	Strålskyddsinstitutet.
www.o.lst.se	Länsstyrelsen Västra Götalands län
www.tofr.info	Tillsyns- och föreskriftsrådet.

Organisationer, projekt m.m.

www.lf.svekom.se	Svenska kommunförbundet. Se bl.a. under Verksamheter - Samhällsbyggnad, teknik & miljö
www.gr.to	Göteborgsregionens kommunalförbund, GR.
www.kalmar.regionforbund.se	Miljösamverkan Sydost. Se under Regional Utveckling
www.miljosamverkan.kronoberg.se	Miljösamverkan Kronoberg
www.regionhalland.se	Tillsynssamverkan i Halland – Miljö. Se under Miljö.

Referenser och litteratur

1. *Modell för tillsyn styrd av miljömålen, TIM-projektet*. Naturvårdsverket Rapport 5347. december 2003. 59 s. (som pdf på www.naturvardsverket.se klicka Bokhandeln)
2. *Tillsyn och miljömål – en idésamling*. (TIM-projektet). Naturvårdsverket Rapport 5267. mars 2003. 70 s. (som pdf på www.naturvardsverket.se klicka Bokhandeln)
3. *Målstyrd tillsyn i praktiken, ett pilotprojekt i D och U län*. (Under arbete, väntas bli publicerad runt årsskiftet 2004/2005) ca 100 s.
4. *Möjligheter till lokal samverkan i miljötillsynen*. Miljösamverkan Västra Götaland 2001, 6 s. (som pdf på www.miljosamverkan.se, klicka Andra insatser)

5. *Vägar till samarbete – mellankommunal samverkan inom plan-, bygg- och miljöområdet*. Svenska Kommunförbundet 2004, 16 s. (som pdf på www.lf.svekom.se klicka Publikationer och skriv vägar till samarbete i sökfältet)
6. *Operativ tillsyn*. Handbok 2001:4. Naturvårdsverket 2001. 148 s. (som pdf på www.naturvardsverket.se klicka Bokhandeln)
7. *Resursbehovsutredning och tillsynsplan 2004*. Miljöavdelningen Åmåls kommun. ca 50 s.
8. *Förslag till gemensamt ställningstagande för Livsmedelstillsynen i Göteborgsregionens kommuner*. Promemoria 14 november 2002. Göteborgsregionens kommunalförbund (GR). 4 s.
9. *Verksamhetsplan för miljö- och hälsoskyddsnämnden i Skövde år 2004*. 50 s. + bilagor
10. *Tillsynsplan med behovsutredning 2004. Miljöbalken, livsmedelslagen och djurskyddslagen m.fl. lagar*. Miljö- och stadsbyggnadsnämnden Uddevalla kommun. 37 s.
11. *Verksamhetsplan 2003 för miljö, hälsa, livsmedel och djurskydd*. Miljö- och hälsoskyddsnämnden Uppsala kommun. 43 s.
12. *En modell för beräkning av kommunernas resurser för djurskyddstillsyn samt situationen i Kalmar* Projektinriktad djurskyddstillsyn i Kalmar län 2003 10 s.
13. *Underlag för kommunal tillsynsplanering. Miljöbalken, livsmedelslagen, djurskyddslagen*. Svenska Kommunförbundet 1999. 27 s. (som pdf på www.lf.svekom.se)
14. *Finansiering av kommunal prövning och tillsyn inom miljöbalkens område – underlag för lokala bedömningar*. Svenska kommunförbundet 2000. 12 s. (som pdf på www.lf.svekom.se)
15. *Taxa inom miljö-, hälso- och djurskyddsområdet samt taxa för uppdragsverksamhet - underlag för lokala bedömningar*. Svenska kommunförbundet 2003. 111 s. (som doc på www.lf.svekom.se)
16. *Statens jordbruksverks allmänna råd (2000:4) i anslutning till djurskyddslagen (1988:534) om tillsyn m.m.* 11 s.
17. *Livsmedelsverkets föreskrifter och allmänna råd om livsmedelstillsyn m.m.* SLVFS 1990:10. 23 s.
18. *Tillsynsutredningen: Tillsyn. Förslag om en tydligare och effektivare tillsyn*. SOU 2004:10. ca 295 s. (som pdf , via www.lagrummet.se - Förarbeten till lagstiftningen)
19. *Utvärdering steg för steg*, Naturvårdsverket 2002 72 s.
20. *Miljömålen i Västra Götaland*. Länsstyrelsens rapport 2003:19/Skogsvårdsstyrelsen 2003:1. 167 s. (som pdf: www.o.lst.se/miljomal/Filsorter/pdf/miljomalsrapporten.pdf)
21. *Sveriges elva folkhälsomål*. Folkhälsoinstitutet 2003. 12 s. (som pdf på www.fhi.se/templates/Page_____111.aspx Klicka Publicerat om folkhälsomålen)

Exempel på tidsredovisning från Göteborgs Miljöförvaltning

Tabellen beskriver på vilket sätt tidsredovisningen är upplagd på Miljöförvaltningens Närmiljöavdelning i Göteborg.

Avdelningens 27 handläggare får sin planerade tid införd i tabellen som sedan är ett utomordentligt redskap för att planera och följa upp de tillsynsinsatser och den arbetsfördelning som har beslutats.

För var och en av handläggarna som arbetar heltid skall 1600 timmar fördelas. I denna summa ingår endast de konkreta arbetsuppgifterna under punkterna 1 – 5.

Uppföljning och avstämning sker fortlöpande under året varvid justeringar mellan olika handläggare och mellan olika arbetsuppgifter kan bli nödvändiga beroende på sjukdom och/eller omprioriteringar.

Vissa av arbetsuppgifterna har även kopplats till s.k. ändamålskoder som underlättar den ekonomiska uppföljningen. Exempel på detta är tillstånd för värmepumpar som enligt budgetplaneringen förväntas att ge en intäkt på x kronor. Efter 6 månader kan man då på ett tydligt sätt se hur intäkterna överensstämmer med den tid som är nedlagt på arbetsuppgiften samt om tidsåtgången stämmer med den planerade.

Ansvar för att fylla i uppgifterna ligger på var och en. För att resultatet skall bli så korrekt som möjligt bör detta göras helst varje dag.

Eftersom tidsredovisningen ligger i datornätverket kan man när som helst se hur mycket tid som var och en har ägnat till de olika arbetsuppgifterna. Givetvis kan man även se det samlade resultatet för hela avdelningen.

F.n. pågår en översyn av tidsrapporteringssystemet så att det passar hela förvaltningen och att kopplingen till ekonomin blir tydligare.

Björn Närlundh

	Namn	Namn	Namn	Namn	Namn	SUMMA
1. Gemensamt						
1.1 Utbildning						0
1.2 Verksamhetsplanering						0
1.3 Bygglov						0
1.4 Planer						0
1.5 Fackligt arbete						0
1.6. Processägarskap mm						0
1.7 Miljörapport 2003						0
1.8 Samordning						0
1.9 Karantän						0
1.10 Miljöinfo övrig						0
1.11 Förvaltn.övergripande						0
2. Yttre						
2.1 Enskilda avlopp, mulltoa						0
2.2 Värmepumpar						0
2.3 Cisterner						0
2.4 Strandbad						0
2.5 Avfall från hushåll mm						0
2.6 Bygg- och rivavfall						0
2.7 PCB						0
2.8 B- och C-objekt						0
2.9 Externa uppdrag						0
2.10 Annat yttre						0
3. Inre						
3.1 Systematisk tillsyn						0
3.2.1 Klagomål						0
3.2.2 Rådgivning, info						0
3.3 Anmälan, lokaler						0
3.4 Utskänkningstillstånd						0
3.5 Bassängbad						0
3.6 Handläggarräffar						0
3.7 Remisser, inre						0
3.8 Externa uppdrag						0
3.9 Annat inre						0
4. Miljödiplomering						
4.1 Information, allmänt						0
4.2 Info, diplomrelaterad						0
4.3 Anmäln och nydiplom						0
4.4 Omdiplomering						0
4.5 Fastighetsdiplomering						0
4.6 Miljökurser						0
4.7 Nätverksarbete						0
4.8 Regionarbete						0
4.9 Material- och kriteriearb.						0
4.10 Handläggarräffar						0
5. Andra aktiviteter						
5.1 Allergikommittén						0
5.2 Gröna gårdar						0
5.3 Bullerkartläggning						0
5.4 Kemikalier						0
5.5 Gemensam tillsyn						0
5.6 Folkhälsoarbete						0
6. Frånvaro						
6.1 Ledig						0
6.2 Sjuk						0
SUMMA	0	0	0	0	0	0

Norskt exempel på tillsynsplanering

Från Volda kommun i Norge har vi fått ett intressant exempel på en modell för tillsynsplanering.

Källa: ”Kommunale tilsynsmyndigheters ansvar, oppgaver og muligheter ved tilsyn i skoler og barnehager – tilsynsplan, -risikobasert tilsyn” v/ helesesjef/kommuneoverlege Arne Gotteberg, Volda kommune (stencil/föredragningskopior, 8 s.)

Grunden för systemet är att man arbetar med tillsynsklasser 1 – 5, vilket förklaras av följande tabell.

Tillsynsnivå Fastställd i enlighet med risk- och sårbarhetsanalyser	
Tillsynsklasser	Kriterium
1	Verksamheter med tillsyn fastställd i lag/föreskrift
2	Stor risk för hälsoskada (Mycket sannolik x konsekvensen är allvarlig hälsoskada. Stor effekt av sjukdomsförebyggande åtgärd)
3	Medelhög risk för hälsoskada (Ganska sannolik x konsekvensen är någon hälsoskada. God effekt av sjukdomsförebyggande åtgärd)
4	Låg risk för hälsoskada (Mindre sannolik x konsekvensen är små olägenheter för hälsan. Liten effekt av sjukdomsförebyggande åtgärd)
5	Obetydlig risk för hälsoskada (Litet sannolik x konsekvensen är små olägenheter för hälsan. Obetydlig effekt av sjukdomsförebyggande åtgärd)

Nästa steg är att hänföra olika slags verksamheter till de olika tillsynsklasserna. Exempelvis så här:

Verksamhetstyp	Tillsynsklass
Skolor	3
Förskolor (barnehagar)	3
Familjedaghem	4
Vattenverk	2-4
Slamanläggningar (slamanlegg)	3
Simbassänger	4
Campingplatser	5
Solarier	4
Frisersalonger	5
Hotell/servering	4
Piercing/tatuering	2

Man fastställer så vilka tillsynsfrekvenser som ska gälla för de olika tillsynsklasserna, vilket visas i nedanstående tabell.

Det görs alltså dels för systemtillsyn (norsk term: revisjon), dels för verifikation/inspektion, d.v.s. ”vanlig inspektion” (norsk term: verifikasjon/inspeksjon, eller: tilsyn) varvid man också tar hänsyn till om verksamheten tillämpar egenkontroll eller inte.

Tillämpar verksamheten inte egenkontroll ska inspektionerna göras 3-4 gånger oftare än om ett egenkontrollsystem finns.

(I Norge finns ungefär samma krav på egenkontroll som i Sverige. Den norska termen är internkontroll.)

Tillsynsklasser	Tillsynsfrekvens		
	Verifikation/inspektion		Systemtillsyn
	Med egenkontrollsystem	Utan egenkontrollsystem	
1	Tillsynsfrekvensen är fastställd i lag/föreskrift		
2	1 gång/år	3 gånger/år	1 gång/2 år
3	1 gång/2 år	2 gånger/år	1 gång/3 år
4	1 gång/3 år	1 gång/år	Efter behov (klagomål)
5	Efter behov (klagomål)		

Med ovannämnda som grund upprättar man så en tillsynsplan, som sammanfattas i en tabellarisk översikt. Ungefär så här:

Plan för inspektion och systemtillsyn, efter riskvärdering (i detta exempel bara med några få tillsynsobjekt medtagna, i en verklig plan tas alla tillsynsobjekt med)															
	Egen- ktrl- system finns	Inspektio n före	Systemtill syn före	Tillsyns- klass 1- 5	Inspektioner/år							Systemtillsyn/år			
					Enl lag	3	2	1	1/2	1/3	Eft. beho v	Enl lag	1/2	1/3	Eft. beho v
Vattenverket A	Ja			3					x					x	
Vattenverket B	Nej			3			x							x	
Vattenverket C	Ja			4						x					x
Vattenverket D	Ja			2				x					x		
Skolan A	Ja			3					x					x	
Skolan B	Nej			3			x							x	
Förskolan A	Ja			3					x					x	
Förskolan B	Nej			3			x							x	
Familjedagh. A	Nej			4				x							x

I kolumnerna för Inspektion före och Systemtillsyn före för man som sista steg in de datum som ska gälla för besöken.

Om exempelvis Vattenverk B senast inspekterats 1 oktober 2004 och haft systemtillsynsbesök 1 juni 2003 bör det under Inspektion före stå 1 april 2005 och under systemtillsyn 1 juni 2006.

Inte visat här är att man också har en kolumn med plats för noteringar, där sådant som senaste utförda inspektion, anmärkningar m.m. kan anges.

Man har inte heller som i exemplet här en gemensam tabell för olika slag verksamheter utan skilda tabeller för exempelvis vattenverk och skolor, och anger i anslutning till varje tabell vilka författningar som är grundläggande för respektive verksamhetslag.

Kommentar:

Angreppssättet bör vara väl värt att pröva. Men det som inte framgår är hur man sedan räknar fram de resurser man behöver, exempelvis hur många personarbetsdagar tar en inspektion respektive ett systemtillsynsbesök? Det måste naturligtvis också göras, och avvikelser kan behöva göras från planen om de befintliga resurserna inte räcker till, eller så kan man använda materialet i en behovsutredning och med den som stöd få mer resurser för tillsynen.

2004-10-21



LÄNSSTYRELSEN
VÄSTRA GÖTALANDS LÄN

Miljöskydds-enheten
Lotta Sahlin Skoog
031 60 50 19

Bedömning av tillsynsbehovet för miljöfarlig verksamhet vid länsstyrelsen

Miljöskydds-enheten på länsstyrelsen har under våren 2004 gjort en bedömning av tillsynsbehovet hos de miljöfarliga verksamheter som länsstyrelsen har ett tillsynsansvar för. I Västra Götalands län finns ca 900 verksamheter som är prövningspliktiga enligt miljöbalken (beteckningen A och B i bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (1998:899). Av dessa har länsstyrelsen tillsynen över ca 360 verksamheter. För övriga prövningspliktiga verksamheter har länsstyrelsen delegerat tillsynen till kommunerna.

Syfte

Syftet med behovsbedömningen och det efterföljande arbetet är att på ett tydligare sätt styra de resurser vi har tillgängliga för tillsyn till de verksamheter som ha det största behovet och där tillsynen kan göra störst miljönytta. Avsikten är att försöka införa olika arbetsätt för olika verksamheter utifrån deras behov och påverkan.

Mål för tillsyns- och prövningsarbetet

Sårbarheten behöver minskas vilket innebär att ingen person bör vara ensam om att ha kunskap om en viss bransch eller arbetsområde. Genom ett ökat samarbete mellan handläggarna skall arbetsbelastningen fördelas på ett jämnare sätt. Olika gruppers sakkunskap ska användas på ett bättre sätt. Komplexa anläggningar som är prioriterade bör inte vara helt beroende av att endast en handläggare känner till dem.

Vi ska sträva efter att minska stressen genom att i större utsträckning dela på ansvaret för olika arbetsuppgifter. Andelen ensamarbete ska minska.

Vi skall säkerställa en rätt kvalitet på tillståndsprövningar och i tillsynsärenden.

Tillsynen skall utvecklas så att vi lägger huvuddelen av våra resurser där de ger mest miljönytta. Miljömålen och övriga behov skall styra var vi lägger våra tillsynsinsatser. Tillsynsinsatserna skall vara meningsfulla så att de leder till att miljömålen uppfylls och att tillsynsobjekten blir bättre på lagf-terlevnad, egenkontroll och rapportering.

Genom att aktivt försöka planera tillsynsinsatser där de bedöms som mest behövliga skall vi efterhand minska på den händelsestyrda tillsynen.

Genomloppstiden för prövningsärenden ska minska liksom mängden nedlagd tid per prövningsärende. Detta skall uppnås genom en effektiviserad handläggning.

Genomförande av behovsbedömningen

Behovsbedömningen gjordes utifrån en modell som vi hämtat inspiration till från Blekinge läns länsstyrelse och därefter anpassat efter våra förutsättningar. Varje verksamhet bedömdes utifrån dels sin hälso- och miljöpåverkan och dels utifrån en lägesbeskrivning av verksamheten. Se del 2 denna bilaga.

Hälso- och miljöpåverkan

Verksamheten tilldelades poäng utifrån om utsläppen av olika parametrar, störningar och förbrukning etc bedömdes som liten, mellan eller stor. Handläggarna hade till sin hjälp en vägledning där det angivits vilken storlek på ett utsläpp av en viss parameter som skulle bedömas som liten, mellan respektive stor. Se del 3 denna bilaga. Utgångspunkten för vägledningen var till stor del de regionala miljömålen för Västra Götaland och vilken andel av olika utsläpp som målen anger att främst industrin bör arbeta för att minska. Olika parametrars farlighet har också påverkat bedömningen. Handläggarna fick även tillgång till utdrag ur EMIR, vårt utsläppsdataregister, där alla utsläppsuppgifter från verksamheternas miljörapporter är inmatade. Utdragen visar hur stora utsläppen från en viss verksamhet är i relation till utsläppen från övriga tillståndspliktiga verksamheter i länet.

Lägesbeskrivning av verksamheten

Här poängsattes verksamheten utifrån frågor om aktuellt tillstånd finns, om verksamheten berörs av specialregler, förekomst av miljöledningssystem, om verksamheten är förändringsbenägen, hur egenkontrollen fungerar, lokaliseringens lämplighet, om tillsynen är eftersatt etc.

Resultat av bedömningen

Hela bedömningen och poängsättningen av verksamheterna gjordes i en excel-databas. Resultatet bearbetades och resulterade i diagram där verksamheterna plottades efter den sammanlagda poäng de fått på dels hälso- och miljöpåverkan (y-axeln) och dels lägesbeskrivningen (x-axeln). Se del 4 denna bilaga.

Tillsynsobjekten har sedan delats upp i fyra olika kategorier utifrån sin placering i diagrammet. För de olika kategorierna diskuteras att införa olika arbetssätt inom tillsynen utifrån de behov som verksamheterna har.

Förslag till olika arbetssätt inom tillsynen

Tillsynen skall bedrivas på det sätt som ger den största effekten. Det innebär olika arbetssätt för anläggningar med olika behov och påverkan. Det är viktigt att notera att tillsynsmyndighetens uppgift att kontrollera efterlevnaden av miljöbalken skall ske i *nödvändig utsträckning* (26 kap 1 §, andra stycket MB). Det är den operativa tillsynsmyndighetens uppgift att bedöma vad som är nödvändig utsträckning.

Nedan följer exempel på olika arbetssätt för de fyra kategorier som verksamheterna delats in i efter sin placering i diagrammet. Dessa arbetssätt är fortfarande under hösten 2004 under diskussion och utveckling. Något beslut om införande av nya arbetssätt är ännu inte fattat.

Anläggningar med stor miljöpåverkan och behov av enkel tillsyn.

(13 verksamheter med hög poäng på miljöpåverkan och låg poäng på lägesbeskrivningen.)

En handläggare per anläggning. Specialkompetens kallas in vid behov (avfall, energi, kemi etc). Miljörapporten granskas relativt väl. Deltagande i besiktning vid behov. Ev. försöka få företagen att arbeta tillsammans i grupp. Prövning och tillsyn sköts av samma handläggare. Miljösamverkans material används där det är tillämbart.

Anläggningar med stor miljöpåverkan och behov av omfattande tillsyn.

(47 verksamheter med hög poäng på miljöpåverkan och hög poäng på lägesbeskrivningen)

Tillsynen vid varje anläggning bedrivs av flera handläggare. En person är huvudansvarig (koordinator) och ser till att arbetet löper. Koordinatören ansvarar även för att hålla ihop yttranden till Miljödomstolen och ansvarar i förekommande fall för prövningen i MPD. Till sin hjälp har koordinatören namngivna personer med annan specialistkunskap.

Tillsynen kan till viss del bedrivas i projektform. Inspektioner görs i den utsträckning som befins lämpligt, 1 till flera besök per år. Miljörapporten granskas noggrant.

En eller flera personer deltar vid periodisk besiktning. Besiktningssystemen styrs upp så att man vid varje besiktning går på djupet i någon aktuell fråga. Val av besiktningsman och utformning av besiktningssystemen skall ske i samråd med länsstyrelsen.

Miljösamverkans material används där det är tillämbart.

Anläggningar med liten miljöpåverkan och behov av enkel tillsyn.

(200 verksamheter med låg poäng på miljöpåverkan och låg poäng på lägesbeskrivningen)

Besök i genomsnitt vart tredje år, antingen vid en besiktning eller i annat syfte. Annat syfte kan vara att driva tillsynsprojekt/kampanjer utifrån vissa frågeställningar t ex kemikaliehantering, energianvändning, systemtillsyn etc eller att ordna branschträffar.

Miljörapport och ev besiktningsrapport granskas utifrån villkorsefterlevnaden. Behovet av besiktning kan i vissa fall ifrågasättas. I övrigt ingen djupgranskning. Miljörapporterna kan förslagsvis fördelas inom branschgruppen och hanteras i projektform, liksom registrerandet av data i EMIR.

Miljösamverkans material används där det är tillämbart.

Tillsynsvägledningen gentemot kommunerna med liknande anläggningar är en viktig arbetsuppgift.

Anläggningar med liten miljöpåverkan och behov av omfattande tillsyn.

(77 verksamheter med låg poäng på miljöpåverkan och hög poäng på lägesbeskrivningen)

Använda systemtillsyn i vissa fall där det är befogat. Arbeta med företagets egenkontroll.

Försöka få till besiktningar där det saknas. Använda besiktningen som ett verktyg för tillsynen.

Mer ansvar hos branschgruppen, gärna genom tillsynsprojekt.

En ordentlig genomgång och information till verksamhetsutövaren till en början, därefter ”lättare tillsyn”. Miljösamverkans material används där det är tillämpligt.

Fortsatt arbete

Under hösten och vintern 2004 genomförs ett par utredningar och utvecklingsprojekt på miljöskyddsenheten som en följd av den genomförda behovsbedömningen. Resultatet av dessa utredningar får styra hur vi kommer att förändra arbetssätt, arbetsfördelning m.m. inom enheten.

Tillsynsstrategi för anläggningar enligt 9 kapitlet MB

Inventera och redovisa vilka hjälpmedel, lathundar, autosvar etc. som finns tillgängliga och kan vara till stöd och hjälp för att effektivisera tillsynsarbetet. Föreslå enkla handläggningsrutiner.

Ta fram förslag till riktlinjer för hur tillsynen ska bedrivas för olika kategorier av verksamheter utifrån vår uppdelning i fyra olika grupper; t ex intervall för besök, besiktningar, miljörapporter, inmatning i EMIR m.m. Utredda hur vi har hanterat och bör hantera ärenden som rör företagets egenkontroll.

Identifiering av anläggningar som behöver två handläggare/team

Vilka anläggningar är placerade i gruppen; stor miljöpåverkan, stort tillsynsbehov? Vilka av dessa bedömer vi har behov av två handläggare alternativt team? Prioritera 20-25 anläggningar som behöver utökade resurser.

Hur förenklar vi prövningen (i samarbete med MPD).

Förslag till instruktion för effektivare arbete med MPD-ärenden. Kan man göra en tidig bedömning/klassning av varje prövningsärende på samma sätt som vi bedömt tillsynsobjekten för att avgöra var fokus i prövningen ska ligga samt om ärendet är bråttom eller inte. Vilka prövningsärenden skulle kunna skötas av en prövningsgrupp?

Utveckling av branschgrupperna utifrån behoven i de olika grupperna samt enhetens behov.

Finns behov av andra eller förändrade branschgrupper inom enheten för samarbete och kunskapsutbyte. Finns det andra sakfrågor som behöver tydliggöras och hur skall kunskapsförsörjningen ske mellan ”sakområdet” och enheten.

MILJÖSKYDDSENHETEN

Lotta Sahlin Skoog

BEDÖMNING AV TILLSYNSBEHOVET

1 Anläggningsnamn:

2 Anläggningsnummer:

3 Prövningskod:

**Anläggningens påverkan på
hälsan och miljön**

4 Hälsa- och Miljöpåverkan

- | | | | | |
|---|--|--------------------------------------|------------------------------------|---|
| <input type="checkbox"/> Luftutsläpp av växthusgaser | <input type="checkbox"/> liten (± 0) | <input type="checkbox"/> mellan (+1) | <input type="checkbox"/> stor (+2) | = |
| <input type="checkbox"/> Luftutsläpp av NO _x /NH ₃ | <input type="checkbox"/> liten (± 0) | <input type="checkbox"/> mellan (+1) | <input type="checkbox"/> stor (+2) | = |
| <input type="checkbox"/> Luftutsläpp av SO ₂ | <input type="checkbox"/> liten (± 0) | <input type="checkbox"/> mellan (+1) | <input type="checkbox"/> stor (+2) | = |
| <input type="checkbox"/> Luftutsläpp av VOC | <input type="checkbox"/> liten (± 0) | <input type="checkbox"/> mellan (+1) | <input type="checkbox"/> stor (+2) | = |
| <input type="checkbox"/> Övriga luftutsläpp | <input type="checkbox"/> liten (± 0) | <input type="checkbox"/> mellan (+1) | <input type="checkbox"/> stor (+2) | = |
| | | | | |
| <input type="checkbox"/> Utsläpp av näringsämnen och syreförbrukande ämnen
direkt till recipient | <input type="checkbox"/> liten (± 0) | <input type="checkbox"/> mellan (+1) | <input type="checkbox"/> stor (+2) | = |
| <input type="checkbox"/> Övriga vattenutsläpp
direkt till recipient | <input type="checkbox"/> liten (± 0) | <input type="checkbox"/> mellan (+1) | <input type="checkbox"/> stor (+2) | = |
| <input type="checkbox"/> Övriga vattenutsläpp till ARV | <input type="checkbox"/> liten (± 0) | <input type="checkbox"/> mellan (+1) | <input type="checkbox"/> stor (+2) | = |
| | | | | |
| <input type="checkbox"/> Energiförbrukning | <input type="checkbox"/> liten (± 0) | <input type="checkbox"/> mellan (+1) | <input type="checkbox"/> stor (+2) | = |
| <input type="checkbox"/> Transportintensiv | <input type="checkbox"/> liten (± 0) | <input type="checkbox"/> mellan (+1) | <input type="checkbox"/> stor (+2) | = |
| | | | | |
| <input type="checkbox"/> Avfallsalstring | <input type="checkbox"/> liten (± 0) | <input type="checkbox"/> mellan (+1) | <input type="checkbox"/> stor (+2) | = |
| <input type="checkbox"/> Avfallets farlighet | <input type="checkbox"/> liten (± 0) | <input type="checkbox"/> mellan (+1) | <input type="checkbox"/> stor (+2) | = |
| | | | | |
| <input type="checkbox"/> Kemikalieintensiv | <input type="checkbox"/> liten (± 0) | <input type="checkbox"/> mellan (+1) | <input type="checkbox"/> stor (+2) | = |
| <input type="checkbox"/> Risker med kemikaliehantering | <input type="checkbox"/> liten (± 0) | <input type="checkbox"/> mellan (+1) | <input type="checkbox"/> stor (+2) | = |
| | | | | |
| <input type="checkbox"/> Bullerstörningar | <input type="checkbox"/> liten (± 0) | <input type="checkbox"/> mellan (+1) | <input type="checkbox"/> stor (+2) | = |
| <input type="checkbox"/> Luktstörningar | <input type="checkbox"/> liten (± 0) | <input type="checkbox"/> mellan (+1) | <input type="checkbox"/> stor (+2) | = |
| | | | | |
| <input type="checkbox"/> Förorening av mark/
grundvatten/byggnad | <input type="checkbox"/> liten (± 0) | <input type="checkbox"/> mellan (+1) | <input type="checkbox"/> stor (+2) | = |

Summa: poäng, hälso- och miljöpåverkan.

Lägesbeskrivning av anläggningen

5 Har tillstånd

enligt MB (± 0) enligt ML (+1) nej (+2) =

6 Lagefterlevnad (inkl. villkor)

bra (± 0) ganska bra (+1) dålig (+2) =

7 Omfattas av specialregler (EG-direktiv (ej Seveso), föreskrifter)

obetydligt (± 0) något (+1) mycket (+2) =

8 Sevesoanläggning

Ja (+2) =

9 Har miljöledningssystem (ISO eller EMAS)

ja (± 0) nej (+1) =

10 Egenkontroll (enligt länsstyrelsens erfarenhet)

bra fungerande (± 0) acceptabelt fungerande (+1) dåligt fungerande (+2) =

11 Periodisk besiktning förekommer

ja (+1) behövs ej (± 0) borde finnas (+1) =

12 Miljörapporten

bra (± 0) dålig (+1) mycket dålig (+2) omfattande (+1) =

13 Föränderlig verksamhet

nej (± 0) ja (+1) ja, mycket (+2) =

14 Lokaliseringens lämplighet

bra (± 0) mindre bra (+1) dålig (+2) =

15 Skyddsområde, vattentäkt

nej (± 0) yttre (+1) inre (+2) =

16 Reningsutrustning, luft

behövs ej (± 0) något (+1) omfattande (+2) =

17 Reningsutrustning, vatten

behövs ej (± 0) något (+1) omfattande (+2) =

Summa: poäng, lägesbeskrivning.

Vägledning till blanketten ”Bedömning av tillsynsbehovet”

Påverkan på hälsan och miljön

4 Hälsa- och Miljöpåverkan

Luftutsläpp

Påverkar miljö kvalitetsmålen ”Begränsad klimatpåverkan”, Bara naturlig försurning” och ”Frisk luft”.

Anläggningar som värmer lokaler och driver maskinell processutrustning med t ex olja och el har i regel ”liten” miljöpåverkan när det gäller utsläpp till luft. Utsläpp i den nivå som skall emissionsdeklareras bör värderas som ”mellan” eller ”stor”.

Bedömning av utsläpp av VOC görs utifrån både mängd och miljöpåverkan. VOC med hög ozonbildningspotential innebär ”mellan” eller ”stor”.

Exempel på övriga luftutsläpp är metaller, stoft, POP (persistent organic pollutants).

Om MKN (miljö kvalitetsnormen) riskerar att överskridas på grund av utsläppet är bedömningen ”stor”.

CO₂

Utsläppen i länet ska minska med 1,65 miljoner ton. 1 % av minskningen är 16 500 ton. Industrin står för 40 % av utsläppen.

> 15 000 ton = stor påverkan

1500 – 15 000 ton = mellan

< 1500 ton = liten

NO_x

Utsläppen i länet ska minska från 50 000 till 25 000 ton. Industrin står för 11 % av utsläppen.

1 % av minskningen är 250 ton.

> 50 ton = stor påverkan

10 – 50 ton = mellan

< 10 ton = liten

NH₃

Totala utsläppet i länet är 9 000 ton.

> 10 ton = stor påverkan

1 – 10 ton = mellan

< 1 ton = liten påverkan

SO₂ (S-tot)

Utsläppen i länet ska minska från 6400 ton till 5000 ton, alltså med 1400 ton. 1 % av minskningen är 14 ton. Industrin står för 50 % av utsläppen.

> 15 ton = stor påverkan

1,5 – 15 ton = mellan

< 1,5 ton = liten påverkan

VOC

Utsläppen i länet ska minska med 15 000 ton från 55 000 ton till 40 000 ton. 1 % av utsläppen är 150 ton. Industrin står för 35- 40 % av utsläppen.

> 150 ton = stor påverkan

15 – 150 ton = mellan

< 15 ton = liten påverkan

OBS! Ovanstående minskning tar enbart hänsyn till minskningen av ozonkoncentrationen i luft och inte till hälsofarligheten för omgivningen. Om anläggningen släpper ut extra hälsofarliga VOC eller om lokaliseringen är olämplig så kan påverkan bedömas som större.

Stoft

> 75 ton per år = stor påverkan

1 – 75 ton = mellan

< 1 ton per år = liten påverkan

OBS! Placeringen av anläggningen är viktig. En dålig placering kan höja påverkansgraden.

Hg, Cd, Pb

> 1 kg per år = stor påverkan

> 0 kg per år = mellan

Ej detekterbart = liten påverkan

Om utsläppsvärdet är stort för något av dessa tre så är totalbedömningen stor för ”Övriga luftutsläpp”.

Vattenutsläpp

Påverkar miljö kvalitetsmålen ”Ingen övergödning”, ”Hav i balans”, ”Levande sjöar och vattendrag”.

Stora avloppsreningsverk med utsläpp av näringsämnen (kväve, fosfor, BOD, COD) direkt till recipient är i regel ”mellan” eller ”stor” beroende på storlek. Samma sak kan gälla för t ex större livsmedelsindustrier och lantbruk. Näringsämnen till ARV bedöms som ”liten” miljöpåverkan eftersom en separat bedömning görs av ARV:s påverkan på recipienten.

Utsläpp av ämnen direkt till recipient i nivå som ska emissionsdeklarerars är alltid ”mellan” eller ”stor”.

Bedömningen bör ske även utifrån en recipients känslighet. Om påverkan på miljön bedöms som ”mellan” utifrån utsläppsmängden, men recipienten är känslig bör bedömningen bli ”stor”.

Utsläppen av näringsämnen har större påverkan på recipienten än syreförbrukande ämnen. Gränserna för COD och BOD gäller i första hand om utsläppet har lokal påverkan och om halten näringsämnen är låg.

”Övriga vattenutsläpp till ARV” är tänkt att inrymma metaller, miljögifter som är långlivade, toxiska och bioackumulerbara. Se ”Miljögifter i avloppsslam”. Syftet är här att täcka in utsläpp av föroreningar som avleds till reningsverk och där renas dåligt eller förorenar slammet.

Om MKN (miljökvalitetsnormen) riskerar att överskridas på grund av utsläppet är alltid bedömningen ”stor”.

N-tot

Utsläppen i länet ska minska med 6000 ton. 1 % av minskningen är 60 ton. Punktkällorna står för knappt 20 % av utsläppen. Recipientens känslighet är en viktig faktor i bedömningen.

> 50 ton per år = stor påverkan

5 – 50 ton = mellan

< 5 ton per år = liten påverkan

P-tot

Punktkällorna står för 25 % av utsläppen. Ev. kommer ett nationellt mål för minskningen år 2005.

> 10 ton per år = stor påverkan

0,1 – 10 ton = mellan

< 0,1 ton = liten påverkan

TOC

> 100 ton per år = stor påverkan

10 – 100 ton = mellan

< 10 ton per år = liten påverkan

COD-Cr och BOD₇

> 1000 ton per år = stor påverkan

5 – 1000 ton per år = mellan

< 5 ton per år = liten påverkan

Metaller till vatten

	Cd	Pb	Hg
Stor	> 0,5 kg	> 1,0 kg	> 0,5 kg per år
Mellan	0,1 – 0,5 kg	0,1 – 1 kg	0,01 – 0,5 kg
Liten	< 0,1 kg	< 0,1 kg	> 0,01 kg

Om en av dessa tre är stor = stor påverkan

	Cu	Cr	Ni	Zn
Stor	> 50 kg	> 50 kg	> 50 kg	> 100 kg
Mellan	1- 50 kg	1-50 kg	1-50 kg	2-100 kg
Liten	< 1 kg	< 1 kg	< 1 kg	< 2 kg

Energiförbrukning

Påverkar miljökvalitetsmålen ”Begränsad klimatpåverkan”, ”Bara naturlig försurning” och ”Frisk luft”

> 10 GWh förbrukad energi per år = stor påverkan

1-10 GWh = mellan

< 1 GWh = liten påverkan

Transportintensiv

Påverkar miljökvalitetsmålen ”Begränsad klimatpåverkan”, ”Bara naturlig försurning” och ”Frisk luft”

Mer än 20 tunga transporter per dygn är ”mellan”. Mer än 50 betecknas som ”stor”.

Avfallsalstring

Påverkar miljö kvalitetsmålet ”God bebyggd miljö”,
Avloppsreningsverk (slam), Verkstadsindustri med mycket skärande bearbetning (spånrester) och värmeverk (askor) är exempel på verksamheter som alstrar ”mellan” eller ”stor”.
Avfallets farlighet ”mellan” eller ”stor” innebär att avfallet är klassat som farligt avfall.

Kemikalieintensiv

Påverkar miljö kvalitetsmålet ”Giftfri miljö”:

Både mängden och mångfalden av kemikalier är styrande för poängsättningen. Verksamheter som har kemikalier som bas för sin produktion, t.ex. hårdplastfabriker och vissa ytbehandlare, är ”mellan” eller ”stor”. Bör även gälla verksamheter som har omfattande kemikaliehantering för intern rening av processavloppsvatten.

Risker med kemikaliehantering

Påverkar miljö kvalitetsmålet ”Giftfri miljö”:

Kemikaliernas miljö och hälsofarliga egenskaper avgör nivån och poängsättningen.
Kemikaliemängden (årlig förbrukning) har mindre betydelse.

Buller/luktstörningar

Påverkar miljö kvalitetsmålet ”God bebyggd miljö”,
Avser nuvarande störningar.

Förorening av mark/grundvatten/byggnad

Påverkar miljö kvalitetsmålen ”Giftfri miljö” och ”Grundvatten av god kvalitet”.
Platsen är förorenad genom tidigare eller nuvarande verksamhet.
Se MIFO-databasen.

Lägesbeskrivning

7, 8 Omfattas av specialregler

Många föreskrifter och direktiv. Värdera om verksamheten omfattas av en krånglig juridik som kräver extra tillsynsresurser.

13 Föränderlig verksamhet

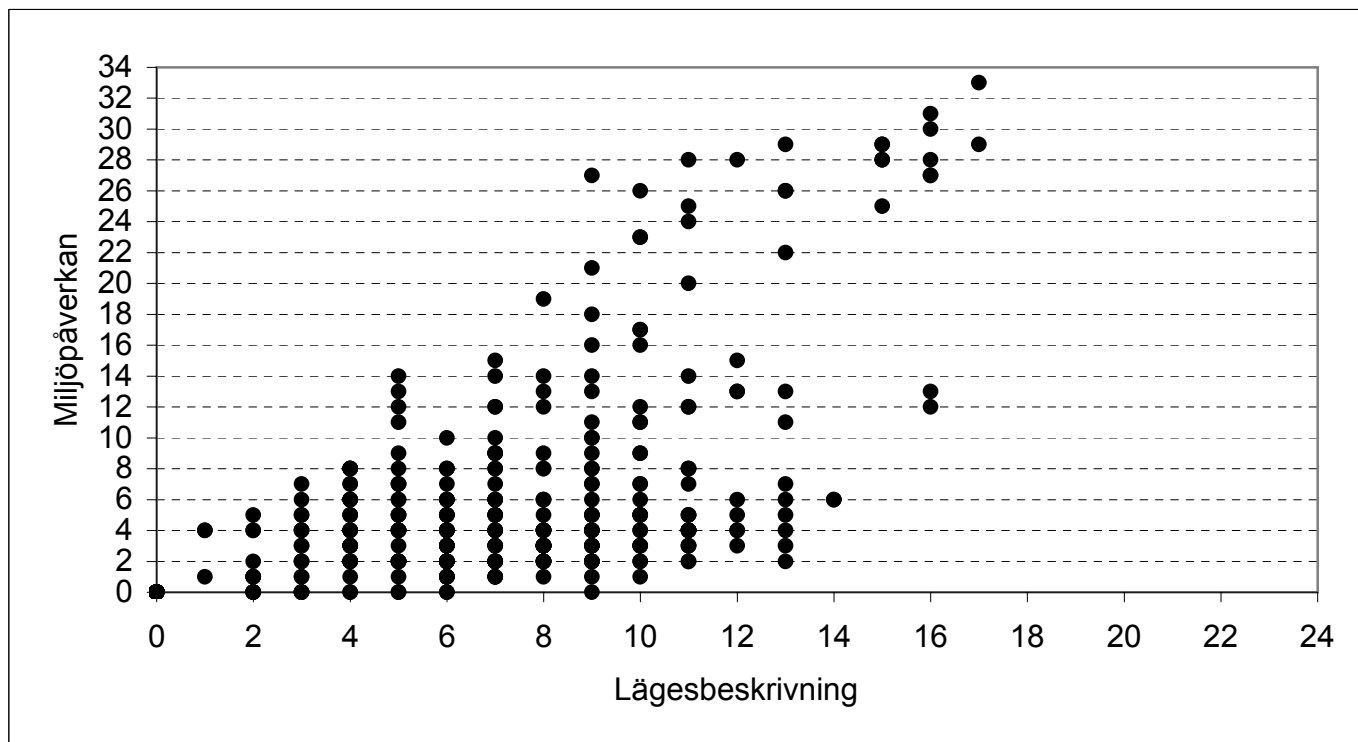
Värdera om verksamheten tillhör en bransch som utvecklas snabbt både tekniskt och miljömässigt. Kräver extra tillsynsresurser både via anmälningsärenden och ofta återkommande rådgivning.

14 Lokaliseringens lämplighet

Förutsättningslös bedömning som inte är orsakad genom t.ex. klagomål. Krav på extra tillsyn och bevakning av skyddsåtgärder bör styra bedömningen.

16, 17 Reningsutrustning

Bedöm om reningsanläggningen är tillsynsmässigt komplicerad i sig och väg in om det finns flera anläggningar för olika typer av utsläpp.



De poäng som tillsynsobjekten fått på dels miljöpåverkan och dels lägesbeskrivning i tillsynsbedömningen har plottats i ovanstående diagram.

De olika arbetssätten för tillsyn grundar sig på uppdelningen av objekten i fyra olika grupper utifrån de poäng de har fått. Gränserna har dragits vid 10 poäng för miljöpåverkan och 8 poäng på lägesbeskrivningen. Nedanstående kryss skall läggas ovanpå diagrammet för att se uppdelningen.

**stor miljöpåverkan
enkel tillsyn**

13 st

**stor miljöpåverkan
omfattande tillsyn**

47 st

**liten miljöpåverkan
enkel tillsyn**

200 st

**liten miljöpåverkan
omfattande tillsyn**

77 st

Mål för tillsynen

Innehåll

Inledning

Exempel på mål för livsmedel, djurskydd och smittskydd

Miljökvalitetsmålen

Folkhälsomålen

Inledning

På miljöbalkens område finns mål redan formulerade genom *miljömålen*: De nationella miljökvalitetsmålen och i anslutning till dessa nationella delmål och regionala miljömål. Dessa mål kan/bör användas i tillsynsplaneringen. Naturligtvis i förekommande fall kompletterade med lokala miljömål.

En motsvarande uppsättning mål är de nationella *folkhälsomålen*. De rör i stor utsträckning hälsofrämjande insatser som inte direkt motsvaras av miljömyndigheternas tillsynsansvar. Vissa av folkhälsomålen har dock också relevans för miljö- och hälsoskyddsarbetet, och kan/bör på motsvarande sätt användas i tillsynsplaneringen som miljökvalitetsmålen.

Bilagan redovisar kort ovannämnda mål, men har dessutom med förslag på mål för livsmedel, djurskydd och smittskydd.

Exempel på mål för djurskydd, livsmedel och smittskydd

På livsmedels- och djurskyddsområdet finns ingen direkt motsvarighet till miljömålen. Ska man arbeta med målstyrd tillsyn också på dessa områden, behöver alltså sådana mål formuleras. Det har några kommuner redan gjort, och här återges några exempel på sådana målformuleringar.

De nationella miljömålen omfattar heller inte smittskydd (men vissa smittskyddsfrågor omfattas numera av miljöbalken). Ett exempel på målformulering för smittskyddet från en kommun har därför också tagits med här.

Mål för djurskydd

Övergripande målformulering

Rubrik

En god djurhållning

Text

Ex 1: Djur skall behandlas väl och skyddas mot onödigt lidande och sjukdom. Djur ska hållas och skötas i en god djurmiljö och på ett sådant sätt att det främjar deras hälsa och ger dem möjlighet att bete sig naturligt.

Ex. 2: Djurhållningen i kommunen ska vara god och inga djur får utsättas för onödigt lidande.

Exempel på mål av karaktären delmål eller lokala mål och arbetsmål

Akuta djurlidanden ska snabbt avvärras.

Ryggradsdjur till försäljning i zoobutik för sällskaps- eller hobbyändamål, ska skötas på ett sådant sätt att djurets behov i fråga om utrymme, inredning, klimat, ljus samt näring kan tillgodoses. Vidare ska den som bedriver handel med sådana djur, ha den kunskap som krävs för att hålla och sköta djuren samt kunna lämna korrekt och saklig information om djurets skötsel.

Djur som används i djurförsök ska förvaras och skötas på ett sådant sätt att lidandet begränsas till ett minimum.

Ett register kommer att upprättas över djurhållare som ska debiteras fast årlig avgift för djurskyddstillsyn.

En tredjedel av resurserna som tilldelats djurskyddstillsyn ska läggas på förebyggande tillsyn.

Mål för livsmedel

Övergripande målformulering

Rubrik

Ex. 1: Säkra livsmedel.

Ex. 2: Säkra livsmedel och god redlighet

Text

Ex. 1: Ingen ska bli sjuk eller få symtom av smitta eller föroreningar från föda (livsmedel eller dricksvatten). All föda ska vara korrekt deklarerad.

Ex. 2: Livsmedel är säkra och redligheten god. Konsumenten riskerar inte att bli sjuk av livsmedel eller vilseledas.

Ex 3: Livsmedel som säljs och tillverkas i kommunen ska vara fria från smitta och ämnen som kan orsaka sjukdom. Redligheten ska vara god samt livsmedlens sammansättning och märkning ska vara korrekt så att konsumenten inte vilseleds.

Exempel på mål av karaktären delmål eller lokala mål och arbetsmål

All livsmedelshantering skall ske i för ändamålet godkända livsmedelslokaler.

Alla livsmedelsverksamheter skall ha ett fastställt egenkontrollprogram som följs.

Egenkontrollen ska fungera på de lokaler som byggs eller byggs om, samt vid de lokaler som inspekteras.

Anställda vid mottagnings- och serveringskök inom vård, skola och omsorg ska ha ökad kunskap om betydelsen av fungerande rutiner för temperaturkontroll vid mottagning av varm, färdiglagad mat.

Färdiglagad mat som tillverkas och säljs i butiker i kommunen ska vara tjänlig fram till bäst före-dag.

Egenkontrollen ska förbättras på de 40 största restaurangerna.

Mål för smittskydd

Övergripande målformulering

Livsmedel, vattentäkter, ventilationsanläggningar, avloppsanordningar och andra objekt i kommunen ska inte sprida smittsamma sjukdomar.

Miljömålen

Nedanstående översikt över de nationella miljö kvalitetsmålen och delmålen är tagen från miljömålsportalen www.miljomal.nu, där finns betydligt mer information.

Mycket viktigt är också att inför tillsynsplaneringen ta del av de regionala miljömålen, och inte minst de exempel på *regionala och lokala åtgärder* som anges i anslutning till de regionala målen.

Av utrymmesskäl refereras inte de regionala miljömålen eller åtgärderna för Västra Götaland här. Utförlig information finns på www.o.lst.se/miljomal och i huvudrapporten Miljömålen i Västra Götaland: www.o.lst.se/miljomal/Filsorter/pdf/miljomalsrapporten.pdf.

Det är i huvudrapporten man finner exemplen på regionala och lokala åtgärder.

Miljömål

Nationellt delmål (med årtal då delmålet ska vara nått)

1 Begränsad klimatpåverkan 	Minskade utsläpp av växthusgaser (2008-2012)
2 Frisk luft 	Halter av svaveldioxid (2005) Halter av kvävedioxid (2010) Halter av marknära ozon (2010) Utsläpp av flyktiga organiska ämnen (2010)
3 Bara naturlig försurning 	Färre försurade vatten (2010) Trendbrott för markförsurningen (2010) Minskade svavelutsläpp (2010) Minskade kväveutsläpp (2010)
4 Giftfri miljö 	Kunskap om kemiska ämnens hälso- och miljöegenskaper (2010) Miljö- och hälsoinformation om varor (2010) Utfasning av särskilt farliga ämnen (2003-2015) Fortlöpande minskning av hälso- och miljöriskerna med kemikalier (2010) Riktvärden för miljö kvalitet (2010) Förorenade områden identifierade (2005)

<p>5 Skyddande ozonskikt</p> 	<p>Utsläpp av ozonnedbrytande ämnen</p>
<p>6 Säker strålmiljö</p> 	<p>Utsläpp av radioaktiva ämnen (2010) Hudcancerfall orsakade av solen (2020) Risker med elektromagnetiska fält (ska ske löpande)</p>
<p>7 Ingen övergödning</p> 	<p>Åtgärdsprogram för sjöar, vattendrag och kustvatten (2009) Minskade utsläpp av fosforföreningar (2010) Minskade utsläpp av kväveföreningar till havet (2010) Minskade utsläpp av ammoniak (2010) Minskade utsläpp av kväveoxider till luft (2010)</p>
<p>8 Levande sjöar och vattendrag</p> 	<p>Åtgärdsprogram för natur- och kulturmiljöer (2005-2010) Åtgärdsprogram för restaurering av vattendrag (2005-2010) Upprättande av vattenförsörjningsplaner m m (2009) Utsättning av djur och växter som lever i vatten (2005) Åtgärdsprogram för hotade arter och fiskstammar (2005) Åtgärdsprogram för god ytvattenstatus (2009)</p>
<p>9 Grundvatten av god kvalitet</p> 	<p>Skydd av geologiska formationer (2010) Konsekvenserna av förändringar i grundvattennivån (2010) Kvalitetskrav för grundvatten (2010) Åtgärdsprogram enligt EG:s ramdirektiv för vatten (2009)</p>
<p>10 Hav i balans samt levande kust och skärgård</p> 	<p>Skydd för kust och skärgårdsområden (2005-2010) Strategi för hur kustens och skärgårdens kulturarv och odlingslandskap kan bevaras och brukas (2005) Åtgärder för hotade marina arter (2005) Minskning av bifångster (2010) Anpassning av uttaget av fisk (2008) Störningar från båttrafiken (2010) Utsläpp från fartyg (2010) Åtgärdsprogram enligt EG:s ramdirektiv för vatten (2009)</p>
<p>11 Myllrande våtmarker</p> 	<p>Strategi för skydd och skötsel (2005) Långsiktigt skydd för våtmarker (2010) Skogsbilvägar över våtmarker (2004) Anläggning och återställning av våtmarker (2010) Åtgärdsprogram för hotade arter (2005)</p>
<p>12 Levande skogar</p> 	<p>Långsiktigt skydd av skogsmark (2010) Förstärkt biologisk mångfald (2010) Skydd för kulturmiljövärden (2010) Åtgärdsprogram för hotade arter (2005)</p>
<p>13 Ett rikt odlingslandskap</p> 	<p>Skötsel av ängs- och betesmarker (2010) Bevarande och nyskapande av småbiotoper i odlingslandskapet (2005) Skötsel av kulturbärande landskapselement (2010) Genetiska resurser hos domesticerade växt- och djurarter (2010) Åtgärdsprogram för hotade arter och biotoper (2006) Lantbrukets ekonomibyggnader (2005)</p>
<p>14 Storslagen fjällmiljö</p> 	<p>Begränsa skador på mark och vegetation (2010) Minskat buller i fjällen (2010) Skydd av områden med höga natur- och kulturvärden (2010) Åtgärdsprogram för hotade arter (2005)</p>

15 God bebyggd miljö

Planeringsunderlag (2010)
 Kulturhistoriskt värdefull bebyggelse (2010)
 Buller (2010)
 Uttag av naturgrus (2010)
 Minskning av avfallsmängder (2005)
 Enhetlig standard på deponier (2008)
 Energianvändning m m i byggnader (2010)
 Byggnaders påverkan på hälsan (2020)
 Matavfall från hushåll, restauranger, storkök och butiker (2010)
 Matavfall från livsmedelsindustrier m.m. (2010)

Folkhälsomålen

Folkhälsomålsportalen på www.fhi.se/templates/Page___111.aspx är inte lika välstrukturerad och tydlig som miljömålsportalen, men innehåller en mängd information. Nedan har gjorts ett försök till sammanställning av de uppgifter som främst kan vara av intresse för miljö- och hälsoskyddet, men självfallet finns betydligt mer att hitta också om detta.

Det som redovisas här är rubrikerna för de elva folkhälsomålen, och i ett fall delområden. Till vissa av folkhälsomålen har också lagts in texter som beskriver respektive mål. Dessa texter har tagits från broschyren Sveriges elva folkhälsomål som också finns på nämnda webbplats.

Folkhälsomål	Beskrivningar och delområden, i urval
1: Delaktighet och inflytande i samhället	
2: Ekonomisk och social trygghet	
3: Trygga och goda uppväxtvillkor	
4: Ökad hälsa i arbetslivet	
5: Sunda och säkra miljöer och produkter	<p>Sunda och säkra miljöer och produkter är av grundläggande betydelse för folkhälsan och skall utgöra ett särskilt målområde.</p> <p>De framtida insatserna inom området skall utgå ifrån de av riksdagen beslutade miljö kvalitetsmålen och en kretsloppsstrategi som inkluderar en miljöorienterad produktpolitik samt de av riksdagen beslutade konsumentpolitiska målen.</p> <p>Insatserna för att skapa en säker trafikmiljö skall på samma vis utgå från de av riksdagen beslutade målen för transportpolitiken.</p> <p>Delområden</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sund yttre miljö/luftkvalitet - Sunda produkter - Sund inomhus- och närmiljö (inkl. buller) - Säkra miljöer och produkter - skadeperspektivet
6: En mer hälsofrämjande hälso- och sjukvård	

7: Gott skydd mot smittspridning	<p>Samhällets skydd mot smittsamma sjukdomar måste bibehålla en hög nivå för att inte de framsteg som gjorts i fråga om att minska förekomsten av smittsamma sjukdomar skall gå förlorade. Insatser för att förebygga smittspridning är en del av folkhälsoarbetet och därmed viktigt för att nå det övergripande folkhälsomålet. Gott skydd mot smittspridning skall därför utgöra ett särskilt målområde</p>
8: Trygg och säker sexualitet och en god reproduktiv hälsa	
9: Ökad fysisk aktivitet	
10: Goda matvanor och säkra livsmedel	<p>Goda matvanor och säkra livsmedel är förutsättningar för en god hälsoutveckling hos befolkningen. Goda matvanor och säkra livsmedel skall därför utgöra ett särskilt målområde.</p>
11: Minskat bruk av tobak och alkohol, ett samhälle fritt från narkotika och dopning samt minskade skadeverkningar av överdrivet spelande	

Mall för behovsutredning av livsmedelstillsyn i Dalslandskommunerna

1. Planerad livsmedelstillsyn (fyll endast i de vita fälten)

Årliga inspektioner (8 h) och besök (2 h)				
	antal objekt	insp. (8h)	besök (2h)	Timmar/år
Avgiftsgrupp 1.1				
Styckning		1	2	0
Charkuteritillverkning		1	2	0
Mejerivarutillverkning		1	2	0
Glasstillverkning		1	2	0
Olje- och fettillverkning		1	2	0
Tillverkning av färdiglagad mat		1	2	0
Äggpackeri		1	2	0
Övrig tillverkning med jämförbart kontrollbehov		1	2	0
Avgiftsgrupp 1.2				
Frukt- och grönsakskonservering		1	2	0
Saft- och sylttillverkning		1	2	0
Tillverkning av kvarnprodukter		1	2	0
Bagerivarutillverkning		1	2	0
Choklad- och konfektyrtillverkning		1	2	0
Tillverkning av vin- och spritdrycker		1	2	0
Bryggerivarutillverkning		1	2	0
Beredning av krydd-, essens- och tillsatsblandningar samt halvfabrikat		1	2	0
Övrig tillverkning med jämförbart kontrollbehov		1	2	0
Avgiftsgrupp 1.3				
Jästtillverkning		1	2	0
Sockertillverkning		1	2	0
Stärkelsestillverkning		1	2	0
Kafferosteri		1	2	0
Potatispackeri		1	2	0
Övrig tillverkning med jämförbart kontrollbehov		1	2	0
Avgiftsgrupp 2.1.1				
Partihandel (oberedda frukter och grönsaker)		1	2	0
Avgiftsgrupp 2.1.2				
Övrig partihandel		1	2	0
Avgiftsgrupp 2.2				
Detaljhandel med hantering...		1	2	0
Avgiftsgrupp 2.3				
Övrig detaljhandel		1	2	0
Avgiftsgrupp 3				
Storhushåll inkl. kök i vårdinrättningar		1	2	0
Avgiftsgrupp 4				
Vattenverk		1	2	0
Summa arbetstimmar per år:				0
Summa arbetsdagar per år:				0,0

2. Löpande övrigt livsmedelstillsynsarbete (fyll endast i de vita fälten)

	Antal aktiviteter/år	Normtid timmar	Timmar per år
Godkännande av livsmedelslokal. Antal godkännanden/år:		10	0
Anmälan om ägarbyte. Antal per år:		2	0
Fastställande av egenkontrollprogram. Antal per år:		8	0
§16-tillstånd. Antal per år:		3	0
Kontroll av §16-tillstånd. Antal per år:		2	0
Marknader, §16-tillstånd. Antal per år:		0,5	0
Kontroll av livsmedelslokal i fordon från annan kommun:		1	0
Tillsyn avseende dricksvattenanl. Antal dricksvattennät:		20	0
Tillsyn avseende "förordnandetäcker". Antal per år:		2	0
Delegationsbeslut, föreläggande mm. Antal per år:		6	0
Nämndärenden. Antal per år:		12	0
Projekt. Antal projekt per år:		16	0
Matförgiftningsutredning. Uppskatta antal per år:		16	0
Smittskydd relaterat till livsmedel. Uppskatta antal per år:		2	0
Provtagningshjälp - Livsmedelsverket. Antal per år:		6	0
Telefonrådgivning, klagomål o förfr.från allm. Antal per år:		0,5	0
Information till företag. Antalet tillfällen per år:		2	0
Utbildningar för versksamhetsutövare m fl per år:		32	0
Samråd internt/externt. Antal tillfällen:		1	0
Utbildning av inspektörer m fl (räknat på en inspektör).	7	8	56
Inläsning av rapporter och facklitteratur (44veckor á 1h).	44	1	44
Planering och uppf. av den årliga tillsynen.	1	24	24
Rapportering till Livsmedelsverket.	1	16	16
Debitering av årsavgifter.	1	8	8
Summa arbetstimmar per år:			148
Summa arbetsdagar per år:			18,5
Summa (tabell 1 + tabell 2):			148



Promemoria
14 november 2002
Monica Lundberg

Beslut fattat den
21 februari 2003

Förslag till gemensamt ställningstagande för Livsmedelstillsynen i Göteborgsregionens kommuner

Inledning

Detta förslag till ställningstagande avseende en gemensam lägsta nivå för tillsynsfrekvensen i livsmedelstillsynen har tagits fram av Livsmedelsgruppen och Miljöchefsgruppen inom Göteborgsregionens kommunalförbund. Syftet är att få till stånd en enhetlig syn på Livsmedelstillsynen i Göteborgsregionens kommuner. På så sätt vill man bemöta Livsmedelsverkets kritik att tillsynen är ojämn i landet beroende på att vissa kommuner inte avsätter tillräckliga resurser för livsmedelstillsynen.

Bakgrund

Idag är ansvaret för livsmedelstillsynen delat mellan Livsmedelsverket, Länsstyrelserna och landets kommuner. På den nationella nivån utövar Livsmedelsverket tillsyn över ca 600 anläggningar. Därutöver ansvarar verket tillsammans med länsstyrelserna för ledning och samordning av den lokala livsmedelstillsynen samt för nationella övervakningssystem. På den lokala nivån ansvarar tillsynsmyndigheterna i varje kommun för tillsynen av totalt ca 52 000 tillsynsobjekt.

Livsmedelslagens huvudsyfte är:

- att skydda konsumenten mot skadliga, smittförande eller på annat sätt otjänliga livsmedel,
- att säkerställa redligheten i handel.

Livsmedelstillsynens målsättning är att tillse att lagens syfte efterlevs. Ett sätt att uppnå detta syfte är en regelbunden tillsyn. Till skydd för konsumenterna har vi därför inom GR tagit fram gemensamma riktlinjer för den miniminivå vi anser livsmedelstillsynen bör ha. Riktlinjernas syfte är också att få en så likvärdig och effektiv tillsyn som möjligt.

Från konsumentsynpunkt är det viktigt att tillsynen ligger så nära människorna som möjligt bl a för att stärka sambandet mellan livsmedel och folkhälsa. I många kommuner är livsmedelstillsynen också en viktig del i ett integrerat miljö- och hälsoskyddsarbete. Samordnad tillsyn sker idag i många kommuner mellan livsmedelslagstiftningen och miljöbalkens regler,

t. ex. CFC, kemikalier och i vissa fall miljöfarlig verksamhet. Miljö- och jordbruksutskottet ansluter sig i betänkandet 2001/02: MJU22 till riksdagens revisorers förslag om att det inte finns tillräckliga motiv för att överväga en radikalt förändrad ansvarsfördelning mellan stat och kommun när det gäller livsmedelstillsynen.

Offentlig livsmedelstillsyn skall bedrivas regelbundet och vid misstanke om överträdelser av lagstiftningen. Tillsynsmyndigheten måste utöva tillsyn över alla verksamheter med livsmedelshantering, även sådana som inte är avgiftspliktiga. Tillsyn skall genomföras med åtgärder som står i proportion till syftet. Den offentliga tillsynen bör i första hand inriktas på inspektioner, utvärdering av företagets egentillsyn, provtagning och analys samt information och rådgivning. En kommun får inte underlåta att bedriva tillsyn med hänvisning till bristande resurser och kompetens.

Varje verksamhet bör bli föremål för inspektion minst en gång per år. Antalet inspektioner och omfattningen av varje inspektion måste dock anpassas efter verksamhetens art och behovet av tillsyn. Exempel på moment som bör granskas vid inspektionen är:

- underhåll, skötsel och rengöring av lokaler, inredning, maskiner och annan utrustning,
- transportmedel,
- personalhygien,
- livsmedelshantering (tillverkningsprocesser, förvaring m.m.),
- sammansättning av livsmedel (t.ex. recepturer, råvaror, tillsatser, halvfabrikat och färdiga livsmedel),
- märkning och presentation av livsmedel,
- material och produkter i kontakt med eller avsedda att komma i kontakt med livsmedel samt
- resultat från företagets egentillsyn.

Sedan 1990 finns krav på att den som yrkesmässigt bedriver verksamhet i vilken livsmedel hanteras är skyldig att utöva egentillsyn som är anpassad efter verksamhetens omfattning och art. Tillsynsmyndigheten skall fastställa kontrollprogram för alla verksamheter som bedrivs i livsmedelslokal. Långtifrån alla verksamheter har ett fungerande egenkontrollprogram och detta leder fortfarande till stor arbetsbelastning bl a på grund av bristande kunskap hos verksamhetsutövarna. Denna kunskapsbrist kräver också ökade insatser bestående av information och rådgivning

Föranlett av ökade krav på kvalitetssäkring inom myndighetens ansvarsområde utgörs en betydande del av tillsynsverksamheten av administrativa uppgifter så som inläsning av ärendet, inspektionsrapportering, statistik, diarieföring och provsvarshantering. Dessutom ställs idag stora krav från EU och Livsmedelsverket, på rapportering om tillsyns- och provtagningsresultat. I dagsläget beräknas den administrativa delen av tillsynen ta minst lika lång tid som den direkta tillsynen vid besök hos

verksamheten. Observera att det är ca 70% av inspektionerna som leder till ett återbesök. Dessa återbesök tar i det närmaste lika lång tid som ett ordinarie tillsynsbesök och det antal ärenden som tas vidare upp till nämnden varierar mellan kommunerna.

Inspektionsfrekvens måste vara avhängig av riskbedömningen som man gör utifrån livsmedelshandlingens känslighet och art, kunskap om verksamheten och revisionsresultat från egenkontrollen.

Riktlinjer för inspektionstäthet

För att kunna säkerställa medborgarnas konsumentskydd anser Livsmedelsgruppen och Miljöchefgruppen att följande förslag till lägsta tillsynsnivå är nödvändiga och bör tillämpas i Göteborgsregionens kommuner.

En genomsnittlig restid till och från verksamheterna är liksom administrations- och inspektionstiden inräknad i tillsynstiden.

Avgiftsgrupp 1: Industriell verksamhet m.m. (Gruppen har bortsett från EU-anläggningar.)

Samtliga avgiftsgrupper A, B, C, D och E.

Undergrupper	1.1*	1.2	1.3
Tillsynstid/besök:	10 timmar	10 timmar	7 timmar
Tillsynstäthet:	2 besök/år	2 besök/år	1 besök/år

* För 1.1 som är EU-godkända anläggningar tillämpas inspektionsfrekvenser utifrån ”Förslag till normer och avgifter för tillsyn av anläggningar som producerar livsmedel med animaliskt innehåll” (Livsmedelsverkets Dnr ad845/94, 1995-03-22), som är vedertagen praxis inom EU.

Avgiftsgrupp 2: Parti- och detaljhandel.

2.1 Partihandel, samtliga avgiftsgrupper A, B, C och D

Tillsynstid/besök:	7 timmar
Tillsynstäthet:	1 besök/år

2.2 Livsmedelsbutik med manuell hantering

Avgiftsgrupper	A och B (≤ 10 årsarbetskrafter)	Avgiftsgrupper C och D (> 10 årsarbetskrafter)
Tillsynstid/besök:	8 timmar	8 timmar *
Tillsynstäthet:	1 besök/år	2 besök/år

* Inspektion av en större verksamhet tar ca 3 timmar vid första tillfället, men är i regel ej komplett efter ett besök. Man delar därför oftast in en större inspektion i två tillfällen, vilket innebär att tiden som man lägger ner totalt blir dubbel så stor.

2.3 Livsmedelsbutik utan manuell hantering, samtliga avgiftsgrupper A, B, C och D*.

Tillsynstid/besök: 4 timmar
Tillsynstäthet: 0,5 besök/år

* Tillsyns på Livsmedelsbutiker utan manuell hantering behöver enligt riskbedömning bara ske vartannat år då tillsynsbehovet inte är så stort.

Avgiftsgrupp 3: Storhushåll*

Avgiftsgrupper: A B, C och D
(≤ 10 årsarbetskrafter) (>10 årsarbetskrafter)

Tillsynstid/besök: 8 timmar 8 timmar
Tillsynstäthet: 2 besök/år 2 besök/år

* I vissa fall behövs fler besök på mindre verksamheter än på stora

Avgiftsgrupp 4: Vattenverk

Samtliga avgiftsgrupper A, B, C, D och E.

Tillsynstid/besök: 9 timmar
Tillsynstäthet: 1 gång/år

Erfarenheter från Härryda kommun

Prolog

Har vi efter decenniernas utveckling av miljö- och hälsoskyddsförvaltningar funnit det optimala sättet att bedriva vår verksamhet på? Jobbar vi överhuvudtaget med rätt saker? Tar vi till oss alla nyheter på ett bra och funktionellt sätt? Finns det skäl till omprövning av gamla tankegångar? Finns det någon struktur i samhället för det kommunala miljö- och hälsoskyddsarbetet? Samarbetar vi med andra tillräckligt mycket? Ja det finns många frågor som gör att det ibland kan finnas skäl för att stanna upp och tänka till lite extra när man jobbar med verksamhetsplanering.

Utgångspunkt

Härryda är en kommun öster om Göteborg med 31 000 invånare. Som hos många andra medelstora kommuner har behovet av resurser varit större än den tilldelade budgeten. Miljö- och hälsoskydd är idag en funktion inom den administrativa sektorn och det är kommunstyrelsen som beslutar om tjänster och budget. Naturvården och den strategiska miljösamordningen ligger på en annan sektor inom kommunen. Kommunen har valt att inte ta över någon tillsyn på frivillig väg från staten. I dessa avseenden är därför Härryda "kommunen lagom". På miljö- och hälsoskydd gör vi det vi är ålagda att göra men detta gör vi bra.

Efter omorganisation med en kraftigt bantad politikerorganisation är det politiska ansvaret att Kommunfullmäktige verkar genom målstyrning. Politiken fattar de övergripande målen och sedan genomförs dessa av verksamheterna. Delegationen är långtgående. För vår verksamhet är det Miljö- och bygglovsnämnden som är den lokala myndighetsnämnden och ansvarar för frågor både inom miljöområdet och byggområdet och kommunstyrelsen ansvarar för personalfrågorna.

Tillsynsplanen för Miljö- och hälsoskyddsverksamheten antas av MBN men politikerna deltar inte så aktivt i processen utan den sker på förvaltningen. Politikerna nöjer sig med en ordentlig information om planens innehåll. Man har hittills ställt sig bakom de prioriteringar och de resursäskanden till kommunstyrelsen som förvaltningen gjort.

Behovsutredning

På förvaltningen finns ett administrativt verksamhetssystem som heter ADAM. ADAM är väl inarbetat sedan flera år och används av samtlig personal på Miljö- och hälsoskydd. Resursbehovet har räknats fram genom att objekten hämtats från ADAM och tiden beräknats schablonmässigt. Detta ger inte en helt rättvisande bild men för varje år

förbättras detta. Vi har ännu inte infört kontinuerlig tidsredovisning utan har hittills mätt vissa perioder. Det är mycket viktigt att det finns en acceptans bland personalen om man ska genomföra en kontinuerlig tidsredovisning. Syftet med mätningen måste vara glasklart. Det måste också kopplas till flexitidsredovisning för att undvika dubbelarbete. Samtidigt är självklart en bra tidredovisning ett starkt underlag för behovsutredningen.

Tillsynsplan

Vi har valt att definiera begreppet tillsynsbrett i tillsynsplanen för att den ska inrymma både operativ tillsyn och strategisk tillsyn även om tyngdpunkten läggs på den operativa tillsynen. Vår grundsyn är att vi ska vara en tillgång i hela den kommunala utvecklingen genom tillsynen och att vår kunskap om hälso- miljö- livsmedels- och djurskyddsfrågor tillvaratas i planering och program i kommunen.

Vi kan också konstatera att löpande ärenden och klagomål tar 2/3 av tiden för verksamheten och 1/3 blir över till planerad tillsyn. Den planerade tillsynen av stationära objekt får med dagens målsättningar och inriktning för lite tid. Jag önskar en tydligare målstyrning.

Utveckling av tillsynsplanering

Jag tror att det är bra att man får en tydligare målstyrning av verksamheten. Miljömålen har också tillfört en struktur för miljöarbetet i samhället som tidigare saknades. Miljömålen täcker inte alla delar av vår verksamhet och får då kompletteras med folkhälsomål eller egna mål där sådana saknas.

Jag kan se både hinder och möjligheter med en miljömålsstyrning.

- Vi saknar en helhet över problemområdena idag. Härryda kommun "kommunen lagom" har inte tagit ner någon tillsyn från länsstyrelsen. Vi kan alltså inte planera för all tillsynsverksamhet inom miljöskyddsområdet. Samtidigt som ett C-objekt hos oss ges hög prioritet kan länsstyrelsen prioritera ner ett B-objekt utifrån sin arbetssituation. Detta gäller även med dagens inriktning och skulle kunna vara ett skäl till att överta mer tillsyn.
- Ett miljömålsinriktat angreppssätt pekar till exempel ut trafiken som ett viktigt område att arbeta med. Här äger vi inte alltid verktygen för att få åtgärder gjorda utan dom finns framförallt hos fordonstillverkare, väghållare, staten och den enskilde individen.
- Miljömålen skär verksamhetsområdena på ett annat sätt än vi normalt arbetar med vilket betyder att flera mål kan gälla för samma verksamhet.
- Underlaget till en miljömålsstyrd tillsynsplan kräver mer arbete än en traditionell plan. Vi bör redovisa nationella, regionala och kommunala miljömål, verksamhetsmål, miljö kvalitetsnormer, miljö- och hälsotillståndsbeskrivningar och omvärldsanalys. Mycket av detta material finns redan idag men är inte sammanställt. Annat måste tas fram. Det positiva med detta är att vår verksamhet på ett

naturligt sätt integreras i det strategiska arbetet i kommunen, och att detta är en bra grund för hela det kommunala arbetet. Det blir förhoppningsvis samtidigt ett lyft för miljömålsarbetet i kommunen

- Det övergripande arbetet får inte bli ett självändamål som stjälar resurser från det operativa arbetet. Under ett uppbyggnadsskede krävs en större arbetsinsats men i förlängningen måste detta fungera effektivt.,

Tillsynsplanering i Härryda

Vi har idag en traditionell verksamhetsplan med verksamhetsmål och prioritering. Vi är överens om att vi för 2005 ska pröva en miljömåls- och folkhälsomålsstyrd planering. Det betyder att exempelvis målen ”god bebyggd miljö”, ”ingen övergödning” och ”giftfri miljö” kommer att styra verksamheten istället för den traditionella indelningen ”miljöskydd”, ”hälsoskydd” och ”kemiska produkter”.

Tiden är dock inte mogen att helt frånga inspektionsintervallet per objekt både beroende på myndighetskrav och taxesättning.

En omändring av tillsynsplaneringen är ett bra tillfälle till att ställa frågorna: lägger vi resurserna på rätt saker, finns det någon annan metod, kan vi effektivisera.

Epilog

En miljö- och hälsoskyddsverksamhet får inte bli statisk och fastna i gamla former. Ett nytänkande och gränsöverskridande kan vara nyttiga inslag i verksamheten. En miljömålsinriktad planering kan ge en större helhetssyn och ett försök att lägga de begränsade resurserna på rätt saker.

SEKTORN FÖR ADMINISTRATIVT STÖD

Tomas Österlund
Miljöchef



Miljösamverkan Västra Götaland
Arbetsgruppen

Skövdes erfarenheter av tillsynsplanering och behovsutredningar

”All vår början blifver svår...”

Sedan 1999 kräver lagen att en tillsynsplan och en behovsutredning upprättas och sedan revideras varje år, liksom att årliga uppföljningar görs samt att register förs över alla objekt som kräver återkommande tillsyn. Allt är förstås nytt i början, och de första åren var vi tvungna att lära oss processen och komma in i tankesättet. Vi gjorde därför varje år en grundlig genomgång där samtliga handläggare deltog och ansvarade för sina respektive tillsynsområden. Som väl var hade vi redan tidigare lagt in våra större tillsynsobjekt i ECOS, så vi behövde inte starta riktigt från noll.

Hur som helst, de siffror som vi i början tog fram över tidsåtgång per objekt m.m. hade nog ofta mer karaktären av pliktskyldigast framkrystade gissningar än av verklighet. Ändå lade varje handläggare ner i snitt ca en veckas arbete på detta, så vi försökte verkligen. Men för varje gång proceduren upprepades kände vi ändå att vi kom en bit närmare sanningen. Både tillsynsplanen och behovsutredningen kunde därmed mer och mer bli till handfasta verktyg för vårt dagliga arbete, och båda har nu blivit till grundbultar för vår verksamhet.

Efter några år kändes det inte längre relevant att lägga ner fullt lika mycket arbete varje gång det var dags för en revidering. Vi tyckte att vi hade nått dit där den nedlagda arbetsinsatsen inte längre gav motsvarande valuta i form av effektivitetshöjning, och där ville vi bryta mönstret. Nu gör vi istället en stor genomgång bara vartannat år, och däremellan en mindre revidering. Även nu blir varje handläggare engagerad genom att han/hon självklart ansvarar för sitt respektive ansvarsområde, men den ”lilla” revideringen har mer formen av uppdatering med sådant som hänt sedan förra året, t.ex. nya tillsynsområden eller objekt.

Processen kanske viktigast

Det är vår erfarenhet att inte bara resultatet, utan inte minst processen som sådan är viktig. Det är viktigt att både politikerna och handläggarna känner att de ”äger” både tillsynsplanen och behovsutredningen. Särskilt angeläget är det att vi handläggare känner att vi faktiskt tar fram de här dokumenten för vår egen skull

också, inte bara för politikerna. Alla handläggare på förvaltningen måste därför delta.

Rent praktiskt går vi till väga så att vi först har en särskild dag med grupparbeten för verksamhetsplaneringen av det kommande året. Då redovisas bl.a. omvärldsanalyser som ska ha tagits fram förutsättningslöst av samordnarna för de olika ämnesområdena; livsmedel, djurskydd, naturvård, hälsoskydd och miljöskydd. Utifrån de här omvärldsanalyserna görs sedan verksamhetsplanens prioriteringar.

Omvärldsanalyserna grundar sig i sin tur på offentliga rapporter, t.ex. utredningar från statliga verk, regeringsbeslut m.m. (Som exempel kan nämnas Socialstyrelsens folkhälsorapporter. Här har de viktigaste orsakerna till miljöbetingade hälsoproblem i tätort utpekats, nämligen trafiken och vedeldningen. Och vilken av dessa orsaker har vi bäst möjlighet att påverka? Jo, vedeldningen, genom intensivt informations- och tillsynsarbete. Alltså prioriterades ett projekt om vedeldning.)

Efter prioriteringarna vidtar det faktiska faktasamlandet, vilket sker på dels enskild handläggarnivå, dels ämnesområdesvis i grupper.

När *verksamhetsplanen* och *behovsutredningen* har utkristalliserats gör vi en *konsekvensbeskrivning*. Där redovisar vi kortfattat – för varje område för sig –

- befintliga resurser kontra behovet av resurser,
- statliga rekommendationer om tillsynsintervall (djurskydd och livsmedel),
- vad vi inte hinner med p.g.a. resursbrist, samt slutligen
- vilka konsekvenser detta kan få för hälsa och miljö i kommunen.

När beslutsunderlaget är sammanställt och klart, sätter sig AU tillsammans med förvaltningschefen och penetrerar materialet tills politikerna känner att de med fog kan ställa sig bakom det förslag som läggs fram för nämnden.

När planen väl är beslutad är det också viktigt att den följs upp, och det inte bara för att lagen kräver att så ska ske. Hos oss fungerar det så att varje handläggare ansvarar för att bevaka ”sin” del av planen. Politikerna får en uppföljning varje halvår, varannan mindre och varannan större.

Det vi siktar på framåt i tiden är att göra en stor revidering av tillsynsplanen och behovsutredningen enbart vart fjärde år. Vi vill ha ett års överlappning av den politiska mandatperioden, så att nya nämndledamöter har ett års färdig planering som lärotid innan de själva fattar beslut om den stora revideringen för kommande fyraårsperiod. Eftersom nästa mandatperiod börjar den 1 januari 2007, hoppas vi ha den första fyraårsplanen klubbad och klar vid årsskiftet 2007/2008.

Naturligtvis kommer årliga justeringar att göras under de tre mellanliggande åren, t.ex. för att kunna få med nya projekt från Miljösamverkan Västra Götaland.

Förutom att minska risken för ineffektivt överarbete finns ytterligare ett syfte med längre tidsintervall för planeringen, och det är stabiliteten. Stora projekt som t.ex. vedeldning, buller i barn- och ungdomsmiljöer, tobaksrökning m.fl. tar några år

att genomföra, och då ger det oss arbetsro om vår nämnd kan ge oss hela projekttiden från början.

Miljömål kontra nyckeltal – för vad ska vi planera?

Tillsynsplanen i Skövde rymmer för närvarande två olika delar; *dels* miljömålsinriktade projekt, *dels* traditionell tillsyn grundad på nyckeltal som t.ex. schemalagt antal inspektioner per objekt. Detta känns tungt, uppsplittrat och ej långsiktigt hållbart. Från tjänstemannahåll diskuterar vi nu om vi istället skulle kunna satsa helt och hållet på den miljömålsinriktade delen på bekostnad av den traditionella. Vissa tillsynsobjekt skulle i så fall få minskat antal besök medan andra skulle få fler.

Politikerna i miljö- och hälsoskyddsnämnden har hittills varit angelägna att behålla det äldre arbetssättet, där nämnden kan ”visa flaggan” genom att våra olika tillsynsobjekt får täta – eller åtminstone någorlunda regelbundna – besök. Även om vi från tjänstemannasidan är fullt medvetna om betydelsen av närvaro på fältet, vet vi ju också att vi – med nuvarande bemanning – inte förmår att uppfylla båda önskemålen på ett tillfredsställande sätt.

Vi känner oss också i viss mån motarbetade av staten, något som vi tycker är märkligt eftersom propåerna om miljömålsstyrd tillsyn kommer därifrån. Detaljerade statistikuppgifter om antal inspektioner, provtagningar m.m. som krävs från centrala verk gynnar snarare den traditionella än den miljömålsinriktade tillsynen.

En förutsättning för att ge den miljömålsinriktade tillsynen en reell chans lär vara att omarbete det nuvarande upplägget för tillsynsavgifter. Inkomsterna från tillsynen enligt miljöbalken står idag för 34 % av förvaltningens totala kostnader. Av den delen kommer 90 % från fasta avgifter och endast 10 % från tim- eller besöksavgifter. Detta beror på en diskrepans mellan tillsynsbehovet och den tillsyn som faktiskt utförs.

Om 100 % av tillsynsbehovet skulle utföras, skulle med dagens taxa istället 30 % (istället för 90 % som i nuläget) bekostas av fasta avgifter medan tim- och besöksavgifterna skulle stå för hela 70 %. Kruxet är att vi inte har tillräcklig kostnadstäckning för att anställa tillräckligt många inspektörer för att kunna utföra all denna tillsyn, så att vi kan få in alla tim- och besöksavgifter. Det nuvarande upplägget för tillsynsavgifter låser alltså fast oss vid en otillräcklig tillsyn, där vi dessutom inte kan se när vi någonsin ska få inkomster nog för att kunna anställa tillräckligt med folk för att uppfylla nuvarande målsättning, d.v.s. enligt den ”dubbla” tillsynsplanen.

Besöks- och timavgifter kräver alltså fler inspektörer, och dessutom betydligt mer administration, än fasta avgifter. Miljöförvaltningen funderar nu på om det vore möjligt att istället gå över till fasta avgifter på alla tillsynsobjekt. Följden skulle naturligtvis bli att avgifterna får karaktären av en skatt, eftersom fler objekt med fasta avgifter i så fall skulle få vänta längre på besöken än vad som är fallet för

objekt med fasta avgifter idag. Å andra sidan skulle det ge oss en reell chans att gå över till miljömålsinriktad tillsyn. Vi skulle i så fall behöva göra en ny indelning av våra tillsynsobjekt, där tillsynen kopplas dels till respektive objekts faktiska miljöpåverkan, dels till miljömålen.

Behovsutredningar lönar sig

Hade inte lagen krävt att tillsynsplaner och behovsutredningar skall göras, hade de troligen aldrig blivit gjorda, i vart fall inte i Skövde under överskådlig framtid. Vår erfarenhet är att arbetet med att ta fram de här dokumenten har varit klart lönsamt och väl värt att göra. Sedan år 2001 har vi fått 2,3 nya tjänster, något som vi knappast hade fått utan behovsutredningar.

MILJÖ- OCH HÄLSOSKYDDSKONTORET

Lillemor Öberg
Miljöingenjör

Åmåls erfarenheter av tillsynsplanering och resursbehovsutredningar

Faktaruta: Bygg- och miljökontoret i Åmåls kommun.

Bygg- och miljökontoret ingår i bygg-, miljö- och räddningsförvaltningen. Miljöavdelningen består av en kommunekolog (heltid), som också är enhetschef, två miljö- och hälsoskyddsinspektörer (heltid) samt en djurskyddsinspektör (60 % av en heltid. Av denna tid säljs 50 % till grannkommuner). Den politiska organisationen består av en bygg-, miljö- och räddningsnämnd med fem ordinarie ledamöter och fem suppleanter. Kommunen har strax under 13.000 invånare.

Inledning

I Åmål gjorde vi vår första resursbehovsutredning och tillsynsplan i slutet av år 1999. Vid den här tidpunkten var miljöbalken fortfarande ganska färsk och det nationella miljömålsarbetet var i sin linda. Vi hade inte heller tillämpat tidsredovisning av våra arbetsuppgifter inom miljöavdelningen. Detta sammantaget gjorde att bedömningen av resursbehovet blev osäker och i många fall utgjordes av kvalificerade gissningar, vilket gjorde att dokumenten inte blev något effektivt verktyg vare sig för vår politiska nämnd eller oss som tjänstemän. Arbetet gav dock värdefulla erfarenheter. För att få en bättre uppfattning av hur vi nyttjade våra resurser så använde vi oss av en enkel tidsredovisning under år 2000.

Under 2003 följde vi med stort intresse det så kallade ”TIM-projektet”, vilket gav spännande infallsvinklar och idéer. Under sensommaren/hösten 2003 påbörjade vi därför ett arbete med att ta fram en resursbehovsutredning och tillsynsplan som skulle tjäna nedanstående syften:

- Vara ett effektivt verktyg för nämnden i det fortsatta planerings-, prioriterings- och uppföljningsarbetet.
- Styra nämndens resurser mot ett miljömålsinriktat arbete.
- Kännas stimulerande och meningsfullt för personalen att arbeta med.
- Förbättra våra möjligheter att styra våra arbetsinsatser (inte göra oss så händelsestyrda).
- Ge underlag för ökade resurser.

Styrande för arbetet var naturligtvis även de krav lagstiftningen ställer på oss samt riktlinjer från centrala myndigheter (i synnerhet råd/rekommendationer från livsmedelsverket och jordbruksverket).

Som underlag för vårt arbete har vi haft stor nytta av bl.a. följande dokument/material; *miljömålen i Västra Götaland* (länsstyrelsens rapport 2003:19), material från ”TIM-projektet”, *resursbehovsutredningar och tillsynsplaner från andra kommuner* (Uddevalla, Skövde, Eskilstuna och Uppsala), den *normtidstabell för livsmedelstillsyn som utarbetats i Jönköpings län* samt *register- och statistikuppgifter i ECOS* (vårt dataprogram för ärendehantering och registerhållning).

Hur styrde vi arbetet gentemot miljömålen

För att miljömålen verkligen skulle verka styrande så placerade vi alla våra arbetsområden (exempel på arbetsområden är; småskalig vedeldning, enskilda avlopp, frisörsalonger) under det, som vi ansåg, mest lämpliga miljö kvalitetsmålet (fullt medvetna om att många arbetsområden berör flera miljö kvalitetsmål). Administration, planering och liknande placerades under en egen rubrik.

Varje arbetsområdes påverkan på ”sitt” miljö kvalitetsmål viktades sedan utifrån vissa kriterier (se exempel från miljö kvalitetsmålet *Frisk luft* i del 2 denna bilaga) Härigenom fick varje arbetsområde en poängsumma (utifrån bedömningen i de olika kriterierna). Denna poängsumma var naturligtvis viktig

och värdefull då det gällde att prioritera hur våra resurser skulle användas i tillsynsplanen. Vi kunde också med gott samvete, tyckte vi, upplysa och informera våra politiker om var våra insatser gör störst nytta ur miljösynpunkt.

Detta var en relativt tidskrävande process som dock, åtminstone för vår del, var mycket givande och värdefull.

Dokumentet resursbehovsutredning och tillsynsplan

Vår resursbehovsutredning och tillsynsplan redovisas i samma dokument, dock tydligt åtskilda. Ambitionen var att åstadkomma ett material som kunde tjäna som ett verktyg för oss och samtidigt vara lättillgängligt och tydligt för våra politiker. Kapitelindelningen gjordes utifrån miljö kvalitetsmålen och varje kapitel innehöll en kort beskrivande text samt resursbehov och planerad tillsyn i tabellform. Arbetsområden som inte kunde utföras alls eller med en alltför låg ambitionsnivå (t.ex. genom att ett miljömål inte bedömdes nås eller att riktlinjer från centrala myndigheter inte kunde efterlevas) redovisades i en särskild tabell. Detta tydliggjorde de prioriteringar som gjordes och visade vad som inte kunde utföras med tillgängliga resurser.

Vår resursbehovsutredning och tillsynsplan innefattar även livsmedels- och djurskyddstillsynen.

Tillsynsplanen omfattar en treårsperiod (2004-2006). Detta ger oss och nämnden en bra överblick över planerade insatser. En flerårsplanering faller också relativt väl in i vår verksamhet då tillsynen av många objekt sker i ett flerårsintervall.

Se utdrag från vår resursbehovsutredning och tillsynsplan i del 3.

Den viktiga delaktigheten

Arbetet med vår resursbehovsutredning och tillsynsplan medförde andra prioriteringar och till viss del ett annat arbetssätt, än den mer "traditionella" tillsyn som åtminstone vi bedrivit tidigare. Därför involverades samtliga tjänstemän på miljöavdelningen i arbetet. Vår uppfattning är att detta arbete ökat kunskapen om hur vi lämpligast använder våra resurser för att uppnå miljömålen, samtidigt som det gjort vårt arbete mer stimulerande.

Uppföljning

På tjänstemannanivå följer vi regelbundet upp vår tillsynsplan vid möten en gång per månad. Nämnden får en kortare avrapportering efter halva verksamhetsåret. En grundligare uppföljning görs i samband med planeringen för kommande verksamhetsår (grunden till denna är ju lagd då tillsynsplanen omfattar en treårsperiod, men justeringar och omprioriteringar kommer sannolikt att bli fallet).

Egna tankar kring vårt arbetssätt

Även om vi tycker vårt arbete varit värdefullt så ska man komma ihåg att det, åtminstone initialt, är resurskrävande. I synnerhet för ett litet kontor som vårt. Det är en anledning till att vi inte fullt ut använt den metod som rekommenderas i "TIM-projektets" slutrapport (vi har exempelvis inte fördjupat oss i att vikta olika tillsynsmetoder för respektive arbetsområde mot varandra). Vi har också tyckt att det har varit svårt att göra avvägningar mellan de arbetsområden som omfattas av miljömålen och de som inte gör det (bl.a. livsmedelstillsynen och djurskyddstillsynen).

Nuvarande avgiftssystem, med i huvudsak fasta avgifter har påverkat vår resursbehovsutredning och tillsynsplan. Arbetssätt och insatser som troligtvis skulle varit mer effektiva ur miljömålssynpunkt har i viss omfattning fått stå tillbaka till förmån för tillsyn av objekt som omfattas av fasta tillsynsavgifter. I framtiden behöver avgiftssystemet sannolikt ses över för att kunna vrida tillsynen ytterligare i en riktning som främjar en miljömålsinriktad tillsyn.

Vi vill också påpeka vikten av att man diskuterar definitionen av olika begrepp i syfte att nå koncensus (exempelvis vad som innefattas i begreppet ”tillsyn”), annars är risken stor att man arbetar vidare utifrån olika förutsättningar. Det stora värdet av ett databaserat register över tillsynsobjekten samt möjligheten av att ta fram statistik över inkomna ärenden från vårt datasystem ECOS vill vi nämna särskilt. Genom att klassificera varje ärende så kunde vi, åtminstone i relativt stor utsträckning, placera in dessa ärenden under lämpligt miljö kvalitetsmål.

Fortsatt arbete

Vår avsikt är att fortsätta på den inslagna vägen, t.ex. genom vårt pågående arbete med att bedöma resursbehovet på objektsnivå. Detta kräver en fortsatt utveckling av arbetssätt, rutiner och verktyg (bl.a. avgiftssystemet som nämnts ovan) och inte minst resurser. Även om arbetet med resursbehovsutredningar och tillsynsplaner kan kännas trögt och slitsamt, så tycker vi att det har ett stort värde för vår verksamhet. Att styra detta arbete mot en miljömålsinriktad tillsyn har dessutom gjort arbetet med dessa tunga dokument meningsfullt och (tro det eller ej) stimulerande.

Dan Gunnardo
Kommunekolog
Bygg- och miljökontoret i Åmåls kommun.

Del 2: Viktning av arbetsområden ”under” miljö kvalitetsmålet Frisk luft

Del 3: Utdrag från vår resursbehovsutredning och tillsynsplan avseende miljö kvalitetsmålet Frisk luft

*Förklaringar/definitioner

- **Påverkar beslutade delmål:** I vilken utsträckning problemområdet påverkar de regionala miljömålen, ju fler + desto större påverkan.
- **Påverkar miljökvalitetsnormer:** I vilken utsträckning problemområdet påverkar beslutade miljökvalitetsnormer, ju fler + desto större påverkan.
- **Kännedom/kunskap:** Hur väl känner vi till problemområdets omfattning/betydelse i Åmåls kommun, ju fler + desto mindre kännedom/kunskap.
- **Lokal vikt Åmål:** Hur betydelsefull bedöms problemområdet vara i Åmåls kommun, ju fler + desto större betydelse.
- **Påverkar flera miljömål:** Påverkar problemområdet flera av de nationella miljökvalitetsmålen, här anges antal av de övriga miljökvalitetsmålen.
- **Trend:** Hur ser trenden/bedömningen ut avseende problemområdet, dvs bedöms problemområdets betydelse minska i framtiden, ju fler + desto sämre trend

Summa = antal X

XXX	innebär stor betydelse/påverkan
XX	innebär tydlig betydelse/påverkan
X	innebär liten betydelse/påverkan
0	innebär ingen/försumbar betydelse/påverkan
?	innebär att bedömningen är oklar

**Arbetsområden som placerats och viktats under ett annat av miljökvalitetsmålen. De redovisas även här då de påverkar det aktuella miljökvalitetsmålet.

FRISK LUFT

Innebörden av miljö kvalitetsmålet samt exempel på delmål

Målet kräver att luften håller så låga halter av föroreningar så att hälsa och miljö inte påverkas negativt. Källor till sådana föroreningar är framförallt förbränning (exempelvis vedeldning i icke miljögodkänd panna), trafik samt industriella processer.

Exempel på delmål:

- År 2010 skall utsläppen av flyktiga organiska ämnen (VOC) i Västra Götalands län, exklusive metan, ha minskat till under 40000 ton (delmål Västra Götalands län).
- Halterna 20 µg/m³ som årsmedelvärde och 100 µg/m³ som timmedelvärde för NO_x skall i huvudsak vara uppnådda år 2010.

Resursbehovsutredning

Behovsutredningen pekar på ett behov av 213 timmar/år. En stor del av detta utgörs av ett arbete i syfte att fasa ut äldre icke miljögodkända vedpannor till förmån för miljögodkända sådana med ackumulatortank. Detta innefattar ett stort antal objekt och kräver en relativt lång övergångsperiod.

Miljöövervakning (provtagning/analyser/beräkningar) kräver vissa resurser i syfte att bedöma uppfyllandet av miljö kvalitetsnormer samt för att ha kännedom om luftkvaliteten. Detta arbete bedrivs i samverkan med Luft i Väst.

Utsläpp från trafik är inte ett lika stort problem i Åmål som i större tätorter, men höga halter kan uppträda lokalt. Trafikfrågor behandlas framförallt i miljö kvalitetsmålet begränsad klimatpåverkan samt i planarbetet.

Övrigt resursbehov utgörs av inkommande ärenden samt en C-anläggning.

Tillsynsplan för år 2004

Ett påbörjande av arbetet att fasa ut äldre vedpannor flyttas fram och påbörjas först år 2005 alt. 2006. Under 2004 behandlas förslaget till "Policy för småskalig eldning med fasta biobränslen" (framtagen av Miljösamverkan Västra Götaland). Projekt i syfte att ta fram underlag och en strategi för att påbörja arbetet med utfasningen av de äldre vedpannorna flyttas till 2005. Inkommande ärenden behandlas.

Ansökan om ny fastbränslepanna (Sydkraft Mälarvärme AB) förväntas under 2004.

Kommentar

Rök från ej miljögodkända vedpannor utan ackumulatortank är sannolikt den största källan till utsläpp av föroreningar med negativ påverkan på hälsan i Åmål (bl.a. partiklar och VOC). I och med att arbetet med att fasa ut de ej miljögodkända vedpannorna flyttas fram så är det tveksamt om delmålet avseende VOC kan uppfyllas på det lokala planet.

Miljö kvalitetsnormer (juridiskt bindande) har fastställts för ett antal ämnen och kommer att utökas med ytterligare andra. Fortsatt miljöövervakning krävs för att kontrollera att normerna uppfylls inom kommunen. Detta kan leda till ett ökat resursbehov framgent.

RESURSBEHOVSUTREDNING					
FRISK LUFT					
Aktivitet	Antal obj./ären- den	Frekvens	Tid/objekt/ ärende	Resursbehov genomsnitt/ år	Kommentar
<i>Periodisk tillsyn</i>					
C-objekt	1	3	12	4	
Miljöövervakning/Luft i Väst				24	
Policy vedeldning				11	
Vedeldning	484	10	2	97	
Projekt vedeldning				20	
Kompetensutveckling				15	
SUMMA				171	
<i>Ej periodisk tillsyn</i>					
Anmälan C-objekt	1		6	6	
Remisser, utredningar, övriga ärenden				16	
Info./rådgivning				10	
Klagomål				10	
SUMMA				42	
Totalt resursbehov 2004				213	

TILLSYNSPLAN					
FRISK LUFT					
Aktivitet	Antal obj./ären- den 2004	Tid/objekt/ ärende	Tim. 2004	Tim. 2005	Tim. 2006
<i>Periodisk tillsyn</i>					
C-objekt	0	12	4	12	4
Miljöövervakning			24	24	24
Vedeldning	0	2	0	97	97
Vedeldningspolicy			16	8	8
Projekt vedeldning			0	20	20
Kompetensutveckling			15	15	15
SUMMA			59	176	168
<i>Ej periodisk tillsyn</i>					
Anmälan C-objekt	1	6	6	6	6
Remisser, utredningar, övriga ärenden			32	16	16
Info./rådgivning			10	10	10
Klagomål			10	10	10
SUMMA			58	42	42
Total tillsynsinsats			117	218	210

REDUCERAS ELLER UTFÖRS EJ 2004	
Aktivitet	Kommentar
Vedeldning	Påbörjandet av en utfasning av ej miljögodkända vedpannor förskjuts två år.
Projekt vedeldning	Förskjuts ett år

Sammanfattning av Kalmar läns behovsutredning av djurskyddstillsynen

Inom ramen för projektinriktad djurskyddstillsyn i Kalmar län 2003 har man tagit fram en modell för beräkning av kommunernas resurser för djurskyddstillsyn samt situationen i Kalmar län.

Deras sammanfattning:

”I ett regionalt projekt har vi gjort en modell för beräkning av kommunernas resursbehov för djurskyddstillsynen. Vi tror att det är det första gången som resursbehov, antal tillsynsobjekt preciserats närmare. Modellen bygger på en beskrivning av en kommuns samtliga tillsynsobjekt och en djurskyddsinspektörs alla arbetsuppgifter, tillsynsfrekvenser, s.k. normtider för inspektion m.m. Samtliga tolv kommuner har deltagit.

Endast en av tolv kommuner i Kalmar län har sitt behov för djurskyddstillsynen tillgodosett. För hela länet beräknas resursbristen till ca 40 % (varierar mellan 15 och 70 %). Totalt behövs det mer än 13 årsarbetskrafter men det finns bara omkring 8. Tre kommuner (1/4) saknar mer än hälften av de resurser som de behöver. Sannolikt är resursbristen inte något speciellt för Kalmar län utan gäller för hela landet.

Totalt finns det mer än 5 800 tillsynsobjekt i länet. Av dessa omfattar mer än 3100 lantbrukets djur och mer än 2 200 hästhållning. Det var fler objekt än väntat och pekar på behovet av tillsynsregister. Ett tillsynsregister är en viktig förutsättning för att kunna planera tillsynen.

Om exempelvis den nya Djurskyddsmyndigheten (eller någon annan) kunde utveckla (förbättra) vår modell så är det möjligt att göra resursberäkningar och objektsinventeringar i samtliga kommuner, vilket skulle ge en aktuell bild av tillståndet inom djurskyddstillsynen i hela landet.”

Modellen:

Arbetsmetoden går ut på att göra en checklista som kan fylls i med stöd av en s.k. hjälpreda. Checklistans utformning bygger på

- en beskrivning av en djurskyddsinspektörs alla arbetsuppgifter,
- antal tillsynsobjekt,
- tillsynsfrekvenser, samt
- normtider för tillsynen och för övriga arbetsuppgifter.

Checklistan består av tre delar (tre tabeller):

1. Tillsyn enligt allmänna råden - regelbunden eller planerbar tillsyn med hänsyn till de tillsynsobjekt som finns i kommunen
2. Övrig tillsyn och annan verksamhet för en djurskyddsinspektör
3. Beräkning av resursbehov.

Dessa tabeller följer på nästa sida.

I hjälpredan ges förklaringar och stöd för de uppgifter som man ska fylla i checklistan.

1 TILLSYN ENLIGT ALLMÄNNA RÅDEN

1	Typ av tillsynsobjekt	Antal tillsynsobjekt (ange med * om an-talet är uppskattat)	Tillsyns- frekvens per år	Antal per år	Tidsåtgång per inspek-tion (timmar)	Tidsåtgång per år (timmar)
1.1	Anläggningar för lanbrukets djur (nöt svin, får osv.) ej struts Mindre anläggningar	10 eller fler djurenhe-ter: 9 eller färre djurenhe- ter:	1/3		5 3	
1.2	Anläggning för struts		1/2		4	
1.3	Ridanläggning inkl. ridskolor		1/2		5	
1.4	Övriga anläggningar för hästar exkl. rid- och täv- lingsanläggningar	mindre: större:	1/3		3 4	
1.5	Slakterier	nöt: svin: får, get: ren: fjäderfå:	1		8 per djurslag	
1.6	Kennlar och andra anlägg- ningar för uppfödning av djur avsedda för sällskap, hobby eller som foderdjur		1/2		4	
1.7	Draghundsverksamhet		1		4	
1.8	Djurspensionat, hunddagis, katthem m.fl.		1		4	
1.9	Vilthägn		1/2		4	
1.10	Tävlingsanläggning (häst, hund) både där djur hålls, tränas samt där de tävlar	medel: omfattande:	1		5 8	
1.11	Fiskodlingar/vattenbruk		1/3		4	
1.12	Zoobutiker enligt 21 § djurskyddslagen		1		4	
1.13	Djurgrossistanläggning och liknande	mindre: större:	1		3 6	
1.14	Anläggning för offentlig förevisning av djur (djurparker, stadsparker, tropikarier m.fl.)	mindre: större:	1		4 8	
1.15	Pälsdjursuppfödning		1		6	

1.16	Renskötselföretag		1/3			
1.17	Djurkarantäner		1		3	
1.18	Gränskontrollstationer eller andra förvaringsutrymmen för djur på flygplatser, i hamnar etc.		2 (eller oftare)		3	
1.19	Permanenta stallar för liv-djursförmedling		1		4	
1.20	Mellanstationer eller permanenta omlastningsstationer		2 (eller oftare)		4	
1.21	Anläggning för vinterförvaring av cirkusdjur		1		6	
1.22	Seminstationer		1/3		5	
1.23	Försöksdjursanläggning alla typer	mindre: större:	2		3 8	
1.24	<i>Sällskapsdjur i bostäder</i>	<i>OBS! Se tabell 2!</i>	----	----	----	----
1.25	Djurtransporter	mindre inspektion: större inspektion:	stickprov (an ge trolig frekv):		3 8	
1.26	Tillfälliga djurhållare (tävlingar med djur, cirkusar, tillfälliga omlastningsplatser m.m.)		stickprov (an ge trolig frekv):		6	
1.27	Djurmarknader, -mässor		vid varje tillfälle (ange frekv):		6	
1.28	Övriga objekt - ange nedan (1.28-1.32) - hingsthållare		enligt bedömning an-ge frekv:		5	
1.29						
1.30						
1.31						
1.32						
			Summa		Summa	

3 BERÄKNING AV RESURS

3.1 Total tid från 1	
3.2 Total tid från 2	
3.3 Semester, annan ledighet, sjukdom	400
3.4 Övrig tid för administration	400
3.5 Behovet i timmar är summan av 3.1 - 3.4	
3.6 Behovet i årsarbetskrafter är summan i 3.5/1950	
3.7 Tillgängliga resurser i timmar och årsarbetskrafter	
3.8 Eventuell brist i timmar (3.5 minus 3.7)	
3.9 Eventuell brist i årsarbetskrafter (3.6 minus 3.7)	



Huvudmän

Länsstyrelsen i Västra Götaland, Västra Götalandsregionen, kommunförbunden och kommunerna i länet

Adress

Miljösekretariatet Västra Götalandsregionen
Box 1726 501 17 Borås Tel 033-17 48 00

Webbplats

www.miljosamverkan.se

Projektledare

Lasse Lind Tel 0532-714 47 lind.lasse@telia.com

Cecilia Lunder Tel 031-60 58 95 cecilia.lunder@o.lst.se