EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN



Bädda för bättre tillsyn

– statens vägledning av kommunal tillsyn

RIR 2018:31

RIKSREVISIONEN

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-502-2
RIR 2018:31
OMSLAGETS ORIGINALFOTO: MASKOT BILDBYRÅ AB
TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTRYCKERI, STOCKHOLM 2018

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

TILL RIKSDAGEN

BESLUTAD: 2018-11-26
DNR: 3.1.1-2017-1001
RIR 2018:31

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Bädda för bättre tillsyn

– statens vägledning av kommunal tillsyn

Riksrevisionen har granskat den statliga tillsynsvägledningen till kommunal tillsyn inom fyra områden: alkoholtillsyn, kemikalietillsyn, livsmedelskontroll och den del av miljötillsynen som Naturvårdsverket har vägledningsansvar för.

Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen samt Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Livsmedelsverket, Folkhälsomyndigheten och länsstyrelserna.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Leif Svensson har varit föredragande. Revisionsledare Fredrik Bonander, revisor Nedim Colo och enhetschef Robin Travis har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Leif Svensson

För kännedom:

Regeringskansliet; Finansdepartementet, Socialdepartementet, Miljö- och energidepartementet, Näringsdepartementet
Folkhälsomyndigheten, Kemikalieinspektionen, Livsmedelsverket, Naturvårdsverket, länsstyrelserna

Innehåll

Sammanfattning 5

1 Inledning 8
1.1 Bakgrund 8
1.2 Motiv för granskning 10
1.3 Syfte, frågor och avgränsningar 11
1.4 Bedömningsgrunder 12
1.5 Granskningens genomförande 12

2 Statlig styrning genom tillsynsvägledning 14
2.1 Tillsynsvägledningens beståndsdelar 14
2.2 Principer för att organisera tillsynsvägledningen 17

3 Tillsyn inom fyra områden 19
3.1 Alkoholtillsyn 19
3.2 Kemikalieinspektion 20
3.3 Livsmedelskontroll 21
3.4 Miljötillsyn 23

4 Myndigheternas tillsynsvägledning 25
4.1 Förutsättningar för tillsynsvägledning 25
4.2 Råd och stöd 30
4.3 Samordning av den kommunala tillsynen 39
4.4 Uppföljning och utvärdering 43

5 Slutsatser och rekommendationer 51
5.1 Riksrevisionens slutsatser 51
5.2 Riksrevisionens rekommendationer 60

Referenslista 62

Bilaga 1. Recensioner av fyra vägledningar 64

Bilaga 2. Granskning av frågor och svar 72

Bilaga 3. Metod och genomförande 75

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat den statliga tillsynsvägledningen till kommunal tillsyn inom fyra områden: alkoholtillsyn, kemikalietillsyn, livsmedelskontroll och den del av miljötillsynen som Naturvårdsverket har vägledningsansvar för. Med tillsynsvägledning avses råd och stöd, samordning samt uppföljning och utvärdering av den kommunala tillsynen.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om tillsynsvägledningen utgör ett ändamålsenligt stöd för att de kommunala inspektörerna ska kunna utföra sin tillsyn på ett effektivt, rättssäkert och likvärdigt sätt. I granskningen har även ingått att identifiera faktorer som generellt sett kan vara viktiga för en välfungerande tillsynsvägledning.

Motivet för Riksrevisionens granskning är att det saknas kunskap om hur myndigheternas tillsynsvägledning fungerar i praktiken och hur den varierar mellan olika områden. Detta samtidigt som regeringen har lyft fram tillsynsvägledning som det kanske viktigaste instrumentet för att komma tillrätta med bristande likvärdighet i den kommunala tillsynen. Granskningen har därför inriktats mot att öka kunskapen om hur tillsynsvägledningen fungerar inom olika områden samt hur den kan förbättras.

Riksrevisionens granskning bygger framför allt på intervjuer med företrädare för länsstyrelser och den kommunala tillsynen inom tre län, samt skriftliga frågor och intervjuer med representanter för de berörda centrala förvaltningsmyndigheterna. Fyra departement vid Regeringskansliet har också besvarat skriftliga frågor från Riksrevisionen.

Granskningens resultat

Riksrevisionens övergripande slutsats är att tillsynsvägledningen huvudsakligen fungerar tillfredsställande för kemikalietillsynen och livsmedelskontrollen, medan det finns brister i tillsynsvägledningen till framför allt alkoholtillsynen men även miljötillsynen.

Livsmedelsverket tillhandahåller ett omfattande vägledningsmaterial som svarar mot inspektörernas behov. Verket har också hög kvalitet i sina frågesvar till de kommunala inspektörerna. Svaren kommer som regel snabbt och är utformade så att de kan utgöra stöd för frågeställarens bedömning. Frågor och svar finns tillgängliga på myndighetens webbplats, vilket innebär att inspektörerna kan undvika att ställa frågor som redan har besvarats i liknande fall.

Även Kemikalieinspektionen har hög kvalitet i sina svar på inspektörernas frågor och inspektörerna är även nöjda med myndighetens vägledningsmaterial. Ett

utmärkande drag för Kemikalieinspektionens tillsynsvägledning är de nationella projekt med högt deltagande som myndigheten tar initiativ till med 1,5 års mellanrum. Genom dessa kan den kommunala tillsynen koncentreras till prioriterade områden samtidigt som det successivt utvecklas praktiskt inriktat vägledningsmaterial för allt fler frågeområden. Kemikalieinspektionens arbete underlättas av att det finns en välutvecklad praxis på EU-nivå för det regelverk som tillsynsvägledningen gäller, samt att myndighetens egen tillsyn i stort sett avser samma sak som kommunernas tillsyn.

Kommunala inspektörer ska göra självständiga bedömningar i enskilda tillsynsärenden. För att dessa bedömningar ska kunna bli nationellt likvärdiga krävs någon form av tolkningshjälp där principer och ramar för inspektörernas bedömning anges. Livsmedelsverket är den enda av de fyra myndigheterna i granskningen som tydligt lyfter fram att det är en viktig uppgift för myndigheten att tolka lagstiftningen och ge tolkningshjälp eftersom det främjar en nationell likvärdighet.

Bristerna i tillsynsvägledningen på alkohol- och miljöområdet avser huvudsakligen de centrala myndigheternas råd- och stödverksamhet. Bland annat tar det lång tid för Folkhälsomyndigheten och Naturvårdsverket att besvara frågor och svaren ger ofta inte tillräcklig tolkningshjälp till inspektörerna. Det finns även brister när det gäller dessa myndigheters skriftliga vägledningar. I Folkhälsomyndigetens fall är de för få och täcker inte inspektörernas behov. Naturvårdsverket ger ut ett stort antal vägledningar eftersom man har ett mycket omfattande regelverk att vägleda kring. I många fall uppfattas emellertid materialet som svåröverskådligt och inte särskilt användarvänligt.

En bidragande orsak till bristerna inom alkohol- och miljöområdena är enligt Riksrevisionens mening att myndigheterna valt en ineffektiv arbets- och ansvarsfördelning mellan central och regional nivå. Detta har i sin tur möjliggjorts genom en otydlig organisationsstyrning från regeringens sida.

Vid sidan av en tydlig och effektiv organisering visar granskningen att faktorer såsom hög servicenivå, konkret tolkningshjälp och gemensamma tillsynsprojekt är viktiga för att tillsynsvägledningen på ett effektivt sätt ska kunna bidra till en likvärdig kommunal tillsyn. Enligt Riksrevisionens mening är det även väsentligt att följa upp och utvärdera såväl den kommunala tillsynen som de tillsynsvägledande insatserna för att tillsynsvägledningen ska kunna utvecklas på ett sätt som främjar en effektiv och likvärdig tillsyn.

Rekommendationer

Riksrevisionens rekommendation till regeringen:

- Säkerställ att de tillsynsvägledande myndigheterna har ett tydligt uppdrag samt att arbets- och ansvarsfördelningen inom respektive område är ändamålsenlig. I normalfallet bör den centrala myndigheten ha ett övergripande nationellt ansvar för tillsynsvägledning medan länsstyrelsen har ansvar för regional samordning och uppföljning.

Riksrevisionens rekommendationer till de centrala tillsynsvägledande myndigheterna:

- Säkerställ att det finns klargörande och användbara vägledningar i tillräcklig omfattning för den kommunala tillsynen.
- Etablera en effektiv ordning för att besvara tillsynsrelaterade frågor på ett klargörande sätt inom rimlig tid, och där svaren görs tillgängliga för alla inspektörer.
- Överväg att bedriva nationella tillsynsprojekt eller att kvalitetssäkra och sprida relevant material från regionala tillsynsprojekt till alla kommuner.
- Utvärdera kommunernas tillsyn och den egna tillsynsvägledningen i syfte att kontinuerligt utveckla tillsynsvägledningens effektivitet.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Tillsyn brukar definieras som en självständig granskning av att tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och som kan leda till beslut om åtgärder för att åstadkomma rättelse.[1] Med tillsynsvägledning menas vanligen statliga åtgärder i syfte att styra och stödja den operativa tillsyn som utförs av icke-statliga aktörer, framför allt kommuner. Tillsynsvägledning är som begrepp inte lika etablerat som tillsyn, i lagstiftningen förekommer det främst inom miljöområdet. Däremot är de insatser som brukar rubriceras som tillsynsvägledning – råd och stöd, samordning samt uppföljning och utvärdering av tillsyn – vanligt förekommande hos centrala tillsynsmyndigheter med övergripande ansvar för ett område.

Tillsyn är ett viktigt styrinstrument för staten. Den ska bidra till att upprätthålla grundläggande värden i samhället såsom rättssäkerhet, effektivitet och demokrati.[2] Genom tillsynen ska medborgare och företag vara förvissade om att deras intressen tas till vara. En välfungerande tillsyn ökar tryggheten i samhället medan brister i tillsynen kan leda till ett minskat förtroende för demokratiska beslut.[3]

Offentlig tillsyn är en omfattande verksamhet där kommunerna i flera fall har en viktig roll. Fler än 90 statliga myndigheter (inklusive länsstyrelserna) och samtliga kommuner har tillsynsuppgifter. Det finns även privaträttsliga organisationer och särskilt förordnade fysiska personer som utövar offentlig tillsyn. Sammantaget regleras tillsynen av mer än 230 lagar, varav kommunerna svarar för tillsyn enligt ett 20-tal.[4] Den kommunala tillsynen avser bl.a. skydd mot olyckor, livsmedel, miljö och servering av alkoholhaltiga drycker.[5]

Det finns både för- och nackdelar med kommunal tillsyn. En fördel är kommunernas kännedom om lokala förhållanden och närheten till medborgarna och tillsynsobjekten. På den lokala nivån kan det dessutom vara enklare att anlägga en helhetssyn på den tillsynade verksamheten snarare än ett snävt sektorsperspektiv. Argumenten mot kommunal tillsyn respektive för centralt styrda lösningar handlar framför allt om effektivitet och rättssäkerhet. När tillsynsområdet är komplext och tillsynsobjekten stora så behövs en kompetent organisation för att bedriva tillsynen på ett professionellt och likformigt sätt. En

1 Skr. 2009/10:79, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, s. 14.
2 Skr. 2009/10:79, s. 5.
3 Se t.ex. prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 95.
4 SOU 2002:14, *Statlig tillsyn – Granskning på medborgarnas uppdrag*, s. 13 f.
5 Prop. 2009/10:175, s. 95 f.

annan fördel är att riskerna för delikatessjäv och annan otillbörlig påverkan från lokala intressenter minskar med en centraliserad modell. I vilken mån en viss organisationsform är lämpligare än en annan för tillsyn inom ett visst område beror således på vilka värden som betonas mest i det aktuella fallet – t.ex. effektivitet, rättssäkerhet eller lokalt inflytande.[6]

Regeringen tillsatte en utredning om tillsynen år 2000

I september 2000 tillsatte regeringen en utredning om statlig tillsyn. Uppdraget var att utreda hur tillsynen kunde bli ett tydligare och effektivare förvaltningspolitiskt instrument som bättre bidrog till kontrollen och genomförandet av politiskt fattade beslut.[7]

Som bakgrund till utredningen angavs dels att kraven på tillsyn hade ökat, dels att flera tidigare undersökningar hade visat att tillsynen var svag på många områden. De ökade kraven på tillsynen berodde enligt utredningens direktiv framför allt på EU-medlemskapet, en ökad delegering av offentliga åtaganden till lokal nivå samt avreglering och privatisering av offentlig verksamhet. Att det fanns generella problem med tillsynen hade lyfts fram av en lång rad aktörer, bl.a. Förvaltningspolitiska kommissionen, Riksrevisionsverket, Riksdagens revisorer och Statskontoret. Problemen gällde bl.a. att begreppet tillsyn användes med olika betydelser i olika författningar, vilket skapade osäkerhet om tillsynens syfte och hur den bäst skulle bedrivas. På flera områden gav heller inte författningarna tydligt besked om var tillsynsansvaret låg eller vad det innebar. Vidare framhölls att riksdag och regering hade skapat komplexa och svåröverskådliga organisationer för tillsyn där uppdrag kunde vara såväl överlappande som motstridiga. Dessutom kunde ansvarsfördelningen vara oklar mellan central, regional och lokal nivå.[8]

Genom tilläggsdirektiv fick utredningen bl.a. i uppdrag att fortsätta sitt arbete med att analysera och lämna förslag om kommunernas roll i tillsynen.[9] Utredningen fann att den kommunala tillsynen varierade och hade såväl förtjänster som brister. Enligt utredningens bedömning var det dock möjligt att åtgärda problemen inom ramen för ett fortsatt kommunalt ansvar. Men det förutsatte att staten tog ett tydligare och ökat ansvar för att styra de kommunala tillsynsuppgifterna. I sammanhanget betonades möjligheten att utfärda föreskrifter för den kommunala

---

6 Se t.ex. SOU 2002:14, s. 74 ff. I delbetänkandet konstateras att det finns betydande variationer mellan olika områden när det gäller tillsynsverksamhetens organisation. Enligt utredningen tycks detta snarare bero på att praxis har varierat under olika tider och mellan olika samhällssektorer än att det är resultatet av genomtänkta strategier och organisationsprinciper.

7 Kommittédirektiv 2000:62.

8 Ibid.

9 Se tilläggsdirektiv 2003:70. Utredningens övriga huvudområden var lämpligheten i en generell tillsynslag samt principer för finansiering av tillsynsverksamhet (SOU 2004:100, *Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn*, s. 31).

tillsynen och att de statliga myndigheterna genom sin tillsynsvägledning löpande gav stöd till och följde verksamheten.[10]

Utredningen resulterade i en skrivelse till riksdagen där bland annat vikten av tillsynsvägledning lyfts fram

Tillsynsutredningen lämnade sitt slutbetänkande i oktober 2004. Fem år senare hade regeringen utarbetat skrivelsen *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn* (skr. 2009/10:79), vilken överlämnades till riksdagen i december 2009. I skrivelsen redovisade regeringen generella bedömningar för hur en tillsynsreglering bör vara utformad.[11]

Riksdagens finansutskott välkomnade skrivelsen och ansåg i likhet med regeringen att skrivelsen kunde utgöra ett stöd och en vägledning för det fortsatta arbetet med att se över sektorslagar och deras tillsynsbestämmelser samt utgöra en utgångspunkt när regler för tillsyn på nya områden utformades. Finansutskottet delade också regeringens bedömning att tillsynen borde bli tydligare och mer enhetlig och bygga på ett enhetligt tillsynsbegrepp för att öka dess effektivitet och rättssäkerhet. I likhet med regeringen ansåg dock utskottet att det inte var lämpligt att införa en allmän tillsynslag, vilket utredningen hade föreslagit.[12] Riksdagen biföll utskottets förslag till riksdagsbeslut och lade skrivelsen till handlingarna.[13]

1.2 Motiv för granskning

Tillsyn är ett viktigt instrument för att kontrollera om de krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter efterlevs. Staten har det övergripande ansvaret men på flera områden är den operativa tillsynen delegerad till landets kommuner. Sedan länge har det dock riktats kritik mot den kommunala tillsynen, bl.a. eftersom det finns omotiverade skillnader mellan kommuner i hur tillsynen bedrivs och vilka bedömningar den resulterar i. Mot denna bakgrund har regeringen lyft fram tillsynsvägledning som det kanske viktigaste instrumentet för att komma till rätta med problemen.

Under senare år har det fortsatt att komma rapporter som pekar på problem för den kommunala tillsynen.[14] Samtidigt saknas kunskap om hur myndigheternas tillsynsvägledning fungerar i praktiken och hur den varierar mellan olika

---

10 SOU 2004:100, *Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn*, s. 15 ff.

11 Skr. 2009/10:79, s. 1 och 27 ff. I sin förvaltningspolitiska proposition från 2010, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt* (prop. 2009/10:175), anger regeringen att tillsynsregleringar som regel bör utformas i enlighet med de bedömningar som redovisats i skrivelsen.

12 Bet. 2009/10:FiU12, s. 18.

13 Skr. 2009/10:79, bet. 2009/10:FiU12, rskr 2009/10:210.

14 Riksrevisionen, 2014, *Livsmedelskontrollen* och SOU 2017:63, *Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet*.

områden. Det är också oklart i vilken utsträckning som regeringens principiella bedömningar för hur kommunernas tillsynsuppgifter ska styras har fått genomslag och i vilken mån de i så fall har fungerat på önskvärt sätt. Mot denna bakgrund anser Riksrevisionen det motiverat att granska den statliga tillsynsvägledningen till kommunerna, och att granskningen främst bör inriktas mot att öka kunskapen om hur tillsynsvägledningen fungerar och hur den kan förbättras.

1.3 Syfte, frågor och avgränsningar

Syftet med Riksrevisionens granskning är att bedöma om statens tillsynsvägledning inom vissa utvalda områden är ändamålsenlig. I granskningen har även ingått att identifiera faktorer som generellt sett kan vara viktiga för en välfungerande tillsynsvägledning.

Med tillsynsvägledning avses råd och stöd, samordning samt uppföljning och utvärdering av den kommunala tillsynen. Med ändamålsenlig tillsynsvägledning menas att den utgör ett effektivt stöd för att de kommunala inspektörerna ska kunna utföra sin tillsyn på ett effektivt, rättssäkert och likvärdigt sätt.[15] De områden som valts ut för granskning är alkoholtillsyn, kemikalietillsyn, livsmedelskontroll samt den del av miljötillsynen som Naturvårdsverket har vägledningsansvar för.

Granskningen har utgått från följande frågor:

1. Fungerar tillsynsvägledningen effektivt inom de valda områdena? Vad görs för att stödja och förbättra tillsynen och hur värderas dessa insatser av berörda aktörer?
2. Vad kännetecknar en välfungerande tillsynsvägledning och vilka förutsättningar gynnar eller försvårar arbetet med tillsynsvägledning?

I granskningen ingår att analysera vissa av myndigheternas förutsättningar för sin tillsynsvägledning. De förutsättningar som tas upp i granskningen är huvudsakligen sådana som regeringen eller myndigheterna själva kan påverka.

I granskningen ingår däremot inte att undersöka hur den kommunala tillsynen bedrivs eller vilka effekter den har på den tillsynade verksamheten. Inte heller den kommunala tillsynens förutsättningar i form av t.ex. ekonomiska eller personella resurser ingår i granskningen. En utgångspunkt för granskningen är att

---

[15] Syftet med *tillsyn* är att stärka efterlevnaden av de krav som följer av lag och andra bindande regler. En effektiv tillsyn ska således bidra till att kraven efterlevs och att avsedda effekter med regleringen uppnås. Att tillsynen är rättssäker och likvärdig innebär att den är förutsägbar respektive att ärenden med jämförbara förutsättningar bedöms på ett likartat sätt. En effektiv *tillsynsvägledning* ska främja att tillsynen bedrivs i enlighet med dessa förväntningar.

tillsynsvägledning kan ses som en nödvändig men inte tillräcklig förutsättning för en effektiv, rättssäker och likvärdig kommunal tillsyn.

1.4 Bedömningsgrunder

Regeringen styr riket och i statens verksamhet ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas. Vid sidan av dessa grundläggande krav i regeringsformen respektive 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203) är den huvudsakliga bedömningsgrunden för Riksrevisionens granskning en vidareutveckling av relevanta delar av den tillsynsskrivelse som regeringen lämnade till riksdagen i december 2009 och som riksdagen har ställt sig bakom.[16]

I skrivelsen redovisade regeringen sina bedömningar av hur en tillsynsreglering bör vara utformad. Den innehåller principer för tillsyn och tillsynsvägledning samt huvuddragen i vad tillsynsvägledningen bör innehålla, dvs. dess komponenter. Skrivelsen är emellertid inte tillräckligt konkret för att kunna användas som underlag för bedömning. Riksrevisionen har därför tolkat och utvecklat skrivelsens innehåll i syfte att tydliggöra vad som krävs för att tillsynsvägledningen ska medverka till att kommunernas tillsyn blir effektiv, likvärdig och rättssäker.

1.5 Granskningens genomförande

Som ett första steg i granskningen har Riksrevisionen utvecklat vad som krävs för att statens tillsynsvägledning på ett ändamålsenligt sätt ska främja en effektiv, likvärdig och rättssäker kommunal tillsyn. En av utgångspunkterna för detta har varit regeringens tillsynsskrivelse från 2009. Dessa krav har därefter använts för att analysera och bedöma myndigheternas tillsynsvägledande insatser.

Utöver att bedöma ändamålsenligheten i statens tillsynsvägledning inom vissa områden har det även ingått att identifiera faktorer som generellt sett kan vara viktiga för en välfungerande tillsynsvägledning. För att underlätta en sådan analys har Riksrevisionen valt att granska fyra tillsynsområden som inför granskningen tycktes variera avseende insatsernas omfattning, inriktning och resultat. Ytterligare ett argument för urvalet är att områdena sammantaget svarar för en betydande del av den tillsyn som kommunerna utför på statens uppdrag.

[16] Skr. 2009/10:79, bet. 2009/10:FiU12, rskr. 2009/10:210.

Granskningens empiriska underlag består huvudsakligen av följande:

- gruppintervjuer i tre län med företrädare för länsstyrelsen och den kommunala tillsynen i länet[17]
- skriftliga svar på Riksrevisionens frågor från Folkhälsomyndigheten, Kemikalieinspektionen, Livsmedelsverket och Naturvårdsverket samt intervjuer med berörd personal på respektive myndighet
- skriftliga svar på Riksrevisionens frågor från fyra berörda departement inom Regeringskansliet
- genomgång och analys av relevanta dokument, såsom skriftliga vägledningar, verksamhetsplaner, enkätsvar från kommuner och länsstyrelser och årsredovisningar från de centrala myndigheterna
- genomgång och analys av forskningsrapporter, utvärderingar samt officiellt tryck m.m.
- genomgång och analys av ett urval av frågor och svar som inkommit till de centrala myndigheterna från kommunala inspektörer.

I bilaga 3 redogörs närmare för granskningens underlag och metoder.

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av projektledaren Leif Svensson samt projektmedarbetarna Fredrik Bonander och Nedim Colo. Professorerna Jane Reichel (Juridiska institutionen, Stockholms universitet) och Lena Lindgren (Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet) har varit knutna till projektet som referenspersoner och gett synpunkter på granskningsupplägg och utkast till granskningsrapport.

Företrädare för Regeringskansliet (Finans-, Miljö- och energi-, Närings- och Socialdepartementen), samt Folkhälsomyndigheten, Kemikalieinspektionen, Livsmedelsverket och Naturvårdsverket har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport.

[17] Gruppintervjuerna har dokumenterats i en intervjusammanställning som finns i akten till denna rapport.

2 Statlig styrning genom tillsynsvägledning

I detta kapitel utvecklas vad som krävs för att den statliga tillsynsvägledningen ska bidra till att kommunernas tillsyn blir effektiv, likvärdig och rättssäker. Kapitlet bygger huvudsakligen på en vidareutveckling av regeringens tillsynsskrivelse och relevanta utredningar samt viss forskning inom området.

2.1 Tillsynsvägledningens beståndsdelar

Syftet med tillsynsvägledning är att styra och stödja den operativa tillsynen för att på så sätt öka enhetligheten i tillsynen och motverka icke-motiverade variationer i hur reglerna för den tillsynade verksamheten tillämpas. Tillsynsvägledningen består av tre huvudkomponenter. Dessa är råd och stöd, samordning samt uppföljning och utvärdering.[18] Insatsen är därmed utformad som ett lärandesystem där resultatet av styrningen (råd, stöd och samordning) ska återkopplas (uppföljning och utvärdering) till myndigheterna och regeringen som på grundval av detta kan justera sin verksamhet respektive styrning, osv.

2.1.1 Tillsynsvägledning i form av råd och stöd

En viktig del av de statliga myndigheternas tillsynsvägledning är att ge råd och stöd till de kommunala inspektörerna. Syftet är dels att hjälpa inspektörerna med att lägga upp sin tillsyn på ett effektivt sätt, dels att ge dem redskap för en likvärdig bedömning i det konkreta fallet. Det finns både en serviceaspekt och en innehållsaspekt när det gäller kvaliteten i myndigheternas råd- och stödverksamhet. Vägledningen måste både komma i tid och vara klargörande för att den ska vara användbar för inspektörerna.

Vid sidan av tillsynsvägledning har myndigheterna alltid rätt att utfärda allmänna råd, och ibland även föreskrifter, för den *verksamhet* som tillsynen avser. Inom ramen för sin tillsynsvägledning har myndigheterna även motsvarande rätt gentemot den *kommunala tillsynen*. Enligt regeringen bör föreskrifter om den kommunala tillsynen kunna avse frågor om krav på inventeringar och tillsynsplaner, rapportering, tillsynsfrekvenser, förebyggande åtgärder, urvalskriterier för och utförande av inspektioner, provtagning, samråd och dokumentation. Däremot bör som huvudregel föreskriftsrätten inte omfatta tillsynsorganens organisation.[19]

Råd och stöd kan huvudsakligen ges på två sätt. Antingen genom att publicera vägledningar eller genom att besvara frågor som kommer in till myndigheten.

---

[18] Skr. 2009/10:79, s. 28.
[19] Ibid, s. 29.

Genom att publicera klargörande vägledningar och tillgängliggöra redan besvarade frågor kan myndigheten minska antalet inkommande frågor från inspektörerna.

Att tolka lagstiftningen inom ett område kan vara svårt för inspektörerna. Råd och stöd handlar därför till stor del om tolkningshjälp, dvs. att ge redskap till de kommunala inspektörerna att självständigt förhålla sig till regelverket och göra likvärdiga bedömningar. Det är den kanske mest centrala delen av råd och stöd eftersom den syftar till likvärdighet och att hålla regelsystemet sammanhållet och begripligt.[20]

Riksrevisionen har i denna granskning valt att arbeta med två olika begrepp: tolkning och tolkningshjälp. Med *tolkning* avses att tillämpa en lagregel på en given situation i det enskilda fallet. Tolkning i denna specifika bemärkelse görs av den kommunala inspektören.

Med *tolkningshjälp* avses den vägledning för hur man ska tolka ett regelverk som den centrala myndigheten tillhandahåller till den kommunala inspektören. Tolkningshjälpen består av två delar, dels en analys av de rättsliga ramar som det gällande regelverket utgör (från lag ned till allmänna råd och praxisbildning), dels råd om hur inspektören bör gå tillväga för att göra sin bedömning, t.ex. vilka aspekter som bör ingå i bedömningen och hur man kan värdera dessa. För att kunna ge tolkningshjälp krävs att den vägledande myndigheten analyserar och i allmän bemärkelse gör sin tolkning av regelverket.

Att följa nedanstående steg är, enligt Riksrevisionens mening, ett lämpligt sätt för myndigheterna att utforma vägledningsmaterial för den kommunala tillsynen.[21]

1. Tydliggör vilka aspekter som bör ingå i bedömningen och hur de kan vägas samman. De grundläggande begrepp som reglerna är uppbyggda av bör diskuteras och om möjligt definieras.
2. Diskutera hur respektive aspekt kan och bör bedömas. Tydliggör var gränsen mellan tillåtet och otillåtet rimligen går. Om bedömningen förutsätter någon form av mätning bör det framgå hur detta ska ske, var gränsvärdena går och hur man hanterar osäkerheter i mätningen.
3. Vägledningen bör vara så konkret som möjligt och helst innehålla förtydligande exempel. Exemplen bör beskriva realistiska bedömningssituationer.
4. Det bör finnas råd om hur tillsynen kan gå till i praktiken, t.ex. hur man lämpligen väljer ut objekt som ska kontrolleras.

---

[20] Statskontoret uppger att kommunerna uppfattar att tolkning av lagar och andra bestämmelser är ett ansvar för de centrala myndigheterna, eftersom det är viktigt att reglerna tillämpas likartat över hela landet. Se Statskontoret, 2014, *Vägledning till en bättre tillsyn*, s. 52.

[21] Stegen har utarbetats av Riksrevisionen och testats i intervjuer med kommunala inspektörer.

Det är dock viktigt att tolkningshjälpen inte blir alltför detaljerad. Den ska hjälpa inspektören att förhålla sig till regelverket men samtidigt lämna utrymme för inspektörens självständiga och professionella bedömning.

2.1.2 Samordning

Samordning handlar huvudsakligen om tre saker:

- mötesplatser där inspektörer får träffas, knyta kontakter och utbyta erfarenheter
- gemensamma tillsynsprojekt där flera kommuner ingår och jobbar med en specifik inriktning och med en gemensam förförståelse av hur reglerna ska tolkas
- utbildningar och seminarieverksamhet där inspektörerna får tillfälle att öka kompetensen när det gäller såväl sakområdet (ny lagstiftning, nya rättsfall etc.) som generella tillsynsfärdigheter.

Insatserna syftar främst till en ökad och mer enhetlig förmåga att göra likvärdiga bedömningar av de krav som följer av lagstiftningen, men också till att initiera gemensamma tillsyner inom angelägna områden. De gemensamma projekten kan samordnas på regional eller nationell nivå. Regionala projekt är värdefulla eftersom tillsynen kalibreras inom i vart fall länet. Men för att få nationell likvärdighet krävs någon form av nationell styrning. Det innebär att regionala projekt behöver kvalitetssäkras av en nationell tillsynsvägledande myndighet.

2.1.3 Uppföljning och utvärdering

Uppföljning och utvärdering är återkopplingsmekanismer i systemet. De kan avse såväl den kommunala tillsynen som den statliga tillsynsvägledningen. För att verksamheten kontinuerligt ska kunna förbättras och anpassas till utvecklingen krävs en fungerande uppföljning och utvärdering.

Uppföljning och utvärdering är olika saker. En uppföljning svarar på vad som har hänt och om det har gått enligt plan. Det kan innebära en redovisning av antalet genomförda tillsyner inom ett visst område, antalet avvikelser etc. Uppföljning kan fånga in resultat eller i ett tidigt skede indikera effekter i relation till ett uppsatt mål. En utvärdering försöker dessutom förklara varför något har hänt. Utvärderingen bygger ofta på resultat från uppföljningen och syftar vanligen till att förstå och förklara prestationer och deras effekter. En utvärdering innefattar alltid en värdering av resultaten baserat på ett eller flera kriterier.[22] Uppföljning genomförs som regel löpande medan utvärdering, som är mer arbetsintensivt, vanligen görs vid speciella tillfällen.

---

[22] Statskontoret, 2001, *Utvärdera för bättre beslut!*.

En effektiv och likvärdig tillsyn ställer krav på ett kontinuerligt förbättringsarbete där erfarenheter av vad som är framgångsrikt för att åstadkomma regelefterlevnad tas till vara.[23] De tillsynsvägledande myndigheterna behöver följa hur kommunerna bedriver sin tillsyn för att kunna identifiera brister som bör åtgärdas.[24] De tillsynsvägledande myndigheterna bör också följa upp och utvärdera sin egen tillsynsvägledning.

Länsstyrelser genomför vanligtvis sin uppföljning av tillsynen i länet genom kommunbesök. Statskontoret har tidigare rapporterat om att dessa besök är positiva ur kommunernas synvinkel.[25]

2.2 Principer för att organisera tillsynsvägledningen

I regeringens skrivelse från december 2009 konstateras att staten behöver ta ett tydligare och ökat ansvar för att styra de kommunala tillsynsuppgifterna. Vidare formulerar regeringen följande principiella bedömningar med relevans för denna granskning.

- Begreppen tillsyn och tillsynsvägledning bör användas mer enhetligt i lagstiftningen.
- En statlig myndighet per område bör utses av regeringen för att ansvara för tillsynsvägledningen.
- Den tillsynsvägledande myndigheten bör i lag ges möjligheter att utfärda föreskrifter om tillsynen.
- Länsstyrelsen bör ges en samordnande roll inom respektive län.
- Uppgiftsfördelningen mellan den nationella myndigheten och länsstyrelsen bör regleras tydligt.

Eftersom tillsynsområdena skiljer sig åt ska det enligt regeringen vara möjligt att göra avsteg från ovanstående principer, om det finns goda skäl för detta.

Enligt riksrevisionens mening borde dessa principer öka tillsynsvägledningens förutsättningar att uppnå de avsedda effekterna på kommunernas tillsyn. Tydliga uppdrag underlättar för myndighetens interna prioriteringar och kan också bidra till realistiska förväntningar från omvärlden. Väldefinierade och enhetligt använda begrepp är ett led i denna strävan mot tydlighet. Med en enhetlig terminologi mellan olika tillsynsområden förbättras förutsättningarna för generell kunskapsuppbyggnad om tillsyn och tillsynsvägledning.

Det underlättar sannolikt också om en central myndighet tilldelas huvudansvaret för tillsynsvägledningen, medan länsstyrelsen i första hand ges en samordnande roll på regional nivå. Genom att koncentrera de personella resurserna och förenkla

---

23 SOU 2017:63, s. 283.

24 Skr. 2009/10:79, s. 37 f.

25 Statskontoret, 2014, *Vägledning till en bättre tillsyn*, s. 31 och 56.

kommunikationsvägarna gentemot inspektörerna skapas bättre förutsättningar för en nationellt likvärdig rådgivning av hög kvalitet. Länsstyrelsen har en viktig roll på lokal och regional nivå, t.ex. för att skapa mötesplatser för de kommunala inspektörerna och genom kommunbesök som kan ge en ökad insikt i hur tillsynen bedrivs i praktiken. För att uppnå tydlighet behöver uppgiftsfördelningen mellan nationell och regional nivå regleras på ett klargörande sätt.

Slutligen är det bra om den centrala myndigheten också ges möjligheter att utfärda bindande föreskrifter för kommunernas tillsyn. Det kan t.ex. handla om krav på inventeringar och tillsynsplaner, rapportering, tillsynsfrekvenser, förebyggande åtgärder, urvalskriterier för och utförande av inspektioner, provtagning, samråd och dokumentation.[26] Det kan också gälla vilka krav som ska ställas på kommunernas uppföljningsstatistik. Enhetlighet i dessa avseenden ökar enligt Riksrevisionens mening förutsättningarna för en likvärdig och effektiv tillsyn.

[26] Skr. 2009/10:79, s. 28 f.

3 Tillsyn inom fyra områden

I detta kapitel presenteras de tillsynsområden som ingår i granskningen. För varje område redovisas översiktligt hur det har organiserats samt vilken lagstiftning som styr tillsynen och därmed även tillsynsvägledningen.

3.1 Alkoholtillsyn

Den svenska alkoholpolitikens mål är att främja folkhälsan genom att minska alkoholens medicinska och sociala skadeverkningar. Målet ska nås genom insatser som motverkar skadligt dryckesbeteende och bidrar till en minskad total alkoholkonsumtion.[27] All försäljning av alkoholdrycker till konsument ska skötas på ett sådant sätt att skador i möjligaste mån förhindras.[28] Välfungerande tillsyn av bestämmelserna om alkoholservering och folkölsförsäljning är av stor vikt om målet ska uppnås.[29]

Enligt alkohollagen (2010:1622) kräver servering av spritdrycker, vin och starköl och andra jästa alkoholdrycker i normalfallet tillstånd av den kommun där serveringsstället är beläget.[30] Under vissa förutsättningar får kommunen meddela en erinran eller varning till innehavaren av serveringstillståndet, och i vissa fall ställer lagen krav på att serveringstillståndet återkallas.[31]

Tillsynen på alkoholområdet regleras huvudsakligen i 9 kapitlet alkohollagen. Där framgår bl.a. att:

- folkhälsomyndigheten har (med vissa begränsningar) tillsyn över efterlevnaden av bestämmelser i alkohollagen och anslutande föreskrifter
- länsstyrelsen har tillsyn inom länet och ska också biträda kommunerna med råd i deras verksamhet
- kommunen och Polismyndigheten har tillsyn över efterlevnaden av de bestämmelser som gäller för servering av alkoholdrycker samt tillsyn över detaljhandeln med folköl[32]
- kommunen ska upprätta en tillsynsplan som ska ges in till länsstyrelsen
- Skatteverket har tillsyn över efterlevnaden av bestämmelserna i alkohollagen avseende de som är berättigade att bedriva partihandel med spritdrycker m.m.[33]

---

27 Prop. 2009/10:125, bet. 2010/11:SoU4, rskr. 2010/11:36, s. 56.

28 3 kap. 5 § alkohollagen (2010:1622).

29 Prop. 2010/11:47, bet. 2010/11:SoU8, rskr. 2010/11:203, s. 24.

30 8 kap. 1 § alkohollagen (2010:1622). Av 8 kap. 1 a och 1 b §§ framgår vissa undantag från detta krav.

31 9 kap. 17 och 18 §§ alkohollagen (2010:1622).

32 Enligt 8 kap. 11 § alkohollagen (2010:1622) beslutar kommunen om stadigvarande serveringstillstånd men ansökan får inte bifallas utan att yttrande från polismyndigheten inhämtats. Polismyndigheten genomför tillsyn på bl.a. restauranger i syfte att kontrollera ordning och nykterhet.

33 Se 9 kap. 1 och 4 §§ alkohollagen (2010:1622).

- Konsumentverket har tillsyn avseende marknadsföring av alkoholdrycker.[34]

Av länsstyrelsernas instruktion framgår att de har ansvar för sådana tillsynsuppgifter som riksdag eller regering har ålagt dem.[35] Varje år ska länsstyrelserna redovisa till Folkhälsomyndigheten hur de har utövat sin tillsyn enligt alkohollagen.[36]

Enligt sin instruktion har Folkhälsomyndigheten ansvar för tillståndsgivning, tillsyn, tillsynsvägledning och marknadskontroll i enlighet med vad som anges i lag och förordning. Vidare framgår att myndigheten ska svara för tillsynsvägledning i frågor som gäller hälsoskydd enligt 2, 5, 6 och 9 kap. miljöbalken (1998:808).[37]

Enligt alkohollagen har Folkhälsomyndigheten tillsyn över efterlevnaden av bestämmelser i alkohollagen och anslutande föreskrifter. I en författningskommentar till lagförslaget påpekas att det av tillsynsansvaret följer en rätt att ge vägledning för tillämpning av lagen och att detta inte behöver föreskrivas i lag.[38]

I regeringens proposition till ny alkohollag framhålls också att länsstyrelserna och (dåvarande) Folkhälsoinstitutet har ansvar för att genom uppföljning och vägledning bistå kommunerna i deras tillsynsverksamhet, och att ett effektivt sådant arbete bör kunna leda till minskande skillnader i den kommunala tillsynen.[39]

3.2 Kemikalieinspektion

Kemikalier finns i nästan alla produkter och varor och används i de flesta industrier och branscher. Kemikalieproduktionen i världen har ökat kraftigt sedan 1950-talet och den globala handeln bidrar till att farliga kemiska ämnen sprids vid tillverkning, användning och i avfallsledet.[40]

Kemikalieområdet är huvudsakligen reglerat genom bindande EU-förordningar[41] och nationella bestämmelser om kemikalier som återfinns i miljöbalken[42] och miljötillsynsförordningen (2011:13). Miljöbalken kompletteras med förordningar

---

34 9 kap. 3 § alkohollagen (2010:1622).

35 2 § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

36 Förordning (2016:606) om samordning inom alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobaksområdet m.m.

37 6–7 §§ förordning (2013:1020) med instruktion för Folkhälsomyndigheten.

38 Prop. 2009/10:125, *En ny alkohollag*, s. 171.

39 Ibid, s. 152.

40 Kemikalieinspektionen 2016, *Underlag för Sveriges genomförande av Agenda 2030*, s. 13–14.

41 Se t.ex. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach).

42 Reglerna i miljöbalken tillämpas för all verksamhet och alla åtgärder som påverkar miljön.

och myndighetsföreskrifter som preciserar bestämmelserna. Av miljöbalken framgår att tillsynsmyndigheter ska kontrollera efterlevnaden av miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken.[43]

De allmänna hänsynsreglerna i andra kapitlet gäller för all verksamhet och alla åtgärder.[44] I miljöbalkens 14 kapitel finns de särskilda bestämmelserna, bl.a. om kemiska produkter och biotekniska organismer, varor som behöver en särskild reglering t.ex. på grund av sitt innehåll av kemiska produkter eller biotekniska organismer. Kemikalieinspektionen kan meddela föreskrifter till förordningarna.[45]

I miljöbalken regleras det huvudsakliga ansvaret för tillsynen på kemikalieområdet. Kommunerna har, med vissa undantag, tillsyn över miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken och över kemiska produkter och biotekniska organismer enligt 14 kap. miljöbalken. Tillsynen avser butikers och grossisters hantering och försäljning av varor som är köpta av svenska leverantörer.[46] Som exempel på tillsynsobjekt kan nämnas bensinstationer, dagligvarubutiker och färgbutiker. Vid tillsyn kontrolleras bl.a. förvaring och märkning av produkterna.

Kemikalieinspektionen bedriver egen tillsyn. Den utgår från samma regler som kommunernas tillsyn men avser andra tillsynsobjekt. Kemikalieinspektionens tillsyn avser primärleverantörers utsläppande på marknaden av kemiska produkter och bekämpningsmedel. När det gäller varor har Kemikalieinspektionen tillsyn över alla led i leverantörskedjan, dvs. även distributörer.[47] Av miljötillsynsförordningen (2011:13) framgår att länsstyrelsen ska ge vägledning och stöd till kommunerna i länet att utveckla tillsynen.[48] Kemikalieinspektionen ska ge tillsynsvägledning i frågor om utsläppande på marknaden, införsel och utförsel av kemiska produkter, biotekniska organismer och varor samt allmänhetens hantering av sådana produkter, organismer eller varor.[49]

3.3 Livsmedelskontroll

Den offentliga livsmedelskontrollen är viktig för att konsumenterna ska kunna lita på att livsmedlen är säkra och att informationen om vad de innehåller är tillförlitlig.

---

43 26 kap. 1 § miljöbalken (1998:808).

44 Prop. 2007/08:80, *Miljöbalken och EG-förordningen om kemikalieregistrering*, s. 38.

45 Ibid, s. 39. Ett exempel på föreskrifter är Kemikalieinspektionens föreskrift om bekämpningsmedel (KIFS 2008:3), som bl.a. innehåller nationella bestämmelser med krav på förpackning och märkning.

46 2 kap. 32 § miljötillsynsförordningen (2011:13).

47 Detta framgår av 2 kap. 21 § 1 a) och b) miljötillsynsförordningen (2011:13).

48 3 kap. 16 § miljötillsynsförordningen (2011:13).

49 3 kap. 6 § miljötillsynsförordningen (2011:13) och förordningen (2009:947) med instruktion för Kemikalieinspektionen.

Lagstiftningen på livsmedelsområdet omfattar alla led i livsmedelskedjan, från primärproduktion till försäljning och servering till konsumenter. Kommuner utför tillsyn av verksamheter som t.ex. restauranger, skolkök och grossister och transportörer av livsmedel. Livsmedelsverket har tillsyn över större livsmedelsindustrier, äggpackerier och mejerier, fiskproduktanläggningar, dryckestillverkare och livsmedelshanteringen på tåg och flyg. Livsmedelsverket kontrollerar även alla slakterier och vilthanteringsanläggningar.[50]

Livsmedelskontrollen regleras av EU-lagstiftning samt av nationell lagstiftning som kompletterar och preciserar. EU:s reglering av livsmedelshanteringen finns i det s.k. hygienpaketet som består av tre EU-förordningar om hygien och kontroll.[51] Lagstiftningen är till stor del målstyrd. EU kontrollerar att medlemsstaternas livsmedelskontroll följer den gemensamma lagstiftningen genom direktorat F – Hälsa och livsmedel: revisioner och analys.[52]

Hygienpaketet kompletteras av den så kallade kontrollförordningen som innehåller bestämmelser om hur medlemsstaterna ska finansiera, organisera och genomföra sin kontroll.[53] Den nationella regleringen av livsmedelskontrollen som kompletterar EU-förordningarna finns i livsmedelslagen (2006:804), livsmedelsförordningen (2006:813) samt Livsmedelsverkets kontrollplan och föreskrifter om hur kontrollen ska bedrivas.[54]

Livsmedelsföretagen ska kontrollera den egna verksamheten genom egenkontroll.[55] Livsmedelskontrollen består till största delen av oanmälda inspektioner och s.k. revisioner på livsmedelsanläggningar. Kontrollen innebär

---

50 Artikel på Livsmedelsverket webbplats, hämtad 2018-09-13, *Offentlig livsmedelskontroll*.

51 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 av den 29 april 2004 om livsmedelshygien, Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004 av den 29 april 2004 om fastställande av särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung, Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 854/2004 om fastställande av särskilda bestämmelser för genomförandet av offentlig kontroll av produkter av animaliskt ursprung avsedda att användas som livsmedel. Hygienpaketet kompletteras bl.a. av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftningen, om inrättande av europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet.

52 Dåvarande Food and Veterinary Office har bytt namn och är numera ett direktorat under DG Sante.

53 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 av den 29 april om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625 av den 15 mars 2017 om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för att säkerställa tillämpningen av livsmedels- och foderlagstiftningen och av bestämmelser om djurs hälsa och djurskydd, växtskydd och växtskyddsmedel ersätter tidigare gällande förordning (EG) nr 882/2004.

54 Se Livsmedelsverket, *Sveriges nationella kontrollplan för livsmedelskedjan 2018–2021*.

55 Se artikel 17 (EG) förordning nr 178/2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfarande i frågor som gäller livsmedelssäkerhet.

ofta en undersökning av förhållandena i anläggningen, men också att granska företagets egenkontroll.

Av livsmedelslagen (2006:804) framgår vilka myndigheter som är kontrollmyndigheter och deras uppgifter. Ansvarsfördelningen och respektive kontrollmyndighets uppgifter preciseras i livsmedelsförordningen (2006:813). Livsmedelskontrollen utförs av Livsmedelsverket, länsstyrelserna, andra statliga myndigheter och kommunerna men avser olika tillsynsobjekt.[56] Livsmedelsverket ska leda, samordna och följa upp den offentliga livsmedelskontrollen och verka för att den är effektiv och likvärdig i hela landet.[57]

Av 12 § livsmedelslagen (2006:804) framgår att Livsmedelsverket och, i fråga om länet, länsstyrelsen ska samordna övriga kontrollmyndigheters verksamhet och lämna råd och hjälp i denna verksamhet, om inte regeringen föreskriver något annat.

Enligt 28 § livsmedelsförordningen (2006:813) ska länsstyrelserna inom länet samordna kommunernas verksamhet och ge dem stöd, råd och vägledning.

3.4 Miljötillsyn

Genom miljöbalken som infördes 1999 fick Sverige en mer enhetlig miljölagstiftning.[58] I propositionen underströks att det var angeläget med en skärpt och samordnad miljötillsyn. Efterlevnaden av miljöbalkens krav är grundläggande för att Sverige ska närma sig miljömålen.[59]

Miljöbalken är ett komplext och omfattande regelverk som intar en särställning genom sin bredd, antalet tillsynsorgan och antalet tillsynsobjekt. Reglerna ställer inte precisa krav på vad som ska göras utan tar sikte på funktion eller vilken effekt som ska åstadkommas. Det innebär att såväl tillsynsmyndigheten som verksamhetsutövarna måste tolka vad reglerna betyder. Antalet objekt som omfattas av tillsyn enligt miljöbalken har uppskattats till närmare 900 000.[60]

Miljöområdet är delvis reglerat genom EU-förordningar och EU-direktiv. Regler för miljöområdet finns i miljöbalken, som består av sju avdelningar och innehåller ca 500 paragrafer. Därutöver finns ett stort antal förordningar och myndighetsföreskrifter som har meddelats med stöd av bestämmelser i miljöbalken.

---

56 11 § livsmedelslagen (2006:804).
57 2 § förordningen (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket.
58 Prop. 1997/98:45, *Miljöbalk*, s. 1.
59 Ibid, s. 491.
60 SOU 2017:63, s. 144.

Lagstiftningen inom miljöområdet finns främst i miljöbalken. De delar av miljöbalken som närmast är föremål för kommunal tillsynsverksamhet är kapitel 2, 9, 10, 14 och 15. Vidare är kapitlen 26, 29 och 30 centrala för tillsynens genomförande.[61] Det finns också ett stort antal förordningar som t.ex. förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Vidare finns regler i Naturvårdsverkets föreskrifter, t.ex. om rening och kontroll av utsläpp av avloppsvatten från tätbebyggelse (NFS 2016:6). Naturvårdsverket har också givit ut allmänna råd.

Av miljöbalken framgår bl.a. att Naturvårdsverket, länsstyrelserna och kommunerna ska utöva tillsyn men att de har ansvar för olika tillsynsobjekt.[62] Tillsynen utförs till övervägande del av länsstyrelser och kommuner. I miljötillsynsförordningen tydliggörs vilka myndigheter som har hand om tillsynsvägledningen för vissa specifika områden i miljöbalken. Alla centrala myndigheter har fått ansvaret för en viss avgränsad tillsynsvägledningsuppgift utom Naturvårdsverket som fått ansvaret för den del som är kvar när de andra myndigheterna har tilldelats sina uppgifter. Naturvårdsverkets operativa tillsyn är begränsad jämfört med det bredare tillsynsvägledningsuppdraget.

Naturvårdsverkets tillsynsvägledande uppgifter avser i huvudsak följande områden:

- avfall
- avlopp, dagvatten, ledningsnät och slam
- bekämpningsmedel och kemikalier
- buller från vägar, spår, industrier och byggplatser
- förbränningsanläggningar
- förorenad mark
- köldmedier och fluorerade växthusgaser
- industriutsläppsdirektivet.

Ansvaret för tillsynsvägledningen delas mellan Naturvårdsverket och länsstyrelserna. Länsstyrelserna ska enligt 3 kap. 16 § miljötillsynsförordningen ge vägledning i länet. I detta ansvar ingår också att ge kommunerna stöd för att utveckla tillsynen. Naturvårdsverket ska ge tillsynsvägledning till operativa tillsynsmyndigheter i frågor som avser tillämpningen av bestämmelserna i 26 kap. (om tillsyn) och 30 kap. (om miljösanktionsavgifter) i miljöbalken.[63]

---

61 Se även Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 528/2012 av den 22 maj 2012 om tillhandahållande på marknaden och användning av biocidprodukter.

62 26 kap. 3 § miljöbalken (1998:808).

63 3 kap. 2 § miljötillsynsförordningen (2011:13).

4 Myndigheternas tillsynsvägledning

I detta kapitel redovisas Riksrevisionens iakttagelser avseende tillsynsvägledningen inom de fyra områden som har granskats. Inledningsvis redovisas iakttagelser avseende tillsynsvägledningens förutsättningar. Därefter redovisas iakttagelser om tillsynsvägledningens olika delar, dvs. råd och stöd, samordning samt uppföljning och utvärdering.

4.1 Förutsättningar för tillsynsvägledning

4.1.1 Varierande resurser för tillsynsvägledning

Det finns skillnader i hur mycket resurser myndigheterna avsätter för tillsynsvägledning. En förklaring till detta skulle kunna vara att uppdragen varierar i omfattning och komplexitet. Det finns emellertid inget tydligt samband mellan myndigheternas uppdrag och avsatta resurser. I Kemikalieinspektionens fall underlättar dock personalens tillsynserfarenheter i kombination med en välutvecklad praxis på EU-nivå för myndighetens vägledningsarbete.

Av nedanstående tabell framgår hur mycket resurser som de fyra myndigheterna avsätter för sådan tillsynsvägledning som ingår i granskningen.

Tabell 1 Centrala myndigheters resurser för tillsynsvägledning 2017

	Personal (årsarbetare)*	Kostnader (miljoner kr)*
Folkhälsomyndigheten	5 (1 %)	6 (2 %)
Kemikalieinspektionen	2 (1 %)	4 (2 %)
Livsmedelsverket	32 (6 %)	32 (10 %)
Naturvårdsverket	11 (2 %)	16 (4 %)

*Anm. *) Värdet inom parentes avser procentuell andel av totalen för myndigheten.*

Källa: Skriftliga svar på Riksrevisionens frågor samt myndigheternas regleringsbrev och årsredovisningar.

Som framgår av tabellen avsätter Livsmedelsverket mest resurser för tillsynsvägledning. Därefter kommer Naturvårdsverket. Minst resurser avsätter Folkhälsomyndigheten och Kemikalieinspektionen.

Om bestämmelserna i den lagstiftning som inspektörerna ska tillse är många, komplicerade och vagt formulerade är uppdraget att ge ändamålsenlig tillsynsvägledning sannolikt mer omfattande än om reglerna är få, enkla och tydligt preciserade. Om det dessutom redan finns auktoritativa uttolkningar och konkretiseringar av lagstiftningen som gjorts av annan aktör, t.ex. på EU-nivå, så innebär det att det tillsynsvägledande uppdraget blir mindre för myndigheten.

Naturvårdsverkets tillsynsvägledningsuppgift är, enligt Riksrevisionens bedömning, den mest omfattande följt i tur och ordning av Livsmedelsverkets, Kemikalieinspektionens och Folkhälsomyndighetens. Lagstiftningen som styr Kemikalieinspektionens arbete med vägledning har en väl utvecklad EU-praxis. Det innebär att lagstiftningen på området har specificerats och därmed är tydligare än för de övriga områdena. Sådan EU-praxis saknas i princip för övriga tre områden.

Att en central myndighet bedriver egen operativ tillsyn brukar framhållas som en betydelsefull faktor för förmågan att ge god tillsynsvägledning. Denna fördel kan graderas beroende på vilken typ av tillsynserfarenheten det handlar om: (1) generell erfarenhet av tillsyn oavsett område, (2) erfarenhet av tillsyn inom liknande eller närliggande område och (3) erfarenhet av tillsyn på exakt samma område som där man ger tillsynsvägledning. Om dessutom samma personal både utför operativ tillsyn och ger tillsynsvägledning så kan förutsättningarna för tillsynsvägledning av hög kvalitet förväntas öka ytterligare.

Folkhälsomyndigheten bedriver egen operativ tillsyn över tillverkning av alkohol och alkoholdrycker samt handel med teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat medan kommunerna har tillsyn över servering av alkoholdrycker och försäljning av folköl. Den personal som ger tillsynsvägledning bedriver inte egen tillsyn.

Kemikalieinspektionens operativa tillsyn avser till stor del samma regler som kommunernas tillsyn, men tillsynen avser i viss mån olika tillsynsobjekt. Den personal hos Kemikalieinspektionen som ger tillsynsvägledning bedriver också egen operativ tillsyn. Berörd personal vid inspektionen anser att det är en fördel att ge vägledning på samma område som där man bedriver operativ tillsyn.[64]

Livsmedelsverket och kommunerna har tillsyn över olika objekt men inom samma område. I vissa enstaka fall arbetar tillsynsvägledare även med egen operativ tillsyn. Naturvårdsverket bedriver egen operativ tillsyn inom miljöområdet men tillsynen avser andra objekt och delvis andra regler än den kommunala tillsynen. I enstaka fall bedriver den tillsynsvägledande personalen på Naturvårdsverket även egen operativ tillsyn.

[64] Intervju vid Kemikalieinspektionen, 2018-03-07.

4.1.2 Folkhälsomyndighetens uppdrag är inte tydligt

Folkhälsomyndigheten har ett tillsynsvägledande uppdrag när det gäller alkoholtillsyn men myndigheten anser inte att detta uppdrag är tydligt beskrivet i alkohollagen. Det framgår inte heller tydligt och klart av myndighetens instruktion. Denna otydlighet kan leda till oklara förväntningar hos kommunerna och till gränsdragningsproblem gentemot länsstyrelserna.

Tydliga uppdrag underlättar för myndigheternas interna prioritering och kan också bidra till realistiska förväntningar från omvärlden på myndigheternas verksamhet. Att använda en enhetlig och väldefinierad terminologi är därvid ett viktigt inslag enligt Riksrevisionens mening.

Som tidigare framgått (avsnitt 3.1) har Folkhälsomyndigheten ansvaret för tillsyn över efterlevnaden av alkohollagens bestämmelser och anslutande föreskrifter. Av en författningskommentar till lagförslaget framgår att detta också innebär en rätt att ge vägledning för lagens tillämpning.[65] I propositionen framhålls också att myndigheten tillsammans med länsstyrelsen har ett ansvar för att genom uppföljning och vägledning bistå kommunerna i deras tillsynsverksamhet.[66]

Det har också konstaterats att Folkhälsomyndigheten enligt sin instruktion har ansvar för tillsynsvägledning i enlighet med vad som anges i lag och förordning. I instruktionen anges också specifikt att myndigheten har ett tillsynsvägledningsansvar för hälsoskydd enligt vissa kapitel i miljöbalken. Någon motsvarande precisering avseende ett tillsynsvägledningsansvar för alkoholtillsynen görs emellertid inte.

Riksrevisionens bedömning är att Folkhälsomyndigheten har tilldelats ett ansvar för att ge tillsynsvägledning till kommunerna avseende deras alkoholtillsyn, men att detta ansvar skulle kunna uttryckas tydligare. För att förstå att myndigheten har en tillsynsvägledande uppgift krävs att man tar del av förarbeten till lagstiftningen samt att man har kunskap om vad tillsynsvägledning vanligen innebär.

Av Folkhälsomyndighetens skriftliga svar på Riksrevisionens frågor framgår att man också anser att myndigheten har ett tillsynsvägledningsansvar. Vidare framhåller myndigheten att detta ansvar innefattar råd och stöd, samordning samt uppföljning och utvärdering.[67]

I sitt skriftliga svar framhåller Folkhälsomyndigheten vidare att deras tillsynsvägledande uppdrag inte är tydligt beskrivet i alkohollagen, bl.a. eftersom begreppet tillsynsvägledning inte nämns i lagen medan det nämns att länsstyrelserna ska biträda kommunerna med råd. Folkhälsomyndigheten

---

65 Prop. 2009/10:125, s. 171.

66 Ibid, s. 151.

67 Folkhälsomyndighetens skriftliga svar på Riksrevisionens frågor, 2018-02-13.

hänvisar också till alkohollagens förarbeten som stöd för sitt tillsynsvägledande uppdrag. Enligt Folkhälsomyndigheten finns det risk för att den otydliga uppdragsbeskrivningen på sikt leder till en otydlig gränsdragning gentemot länsstyrelsen.

4.1.3 Arbets- och ansvarsfördelningen mellan central och regional nivå är inte tydlig

Regeringen har avstått från att fördela ansvaret mellan de centrala myndigheterna och länsstyrelserna. I stället förväntas myndigheterna själva komma fram till en lämplig ansvarsfördelning. I vissa fall har detta skapat en oklar och ineffektiv arbets- och ansvarsfördelning mellan central och regional nivå.

I vissa situationer då kommunerna har tillsynsansvaret kan det vara lämpligt att länsstyrelserna ges delar av samordningsansvaret inom respektive län. Uppgiftsfördelningen mellan den samordnande myndigheten på nationell nivå och länsstyrelserna bör då tydligt regleras. Av tillsynsskrivelsen framgår att ansvaret för tillsynsvägledning och för utfärdandet av föreskrifter om tillsynen bör ges till en myndighet med ett nationellt uppdrag.[68] Bakgrunden till regeringens bedömning var den generella kritik som riktats mot dåligt samordnad tillsynsverksamhet samt oklara ansvarsförhållanden vilket i förlängningen hotade rättssäkerheten.[69]

Arbets- och ansvarsfördelningen uttrycks på olika sätt i lag eller förordning för de fyra tillsynsområdena. Enligt alkohollagen ska länsstyrelserna ge kommunerna råd i deras tillsynsverksamhet.[70] Någon motsvarande roll ger däremot inte alkohollagen explicit till Folkhälsomyndigheten. Länsstyrelserna och Folkhälsomyndigheten har en informell överenskommelse om ansvarsfördelningen när det t.ex. gäller att svara på frågor från kommunerna.[71] Av förarbetena till alkohollagen framgår emellertid att Folkhälsomyndigheten har ett vägledande uppdrag när det gäller lagens tillämpning, vilket delvis täcker begreppet tillsynsvägledning.[72]

Livsmedelslagen anger att länsstyrelsen inom länet har ansvar för att lämna råd och hjälp till kommunernas livsmedelskontroll och ger samtidigt motsvarande uppdrag på nationell nivå till Livsmedelsverket.[73] Enligt miljötillsynsförordningen

---

68 Skr. 2009/10:79, s. 29.

69 Ibid, s. 27 ff.

70 9 kap. 1 § alkohollagen (2010:1622).

71 E-post från Folkhälsomyndigheten, 2018-10-19.

72 Se prop. 1994/95:89, *Förslag till alkohollag*, s. 52 och prop. 2009/10:125, bet. 2010/11:SoU4, rskr. 2010/11:36, s. 152.

73 12 § livsmedelslagen (2006:804).

ska länsstyrelserna inom länet ge tillsynsvägledning samt stöd till kommunerna att utveckla sin tillsyn. På nationell nivå har Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket i uppdrag att ge tillsynsvägledning för sina respektive delar av miljöbalken.[74]

Av Folkhälsomyndighetens instruktion framgår enbart att myndigheten ansvarar för tillsynsvägledning i enlighet med vad som anges i lag och förordning. Kemikalieinspektionens instruktion slår fast att myndigheten ansvarar för den centrala tillsynsvägledningen inom sitt område. Livsmedelsverket ska enligt sin instruktion verka för en effektiv och likvärdig livsmedelskontroll i hela landet samt leda, samordna och följa upp livsmedelskontrollen.[75] Instruktionen till Naturvårdsverket anger att myndigheten ska ansvara för tillsynsvägledning inom sitt område.[76]

I den praktiska tillämpningen av livsmedelslagen (2006:804) har Livsmedelsverket kommit överens med länsstyrelserna om att myndigheten ska ha hela ansvaret för rådgivning till kommunerna inom livsmedelsområdet[77] medan länsstyrelserna i stället arbetar med regional samordning och revision.[78] Kemikalieinspektionen har tagit på sig motsvarande ansvar som Livsmedelsverket men utan någon formell överenskommelse. Enligt företrädare för Kemikalieinspektionen saknar länsstyrelserna den kompetens som krävs för tillsynsvägledning inom kemikalieområdet.[79] Länsstyrelserna bekräftar att de sällan har någon roll i Kemikalieinspektionens nationella projekt.[80]

Sedan länge har länsstyrelsens tillsynsvägledning inom flera områden utsatts för kritik,[81] och kritiken tycks ha tilltagit under senare tid.[82] Modellen med delat ansvar mellan den centrala tillsynsmyndigheten och länsstyrelsen uppfattas av många inspektörer som en onödig tvåstegsmodell.[83]

---

74 3 kap. 16 § miljötillsynsförordningen (2011:13).

75 2 § förordningen (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket.

76 3 § förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.

77 Överenskommelse mellan Livsmedelsverket och Länsstyrelserna, 2006-10-27, Dnr 2877/06 (SLV).

78 Intervjuer vid Östergötlands, Västernorrlands och Kalmars län, Intervjusammanställning, s. 47, 112 och 165.

79 Intervju vid Kemikalieinspektionen, 2018-03-07 s. 2.

80 Intervjuer vid Östergötlands, Västernorrlands och Kalmars län, Intervjusammanställning, s. 59, 122 och 175.

81 Tillsyns- och föreskriftsrådet, 2007, *Utvärdering av tillsynsvägledningen avseende Miljöbalken*, s. 37 ff.

82 Statskontoret, 2014, *Vägledning till en bättre tillsyn*, s. 48 och Riksrevisionen 2017, *Tillsyn av ställföreträdare och överförmyndare*.

83 Miljö- och energidepartementets svar på Riksrevisionens frågor, 2018-05-16.

4.2 Råd och stöd

En viktig del av tillsynsvägledningen är råd och stöd till de kommunala inspektörerna. Denna vägledning ska dels öka inspektörernas förmåga att planera och genomföra sin tillsyn på ett effektivt och rättssäkert sätt, dels ge inspektörerna redskap för att självständigt göra bedömningar som är nationellt likvärdiga. Råd- och stödverksamhet består främst av att myndigheten publicerar vägledningar för tillsynen samt besvarar frågor per telefon och e-post.

4.2.1 Betydande skillnader mellan myndigheternas vägledningar

Folkhälsomyndigheten erbjuder få skriftliga vägledningar, vilka sammantaget inte svarar mot inspektörernas behov. Det utbud av vägledningar som Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket erbjuder svarar däremot i allt väsentligt mot inspektörernas behov.

Naturvårdsverkets vägledning ska täcka ett omfattande regelverk och myndigheten har tagit fram ett stort antal skriftliga vägledningar. En vanlig uppfattning bland inspektörerna är dock att materialet är svåröverskådligt och inte särskilt användarvänligt.

Riksrevisionens genomgång av de vägledningar som myndigheterna själva framhåller som goda exempel visar att det finns ett förbättringsutrymme.

Folkhälsomyndigheten

Folkhälsomyndigheten har fyra vägledningar: Modell för kommunala riktlinjer för alkoholservering, Alkoholservering på särskilda boenden, Handbok i tillsyn och Kontrollköpsguiden. Innan den nya alkohollagen infördes 2011 tillhandahöll myndighetens föregångare (Folkhälsoinstitutet) en handbok (Handbok Alkohollagen) som tydliggjorde arbetet och innehöll både lagregler och förklarande text.[84] När den nya alkohollagen trädde i kraft 2011 slutade myndigheten att uppdatera denna handbok.

Såväl kommunala inspektörer som handläggare vid länsstyrelsen beklagar att handboken har dragits in och att det inte längre finns tillräcklig vägledning för att göra bedömningar. Detta framförs särskilt mot bakgrund av att det finns så få rättsfall och att de som finns spretar åt olika håll.[85] Bristen på rättsfall beror i sin tur på att krögare sällan överklagar tillsynsbeslut. Trots att det har gått flera år sedan den nya alkohollagen infördes så är många viktiga begrepp fortfarande odefinierade, t.ex. ”matkrav”, ”lokal” och ”ordning”.[86] Generellt upplever alkoholinspektörerna att Folkhälsomyndigheten har abdikerat, och helt lämnat

[84] Statens folkhälsoinstitut, 2009, *Handbok Alkohollagen*.

[85] Intervjuer vid Östergötlands, Västernorrlands och Kalmars län, Intervjusammanställning, s. 4, 68 f, 128 och 132 f.

[86] Intervjuer vid Östergötlands, Västernorrlands och Kalmars län, Intervjusammanställning, s. 6 f, 72, 130 och 132 f.

länsstyrelserna med uppgiften att ge råd och stöd. Det är inte ovanligt att handboken fortfarande används eftersom det saknas alternativ för inspektörerna.[87]

Kemikalieinspektionen

Kemikalieinspektionens handledningar för kommunal tillsyn omfattar enstaka publikationer, flera ”tillsynspaket” med råd och tips samt dokumentation till enskilda projekt. Myndigheten uppdaterar dessa regelbundet.[88]

Inspektörerna anser att den skriftliga vägledningen är tydlig och detaljerad, vilket också anses gälla för övrig tillsynsvägledning från Kemikalieinspektionen. Vägledningsmaterialet tas fram i samband med de nationella projekt som myndigheten initierar med jämna mellanrum, men materialet behålls och fungerar sedan som allmänt tillgänglig vägledning.[89] Visst vägledningsmaterial tas även fram utanför de nationella projekten.

Livsmedelsverket

Livsmedelsverket har omfattande vägledningar för kommunal tillsyn, bl.a. om hur offentlig kontroll bör utföras och följas upp.[90] Det finns också vägledningar för kontroll av storkök och dagligvaruhandeln. Verket har även vägledning i form av en app som kallas Kontrollwiki. I denna kan inspektörerna söka fram information efter behov. Myndighetens nuvarande planer är att efter hand överföra alla skriftliga vägledningar till Kontrollwiki. Detta kommer enligt myndigheten att göra det enklare att hålla materialet uppdaterat.[91]

Inspektörernas uppfattning om Kontrollwiki är något delad. Vissa tycker den är bra eftersom det går lätt att hitta relevant och uppdaterad information samlat på ett ställe. Andra inspektörer anser att det inte är så lätt att hitta och att man inte får någon helhetsbild eller överblick. Enligt inspektörerna innehåller de senaste kontrollhandböckerna många bra och förtydligande exempel. Samtidigt anser flera att vägledningen ofta kommer långt efter att en författning har trätt i kraft, trots att Livsmedelsverket sedan länge känt till vad den nya författningen ska innehålla.[92]

Naturvårdsverket

Det regelverk som Naturvårdsverket ska ge tillsynsvägledning för är omfattande. I enlighet med detta har myndigheten också tagit fram ett stort antal vägledningar.[93]

---

87 Intervjuer vid Östergötlands, Västernorrlands och Kalmars län, Intervjusammanställning, s. 41 f, 110 f och 161.

88 Kemikalieinspektionens skriftliga svar på Riksrevisionens frågor, 2018-04-20, s. 2 f.

89 Intervjuer vid Västernorrlands och Kalmars län, Intervjusammanställning, s. 79 f och 138.

90 Livsmedelsverkets skriftliga svar på Riksrevisionens frågor, 2018-04-23, s. 4.

91 Ibid, s. 5.

92 Intervjuer vid Östergötlands, Västernorrlands och Kalmars län, Intervjusammanställning, s. 21, 92 f, 142 och 145.

93 Naturvårdsverkets skriftliga svar på Riksrevisionens frågor, 2018-04-27, s. 7.

På senare tid har Naturvårdsverket också fastställt en guide för hur man ska arbeta med att ta fram vägledningar.[94]

Miljöinspektörerna framhåller att den skriftliga vägledningen från Naturvårdsverket sammantaget är omfattande och svåröverblickbar. I flera fall anses vägledningarna vara för abstrakta och inte anpassade för användarna. Man efterfrågar fler checklistor och bedömningsmallar och tycker att det ofta saknas exempel på vad som är särskilt viktigt eller vad som utgör knäckfrågor. Samtidigt framhålls att det finns exempel på vägledning som fungerar bra, t.ex. en FAQ om köldmedier.[95] Det anses emellertid vara problematiskt när vägledningarna inte uppdateras trots att ny lagstiftning har trätt i kraft.[96]

Riksrevisionens genomgång av fyra vägledningar

Riksrevisionen har analyserat en vägledning vardera för de fyra myndigheter som ingår i granskningen (se bilaga 1). Myndigheterna har själva fått välja den vägledning som de anser bäst. Sammanfattningsvis visar genomgången att de utvalda vägledningarna från Folkhälsomyndigheten, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket håller förhållandevis god kvalitet medan Naturvårdsverkets vägledning inte anlägger något tillsynsperspektiv. Nedanstående vägledningar har analyserats.

Folkhälsomyndigheten: Kontrollköpsguiden.[97] Enligt Riksrevisionens bedömning svarar guiden i huvudsak mot de behov av vägledning som en inspektör har. Det finns dock flera aspekter att förbättra, t.ex. saknas hänvisning till kapitel och paragrafer i lagtexten samt motivet till den aktuella lagregeln. Det ges heller inte tillräckligt med förtydligande exempel.

Kemikalieinspektionen: Tillsynshandledning – tillsyn av CLP-märkning[98] *i handeln.*[99] Enligt Riksrevisionens bedömning fungerar denna vägledning relativ väl. Urvalet av tillsynsobjekt diskuteras inledningsvis på ett sätt som bör vara användbart för inspektörerna. De begrepp som utgör basen för lagstiftningen och därmed tillsynen diskuteras därefter på ett ingående sätt. I vägledningen behandlas också arbetsgången och bedömningen samt när och hur sanktioner ska delas ut.

---

94 Naturvårdsverket 2017, *Vägledningsguiden*.

95 Intervjuer vid Kalmars län, Intervjusammanställning, s. 151.

96 Intervjuer vid Västernorrlands län, Intervjusammanställning, s. 99 f och 103.

97 Folkhälsomyndigheten 2017, *Kontrollköpsguiden*.

98 CLP står för engelskans "classification, labelling and packaging" (klassificering, märkning och förpackning). Det är ett system för klassificering och märkning av kemikalier, som grundas på FN:s globalt harmoniserade system (GHS). Gemensamma internationella regler ska ge bättre skydd för hälsa och miljö och underlätta internationell handel.

99 Kemikalieinspektionen 2017, *Tillsynshandledning – tillsyn av CLP-märkning i handeln*.

Livsmedelsverket: Avsnitt i Kontrollwiki[100] *som handlar om dricksvatten*.[101] Enligt Riksrevisionens bedömning fungerar denna vägledning väl förutsatt att man behärskar sökfunktionerna och har viss grundkunskap inom området. Information om dricksvatten finns spridd på flera sidor och det krävs viss färdighet för att få fram relevanta uppgifter. Vissa avsnitt är allmänt hållna men det finns också information som är direkt inriktad mot inspektörerna och deras arbetsuppgift.

Naturvårdsverket: Vägledning om tillstånd och anmälan vid användning av växtskyddsmedel inom särskilda områden.[102] Naturvårdsverkets uppfattning är att handläggning av anmälningsärenden faller under tillsyn. Enligt Riksrevisionens bedömning utgör denna vägledning inte ett tillräckligt stöd för tillsyn. Vägledningen redogör för hur bedömningen ska göras för att bevilja eller avslå en ansökan om tillstånd, vilket utgör en grund för att bedriva tillsyn i ett senare skede. Däremot berör inte vägledningen hur själva tillsynen ska gå till efter det att ett eventuellt tillstånd har beviljats.

4.2.2 Varierande service och kvalitet i myndigheternas frågesvar

Det tar lång tid för Folkhälsomyndigheten att besvara inkomna frågor och svaren innehåller endast i begränsad utsträckning bedömningshjälp. Frågor till Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket besvaras snabbt och ger relevant bedömningshjälp. Referenserna till gällande regler kan dock bli tydligare.

Naturvårdsverket har långa svarstider och svaren innehåller generellt sett begränsad bedömningshjälp. Variationen är dock stor och det finns exempel på svar av hög kvalitet.

När inspektörer ställer frågor till den vägledande myndigheten är tre aspekter särskilt viktiga. *För det första* att svaret ger tydliga besked om hur inspektören ska tänka för att kunna göra en likvärdig bedömning i den aktuella frågan. Till exempel vilka aspekter som bör beaktas och hur avvägningar bör göras, etc. *För det andra* bör det finnas en tydlig referens till de bindande regler som gäller för den aktuella frågan. *För det tredje* behöver svaret på frågan komma i rimlig tid, maximalt 14 dagar, för att ett frågesvar ska vara användbart för den enskilda frågeställaren.[103] Frågesvar kan också ha ett generellt intresse för såväl inspektörer som verksamhetsutövare och det är därför viktigt att sådana svar görs tillgängliga, t.ex. genom att publiceras på myndighetens webbplats.

---

[100] Åtkomst till Kontrollwiki finns på Livsmedelsverkets webbplats.

[101] I huvudsak har följande avsnitt bedömts: *Dricksvatten*, *När ska lagstiftningen dricksvatten tillämpas* och *Mikrobiologiska säkerhetsbarriärer*.

[102] Naturvårdsverket 2017, *Vägledning om tillstånd och anmälan vid användning av växtskyddsmedel inom särskilda områden*.

[103] Enligt Riksrevisionens intervjuer med inspektörer bör svar inkomma inom 14 dagar.

Folkhälsomyndigheten besvarar vissa frågor från allmänhet och verksamhetsutövare medan frågor från de kommunala inspektörerna i första hand ska hanteras av länsstyrelsen. I den mån länsstyrelsen inte kan hantera frågan (antingen direkt eller i sitt nätverk) så kan den skickas vidare till Folkhälsomyndigheten.

Kemikalieinspektionen besvarar frågor från inspektörer genom funktionen ”fråga Kemikalieinspektionen”, vägledningsnätverket samt publicerade svar i sin FAQ.[104]

Livsmedelsverket arbetar med frågor från inspektörer som rör tolkning av lagstiftningen samt information och rådgivning om import. Den huvudsakliga kontaktytan är webbplatsen Livstecknet, men man kan också skicka e-post eller ringa.[105]

Naturvårdsverket ger löpande svar på frågor per e-post och telefon.[106] Även länsstyrelserna svarar på frågor eftersom även de är ansvariga för tillsynsvägledning på regional nivå.[107]

Riksrevisionen har begärt in och analyserat ett 100-tal frågor och svar vardera från de granskade myndigheterna (se bilaga 2). I nedanstående tabell sammanfattas resultaten.

Tabell 2 Sammanställning av olika kvalitetsaspekter i myndigheternas frågesvar

	Tolkningshjälp i samband med bedömning	Referens till bestämmelser	Dagar till svar median / max	Dagar till svar percentil 25 / 75
Folkhälsomyndigheten	42 %	76 %	8 / 107	3 / 21
Kemikalieinspektionen	85 %	45 %	1 / 22	0 / 4
Livsmedelsverket	90 %	50 %	3 / 29	1 / 7
Naturvårdsverket	60 %	62 %	10 / 179	2 / 32

Källa: Bearbetning av Riksrevisionens undersökning av fyra myndigheters frågesvar

Av tabellen ovan framgår att Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket ofta ger tolkningshjälp till inspektörerna. I något mer än hälften av fallen ges motsvarande hjälp från Naturvårdsverket medan Folkhälsomyndigheten mer sällan ger sådan hjälp. Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket svarar också snabbt. Mediantiden för deras svar är 1 respektive 3 dagar, och 75 procent av svaren avges inom 4 respektive 7 dagar.

104 Kemikalieinspektionens skriftliga svar på Riksrevisionens frågor, 2018-04-20, s. 2.
105 Livsmedelsverkets skriftliga svar på Riksrevisionens frågor, 2018-04-23, s. 1 f.
106 Ibid s. 4
107 Intervjuer vid Västernorrlands och Kalmars län, Intervjusammanställning, s. 123 f och 173.

Folkhälsomyndigheten och Naturvårdsverket tar längre tid på sig att svara, men i genomsnitt är svaren något snabbare än de 14 dagar som inspektörerna har angett som gräns i Riksrevisionens intervjuer. Emellertid kommer 25 procent av svaren först efter ca en månad, och i vissa fall tar det betydligt längre tid än så.

När det gäller att tydligt hänvisa till de bindande regler som gäller är situationen den omvända. Det gör Folkhälsomyndigheten och Naturvårdsverket förhållandevis ofta medan Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket gör det i mindre utsträckning. Det faktum att Folkhälsomyndigheten och Naturvårdsverket förhållandevis ofta lämnar en referens till gällande regler bör dock vägas mot den kritik som framförts om att de enbart hänvisar till lagstiftningen och inte ger någon hjälp att tolka den.

Alkoholinspektörerna bekräftar att de inte får ställa frågor direkt till Folkhälsomyndigheten utan är hänvisade till länsstyrelserna. Att få svar därifrån tar dock lång tid, särskilt om frågan är komplicerad. Dessutom återger länsstyrelsen ofta bara reglerna, vilket inte tillför något nytt för inspektören.[108]

Att ställa frågor till Kemikalieinspektionen uppfattas som oproblematiskt av de kommunala inspektörerna. Svaren håller hög kvalitet och det går snabbt att få svar.[109] Ett fåtal svar publiceras på myndighetens webbplats under rubriken ”Fråga Kemikalieinspektionen”. I samband med olika samverkansprojekt tar myndigheten även fram FAQ:er och publicerar dessa på vägledningsnätverket.[110]

Livsmedelsinspektörerna är generellt sett nöjda med Livsmedelsverkets frågesvar. I första hand vänder man sig till ”Livstecknet” med frågor. På detta forum för frågor och svar som Livsmedelsverket administrerar finns ofta relevanta svar, annars kan man själv ställa en fråga där. Det går dessutom att ringa till Livsmedelsverket om man inte är nöjd med svaret.[111]

De flesta miljöinspektörerna vänder sig först till länsstyrelserna och därefter till Naturvårdsverket om frågan inte är löst. Det är svårt att komma fram på telefon till Naturvårdsverket och det tar lång tid att får svar på e-post. Svarens kvalitet anses dock vanligen vara god. Riksrevisionens genomgång av frågesvaren visar dock att kvaliteten varierar, beroende på vilken enhet inom myndigheten som svarat. På länsstyrelserna är kvaliteten på frågesvaren ofta personberoende.[112]

---

108 Intervjuer vid Östergötlands, Västernorrlands och Kalmars län, Intervjusammanställning, s. 3 f, 69 f, 127, 130.

109 Intervjuer vid Västernorrlands län, Intervjusammanställning, s. 78.

110 Intervjuer vid Kalmars län, Intervjusammanställning, s. 135 samt e-post från Kemikalieinspektionen, 2018-10-26.

111 Intervjuer vid Östergötlands, Västernorrlands och Kalmars län, Intervjusammanställning, s. 20, 88, 92, 141.

112 Intervjuer vid Östergötlands, Västernorrlands och Kalmars län, Intervjusammanställning, s. 28, 98 f, 152.

4.2.3 Myndigheterna har olika inställning till att ge tolkningshjälp

Folkhälsomyndigheten anser inte att man ska tolka lagen åt inspektörerna eftersom man inte har något tolkningsföreträde. Förtydliganden ska endast göras med utgångspunkt i domstolsbeslut.

Enligt Kemikalieinspektionen är lagstiftningen detaljerad och tolkad på EU-nivå. Man anser inte att myndigheten ska tolka de få bestämmelser som inte är detaljerade.

Livsmedelsverket framhåller att tolkning av lagstiftningen är en viktig uppgift för myndigheten eftersom det främjar nationell likvärdighet.

Naturvårdsverket anser att tolkning av regelverket ingår som en del i arbetet med råd och stöd men man är inte särskilt benägen att ge konkret tolkningshjälp om det saknas domstolspraxis.

I många fall behöver de regler som tillsynen avser konkretiseras för att kunna tillämpas på en viss given situation. Den kommunala inspektörens bedömning ska ta hänsyn till de specifika omständigheterna i det enskilda fallet, samtidigt som det ställs krav på rättssäkerhet och nationell likvärdighet. För att tillgodose dessa delvis motstridiga krav behöver den tillsynsvägledande myndigheten ge tolkningshjälp till de kommunala tillsynsmyndigheterna. Det innebär dels att informera om det rådande rättsläget, dels att hjälpa inspektören med hur han eller hon ska gå tillväga för att göra sin bedömning (se avsnitt 2.1.1). I vissa fall kan det också krävas att myndigheten tar initiativ till en konkretisering av reglerna genom sina föreskrifter eller allmänna råd, eller genom att uppmärksamma regeringen på frågan. I sådana fall handlar det enligt Riksrevisionens mening inte längre om tillsynsvägledning utan om myndighetens allmänna ansvar att förtydliga regelverket.

Folkhälsomyndigheten

Enligt representanter för Folkhälsomyndigheten ska myndigheten inte tolka alkohollagen åt inspektörerna eftersom myndigheten inte har något tolkningsföreträde.[113] Man framhåller att det är kommunerna som ska göra bedömningen och fatta beslut i enskilda ärenden.[114] Att ge den omfattande tolkningshjälp som efterfrågas skulle, enligt myndigheten, kunna uppfattas som att man gör bedömningar i enskilda ärenden.[115]

Förhållningssättet kan illustreras med ett frågesvar från myndigheten till en länsstyrelse. Frågan gällde om mikrobryggerier med serveringstillstånd får servera egentillverkade drycker.[116] I sitt svar förklarar Folkhälsomyndigheten att det saknas prejudikat på området och avstår därför från att uttala sig. I stället hänvisar man

[113] E-post från Folkhälsomyndigheten, 2018-10-19
[114] Intervju vid Folkhälsomyndigheten, 2018-02-13, s. 3.
[115] E-post från Folkhälsomyndigheten, 2018-10-19.
[116] Länsstyrelsen Västra Götaland, förfrågan gällande alkohollagen, 2016-03-07.

till framtida avgöranden i domstol.[117] Detta förhållningssätt förefaller utbrett inom myndigheten och det finns fler exempel på frågesvar där myndigheten avstår från att uttala sig. När Folkhälsomyndigheten uttalar sig handlar det i huvudsak om att redogöra för praxisbildningen på området. Samtidigt konstaterar myndigheten att det i stort sett saknas rättspraxis på området eftersom så få beslut överklagas och beviljas prövning.[118]

En utbredd uppfattning bland alkoholinspektörer är att man idag inte får någon vägledning från vare sig Folkhälsomyndigheten eller länsstyrelserna. I första hand får man söka stöd hos kollegor i andra kommuner och likvärdigheten blir därför bristfällig.[119] Svaren på frågorna från Folkhälsomyndigheten och länsstyrelserna består ofta av en upprepning av lagreglerna trots att reglerna redan är kända och frågan avsåg hur reglerna ska tolkas.[120]

Kemikalieinspektionen

Den lagstiftning som Kemikalieinspektionen främst vägleder om (Reach, CLP och bekämpningsmedelslagstiftningen m.m.)[121] är detaljerad. Myndighetens råd och stöd består därför huvudsakligen av att redovisa hur lagstiftningen ser ut och vilka regler som är lämpliga att granska. Därutöver upplyser myndigheten om eventuell praxis samt vilka tolkningar man gjort i sin egen tillsyn. Inom EU finns det enligt myndigheten mycket gemensam tolkningspraxis.[122]

Kemikalieinspektionen anser inte att man har till uppgift att tolka de få bestämmelser som inte är detaljerade. I stället ska man stödja kommunerna att ställa rätt frågor för att de ska kunna tillämpa lagstiftningen.[123] Riksrevisionen kan emellertid notera att denna princip inte tillämpas fullt ut. Exempelvis anges i en handledning att ”förvaring av farliga kemiska produkter ska ske på ett sådant sätt att hälso- och miljörisker förebyggs. Hur detta löses i praktiken är inte klart beskrivet i lagstiftningen utan är till stor del butiksinnehavarens sak att avgöra.”[124]

---

117 E-post från Folkhälsomyndigheten till Länsstyrelsen Västra Götaland, 2016-03-24.

118 Folkhälsomyndighetens skriftliga svar på Riksrevisionens frågor, 2018-02-13, s. 4.

119 Intervjuer vid Östergötlands, Västernorrlands och Kalmars län, Intervjusammanställning, s. 3, 68 f, 128.

120 Intervjuer vid Kalmars län, Intervjusammanställning, s. 127.

121 Reach är en EU-förordning och står för registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier.

122 Kemikalieinspektionens skriftliga svar på Riksrevisionens frågor, 2018-04-20.

123 Ibid.

124 Kemikalieinspektionen, 2017, *Detaljhandelstillsyn – handledning för tillsyn av kemiska produkter och bekämpningsmedel i detaljhandeln*, s. 20.

De kommunala inspektörerna framhåller att Kemikalieinspektionens vägledning huvudsakligen är välfungerande, och att detta till stor del beror på att lagstiftningen är detaljerad.[125]

Livsmedelsverket

Företrädare för Livsmedelsverket framhåller att tolkning av lagstiftningen är en viktig del i myndighetens uppdrag eftersom det främjar nationell likvärdighet. Livsmedelsverket har tagit fram vägledningar med tolkningsstöd för de flesta grundläggande förordningar och föreskrifter på livsmedelsområdet. Vissa vägledningar har även tagits fram gemensamt på EU-nivå.[126] Livsmedelsverket har exempelvis förtydligat lagstiftningen om vilka verksamheter som ska betraktas som livsmedelsföretag och därmed registreras hos kontrollmyndigheten. Lagstiftningen ställer krav på kontinuitet och organisation utan att dessa begrepp närmare definieras. EU-kommissionen har gett viss vägledning men framför allt har Livsmedelsverket förtydligat vad dessa krav innebär.[127]

De kommunala livsmedelsinspektörerna uppger att Livsmedelsverket ger konkreta råd som ändå är av generell, principiell, natur.[128] Inspektörerna menar att det är bra att man får lagstiftningen förklarad och oftast med tillhörande källhänvisning.[129]

Naturvårdsverket

Företrädare för Naturvårdsverket anser att tolkning av regelverket ingår som en del i arbetet med råd och stöd, och att det inte finns några formella hinder för detta. Vid tillsyn av miljöbalken hamnar man enligt myndigheten ofta i avvägningsfrågor, dvs. vad som är rimligt att kräva i just det här fallet med just dessa förutsättningar. Myndigheten framhåller att man inte ska ta ställning i det enskilda fallet men däremot ge generell vägledning om hur principerna för den aktuella avvägningen bör se ut. Ju mer praxis som finns, desto tydligare anser sig myndigheten kunna vara med att ge exempel och förtydliganden.[130] När det saknas praxis är myndigheten således mindre benägen att ge konkret tolkningshjälp.

Det finns stor variation i hur myndigheten väljer att ge tolkningshjälp. Exempelvis finns det frågesvar där myndigheten enbart konstaterar att det saknas praxis på området, men också svar där myndigheten svarar omfattande och med betydande

---

125 Intervjuer vid Västernorrlands och Kalmars län, Intervjusammanställning, s. 78, 137.

126 Livsmedelsverkets skriftliga svar på Riksrevisionens frågor, 2018-04-23.

127 Ibid.

128 Intervjuer vid Östergötlands och Västernorrlands län, Intervjusammanställning, s. 20, 90.

129 Intervjuer vid Östergötlands och Kalmars län, Intervjusammanställning, s. 20, 142.

130 Intervju vid Naturvårdsverket, 2018-04-12 och Naturvårdsverkets skriftliga svar på Riksrevisionens frågor, 2018-04-27.

inslag av egna tolkningar. Det tycks finnas skillnader mellan enheterna när det gäller hur långt man ska gå i sin tolkningshjälp till inspektörerna.[131]

Företrädare för Naturvårdsverket hävdar att kommunala miljöinspektörer ganska ofta efterfrågar tillsynsvägledning när det som egentligen behövs är praxis på området. Samtidigt konstaterar företrädarna att myndigheten inte själv kan driva tillsynsbeslut till domstol och att man därmed saknar möjlighet att initiera praxisbildning. Enligt dem är det en öppen fråga hur långtgående Naturvårdsverkets tolkningar bör vara, inte minst eftersom de ofta får stort genomslag i kommunernas tillämpning.[132]

4.3 Samordning av den kommunala tillsynen

4.3.1 Nationella tillsynsprojekt är allmänt uppskattade

Nationella tillsynsprojekt anordnas av Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket men inte av Folkhälsomyndigheten och endast undantagsvis av Naturvårdsverket.

Regionala projekt inom miljöbalkens område anordnas av länsstyrelsernas samverkansorganisation (Miljösamverkan Sverige). På det området anordnas även regionala projekt av kommunernas regionala samverkansorganisationer.

På alkoholområdet bedrivs vare sig nationella eller regionala tillsynsprojekt.

Nationella tillsynsprojekt som fokuserar på att sprida kunskap och föra diskussion om aktuella tillsynsfrågor är ett sätt att utveckla den kommunala tillsynen. Genom ett nationellt projekt inriktas fokus på en specifik tillsynsfråga som kommunerna kanske inte arbetat aktivt med tidigare. Genom detta fokus kan den tillsynsvägledande myndigheten förbättra både vägledning och utbildning. Dessutom kan de kommuner som ingår i projektet utbyta erfarenheter med varandra.

Kemikalieinspektionen har som exempel bedrivit ett projekt om märkning av kemiska produkter i handeln. Projektet inleddes med utbildningsdagar där man bl.a. gick igenom ett särskilt framtaget vägledningsmaterial för de kommunala inspektörerna. Livsmedelsverket har bedrivit ett projekt som handlar om risker med understekta hamburgare. Ett 100-tal kommuner deltog i projektet.

Livsmedelsinspektörerna anser att de nationella projekten är välorganiserade och har bra vägledande material. Ibland kan det dock vara svårt att passa in projekten i den kommunala inspektionsverksamheten.[133] Kemikalieinspektörerna anser att de

[131] Intervju vid Naturvårdsverket, 2018-04-12.

[132] Naturvårdsverkets skriftliga svar på Riksrevisionens frågor, 2018-04-27 och intervju vid Naturvårdsverket, 2018-04-12, s. 10 f.

[133] Intervjuer vid Östergötlands, Västernorrlands och Kalmars län, Intervjusammanställning, s. 22 f, 95, 147.

nationella projekt som anordnas av Kemikalieinspektionen är välorganiserade och att vägledningen i samband med projekten är bra och innehåller ett stödmaterial som ger god vägledning för hur den aktuella lagstiftningen ska tolkas.[134] Bland annat finns såväl checklistor som bedömningsgrunder.[135] Många inspektörer efterfrågar projekt inom Miljösamverkan Sverige för att likvärdigheten ska bli bra.[136]

Enligt miljöinspektörerna kan de regionala samverkansorganen delvis täcka upp för det som saknas i Naturvårdsverkets vägledning.[137] Däremot har inspektörerna olika uppfattningar om ifall det är bra att vägledningen organiseras nerifrån. Bland annat framhålls att det kan uppstå likvärdighetsproblem ifall vägledningen inte är nationellt heltäckande och samordnad.[138] Även representanter för länsstyrelserna ger uttryck för denna tvehågsenhet.[139]

Ett exempel på projekt som bedrivits inom Miljösamverkan Sverige är Hantering av massor. Detta projekt bedrevs för att råda bot på den kunskapsbrist som fanns om bestämmelserna för att använda schaktmassor för anläggningsändamål.[140] Ytterligare ett exempel på regionala projekt är det som bedrevs 2016 inom ramen för Miljösamverkan Östergötland. Projektet bedrevs av fem kommuner och hade en inriktning mot oljeavskiljare. Inledningsvis tog man fram ett gemensamt inspektionsmaterial som därefter användes vid inspektionerna.[141] Naturvårdsverket har anordnat nationella tillsynsprojekt om t.ex. små avlopp, Reach-tillsyn och tillsyn över golfbanor. Sådana projekt har oftast genomförts i samverkan med en eller flera andra centrala tillsynsvägledande myndigheter.[142]

---

134 Intervjuer vid Östergötlands, Västernorrlands och Kalmars län, Intervjusammanställning, s. 14, 79 f, 138 f.

135 Intervjuer vid Östergötlands län, Intervjusammanställning, s. 33.

136 Intervjuer vid Kalmars län, Intervjusammanställning, s. 176.

137 Ett exempel på ett sådant regionalt samverkansorgan är MÖTA som har deltagare från Länsstyrelsen Östergötland och Östergötlands kommuner.

138 Intervjuer vid Östergötlands, Västernorrlands och Kalmars län, Intervjusammanställning, s. 16, 26, 31, 101, 153.

139 Intervjuer vid Östergötlands och Kalmars län, Intervjusammanställning, s. 62 f, 171, 176.

140 Artikel på Miljösamverkan Sveriges webbplats, hämtad: 2018-06-20. *Hantering av massor*.

141 Miljösamverkan Östergötland, 2016, *Tillsyn av oljeavskiljare*.

142 E-post från Naturvårdsverket, 2018-10-19.

4.3.2 Länsstyrelserna anordnar konferenser och nätverk

Länsstyrelserna anordnar nätverksträffar och seminarier för kommunala inspektörer. Detta gäller för miljöinspektörer, livsmedelsinspektörer och alkoholinspektörer. Livsmedelsverket deltar regelbundet i sådana konferenser medan Folkhälsomyndigheten och Naturvårdsverket deltar ibland.

Kemikalieinspektionen anordnar återkommande seminarier med kommunala inspektörer. Naturvårdsverket anordnar en nationell miljökonferens vartannat år.

Konferenser och nätverk är viktiga forum för inspektörerna, dels för att ta del av nyheter från den centrala myndigheten, dels för att utbyta erfarenheter kollegor emellan. Länsstyrelserna har en viktig roll som organisatör av sådana konferenser och nätverk.

Av intervjuerna framgår att länsstyrelserna anordnar regionala träffar och seminarier där alkoholinspektörerna träffas och diskuterar aktuella tillsynsfrågor.[143] Folkhälsomyndigheten deltar ibland på sådana nätverksträffar.[144] Alkoholinspektörerna anser att länsstyrelserna är bra på att hålla ihop nätverk och skapa tillfällen för inspektörerna att mötas och diskutera sakfrågor.[145] Samtidigt påpekas att den viktigaste konferensen på området anordnas av en intresseförening för kommunala handläggare.[146] Livsmedelsverket deltar vanligen aktivt i de länsmöten som anordnas 1–2 gånger per år för kommunerna i länet.[147] Syftet med mötena är att inspektörerna ska knyta kontakt med varandra, ta del av nyheter samt diskutera tillsynsfrågor.[148] I vissa län anordnas länsmötet av länsstyrelsen, i andra län anordnas de av kommunerna. Livsmedelsinspektörerna är generellt sett nöjda med länsmötena.[149]

Kemikalieinspektionen samordnar sig med andra myndigheter inom Tillsyns- och föreskriftsrådet (ToFR).[150] Inspektionen genomför också seminarier enligt kommunernas önskemål.[151] Miljö- och kemikalieinspektörerna uppger att

---

143 Intervjuer vid Östergötlands och Västernorrlands län, Intervjusammanställning, s. 39, 106.

144 Folkhälsomyndigheten faktagranskning, 2018-10-19.

145 Intervjuer vid Östergötlands, Västernorrlands och Kalmars län, Intervjusammanställning, s. 5, 69, 158 f.

146 Intervjuer vid Västernorrlands län, Intervjusammanställning, s. 67.

147 Intervjuer vid Östergötlands och Västernorrlands län, Intervjusammanställning, s. 48, 112 f.

148 Intervjuer vid Västernorrlands län, Intervjusammanställning, s. 113

149 Intervjuer vid Östergötlands, Västernorrlands och Kalmars län, Intervjusammanställning, s. 20, 88, 148

150 Tillsyns- och föreskriftsrådet är ett rådgivande organ för samråd och samverkan för myndigheternas arbete i frågor som rör tillsyn och föreskrifter enligt miljöbalken samt EU-förordningar och EU-direktiv inom miljöbalkens område. Rådet är administrativt knutet till Naturvårdsverket. Regeringens uppdrag till rådet framgår av 11–14 §§ förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.

151 Kemikalieinspektionens skriftliga svar på Riksrevisionens frågor, 2018-04-20, s. 3.

nätverken ofta fungerar väl, framför allt för att kommunerna själva engagerar sig.[152] I åtminstone ett län anordnar länsstyrelsen temadagar för miljöinspektörerna.[153]

Naturvårdsverket anordnar Miljöbalksdagarna vartannat år, en omfattande konferens med fokus på miljöbalkens tillämpning.[154] Länsstyrelserna uppger att de anordnar flera träffar för de kommunala inspektörerna varje år. Där diskuterar man nyheter och viktiga frågor i tillsynen. De kommunala miljöcheferna har ett inflytande över vilka frågor som ska tas upp. Ibland organiseras träffarna utifrån speciella teman.[155] Naturvårdsverket deltar i vissa av de handläggar- och nätverksträffar som länsstyrelserna anordnar.[156]

4.3.3 Två myndigheter anordnar tillsynsutbildning

Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket anordnar utbildningar med tillynsrelevans medan Folkhälsomyndigheten och Naturvårdsverket inte gör det. Däremot anordnas sådan utbildning för alkohol- och miljöinspektörer genom länsstyrelsernas försorg.

På de flesta rättsområden förändras lagar, förordningar och andra regler med jämna mellanrum. Dessutom utövas tillsyn ofta av inspektörer utan en renodlad inspektörsutbildning, och inte sällan i små kommuner där möjligheten till diskussion mellan kollegor kan vara begränsad. Det är därför väsentligt att kommunala inspektörer ges möjlighet till såväl grundläggande utbildning som regelbunden fortbildning för att öka sin kompetens och därigenom bidra till en mer likvärdig tillsyn

Inom alkoholområdet bedriver länsstyrelserna utbildning för inspektörer med hjälp av medel som anslagits för förstärkt tillsyn. I vissa fall anordnar flera länsstyrelser gemensam utbildning. Det gäller exempelvis utbildning om ekonomisk brottslighet inom krogbranschen som anordnats under senare tid.[157] En stor del av den utbildning som länsstyrelserna anordnar är inriktad mot nya inspektörer.

Livsmedelsverket fastställde 2017 en utbildningsstrategi för den kommunala livsmedelskontrollen. Där framgår att utbildningarna ska kopplas till målen för livsmedelskedjan och kontrollen, att de ska tas fram med utgångspunkt i

---

152 Intervjuer vid Västernorrlands län, Intervjusammanställning, s. 101.
153 Intervjuer vid Kalmars län, Intervjusammanställning, s. 138.
154 E-post från Naturvårdsverket, 2018-10-19.
155 Intervjuer vid Östergötlands, Västernorrlands och Kalmars län, Intervjusammanställning, s. 58, 120, 170.
156 E-post från Naturvårdsverket, 2018-10-19.
157 Intervjuer vid Västernorrlands och Kalmars län, Intervjusammanställning, s. 106 f, 159.

behovsanalyser samt att huvudparten ska anordnas som e-utbildning.[158] Intervjuer med berörd personal på myndigheten indikerar att utbildning under senare år varit en eftersatt del av arbetet med tillsynsvägledning eftersom resurserna för detta varit begränsade.[159]

En gång per år håller Kemikalieinspektionen en tvådagarsutbildning för inspektörer med liten eller ingen erfarenhet av tillsynsområdet. Därutöver håller myndigheten ett fördjupningsseminarium för de inspektörer som kan grunderna i tillsynsarbetet. Dessutom ges kurser inom ramen för de nationella tillsynsprojekten, oftast vid projektstart.[160] Framför allt uppskattar inspektörerna den utbildning som ges i anslutning till de nationella projekten, bl.a. eftersom den tar upp frågor som är besvärliga i tillsynen.[161]

Naturvårdsverket anordnar inte några tillsynsutbildningar utan det görs av Miljösamverkan Sverige som är länsstyrelsernas samarbetsorgan.[162] Dessa utbildningar anordnas bl.a. som webbinarier.[163] Denna utbildning är dock inte en reguljär verksamhet utan bedrivs i projektform.[164]

4.4 Uppföljning och utvärdering

4.4.1 Ambitiös uppföljning men otillräcklig analys och utvärdering

Kemikalieinspektionen rapporterar om den kommunala tillsynen till EU huvudsakligen vart femte år. Övriga myndigheter rapporterar årligen till regeringen och i Livsmedelsverkets fall även till EU.

Myndigheternas uppföljning ger en förhållandevis god lägesbild av kommunernas tillsyn, även om det finns vissa frågetecken kring jämförbarheten i data. Endast Livsmedelsverket analyserar orsaker bakom tillsynens brister och hur de bör åtgärdas.

Flera av myndigheterna använder uppföljningen av den kommunala tillsynen för att utveckla sina egna vägledningsinsatser. Däremot görs sällan någon särskild uppföljning eller utvärdering av den egna tillsynsvägledningen.

---

158 Utbildningsinsatser vid LK, Strategi för utbildningsinsatser.

159 Intervju vid Livsmedelsverket (1), 2018-03-26, s. 7 och Intervju vid Livsmedelsverket (2) 2018-03-26, s. 4.

160 Intervju vid Kemikalieinspektionen, 2018-03-07, s. 7.

161 Intervjuer vid Västernorrlands och Kalmars län, Intervjusammanställning, s. 78 och 136.

162 Miljösamverkan Sverige är ett samverkansorgan mellan Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket och länsstyrelserna.

163 Artikel på Miljösamverkan Sveriges webbplats, hämtad 2018-05-18. *Miljösamverkan Sverige*.

164 Miljösamverkan Sverige, *Verksamhetsplan 2018*, Bilaga 1 och Miljösamverkan Sverige, *Verksamhetsberättelse 2017*.

En effektiv och likvärdig tillsyn ställer krav på ett kontinuerligt förbättringsarbete där erfarenheter av vad som är framgångsrikt tas till vara.[165] Regeringen har dessutom betonat vikten av att de samordnande myndigheterna följer hur kommunerna bedriver sin tillsyn för att kunna identifiera brister som bör åtgärdas.[166] De centrala myndigheterna bör även följa upp och utvärdera sin egen tillsynsvägledning för att den ska kunna utvecklas och förbättras.

Folkhälsomyndigheten

Vare sig EU eller regeringen ställer några särskilda krav på Folkhälsomyndigheten att redovisa hur tillsynen fungerar inom alkoholområdet. Men eftersom Folkhälsomyndigheten anser att detta ingår i myndighetens uppgifter så lämnar myndigheten ändå en årlig rapport till regeringen vid sidan av sin årsredovisning.[167] Rapporten till regeringen grundar sig huvudsakligen på uppgifter från länsstyrelsernas tillsyn och deras bedömning av kommunernas tillsyn.

Inom alkoholområdet följer länsstyrelsen upp tillsynen i länet, vanligtvis genom kommunbesök. Länsstyrelserna lämnar också en bedömning av kommunernas tillsynsarbete till Folkhälsomyndigheten.[168] Genom årliga enkäter samlar Folkhälsomyndigheten in uppgifter om den tillsyn som kommuner och länsstyrelser har bedrivit.

Utöver den årliga rapporten till regeringen sammanställer Folkhälsomyndigheten varje år också sina insamlade uppgifter i rapporten *Länsrapportens undersökning – länsstyrelsens arbete enligt alkohollagen*.[169] I denna länsrapport redovisas enkätsvaren i tabeller men det finns inga beskrivningar, bedömningar eller analyser av kommunernas resultat eller hur de har utvecklats över tid. En del av uppgifterna sammanställs också i statistikverktyget Indikatorlabbet som är öppet för alla att använda via myndighetens webbplats.[170] Ibland sammanställer myndigheten också mer utförliga beskrivningar av ett begränsat urval av de insamlade uppgifterna i faktablad.[171]

---

165 Se t.ex. SOU 2017:63, s. 283.

166 Skr. 2009/10:79, s. 37.

167 Se Folkhälsomyndigheten, 2016, *Återredovisning av länsstyrelsernas arbete enligt alkohol- och tobakslagstiftningen samt bedömning av kommunernas tillsyn 2016*.

168 Se Folkhälsomyndigheten, 2017, *Länsrapportens undersökning 2016*.

169 Länsrapporten beskriver kommunernas och länsstyrelsernas arbete med tillsyn enligt alkohollagen och tobakslagen samt det övrigt ANDT-förebyggande arbetet på regional och lokal nivå. Se Folkhälsomyndigheten, 2017, *Länsrapportens undersökning 2016 – Länsstyrelsens arbete enligt alkohollagen*.

170 Indikatorlabbet som finns på myndighetens webbplats.

171 Folkhälsomyndighetens skriftliga svar på Riksrevisionens frågor, 2018-02-13, s. 3.

Folkhälsomyndighetens årliga rapport till regeringen ger en bild av kommunernas tillsyn och dess brister men det finns inte någon särskilt utvecklad analys av vad bristerna kan bero på. Det framgår inte heller vilka åtgärder Folkhälsomyndigheten avser att vidta med anledning av bristerna.

Utöver den årliga rapporten till regeringen skickar Folkhälsomyndigheten också en årlig rapport till regeringen om arbetet med strategin för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken, den så kallade ANDT-strategin.[172] När det gäller tillsyn ger denna rapport en kortfattad beskrivning av framför allt länsstyrelsernas insatser inom alkoholtillsynen, men den innehåller inga uppgifter om hur tillsynen har fungerat eller vilka brister som finns.

Under 2017 har Folkhälsomyndigheten publicerat fyra faktablad om kommunernas tillsyn som bygger på ett begränsat urval av uppgifter.[173] Faktabladen innehåller analyser av utvecklingen över tid och skillnader mellan olika kommuner avseende bland annat alkoholtillsynen och dess förutsättningar.

Företrädare för Folkhälsomyndigheten uppger att de vill arbeta mer systematiskt med att analysera de insamlade uppgifterna från kommunerna rörande tillsynsarbetet för att se vilka brister som finns. I dagsläget har myndigheten ingen tillsynsvägledningsplan men räknar med att ha en sådan inför 2019.[174]

Länsstyrelserna genomför återkommande tillsyn av den kommunala alkoholtillsynen. En tillsyn går till på så sätt att länsstyrelsens handläggare åker ut till en kommun för att träffa handläggare, granska akter och diskutera alkoholtillsynen med chefer och politiker.[175]

Kemikalieinspektionen

Kemikalieinspektionen ska vart femte år rapportera till EU-kommissionen om resultaten av de offentliga inspektionerna samt vilka åtgärder som vidtagits.[176] Inspektionen ska också årligen rapportera till EU-kommissionen om genomförd tillsyn enligt EU:s växtskyddsmedelsförordning.[177] Regeringen ställer inte några

---

172 Folkhälsomyndigheten 2016, *Samlad verksamhetsrapportering av arbetet inom ANDT-strategins insatsområden under 2016*, s. 14–15.

173 Faktabladen 1, 2, 3 och 4 finns tillgängliga på Folkhälsomyndighetens webbplats, 2018-04-24. Uppgifterna i faktabladen kommer från *Länsrapportens undersökning 2016 – Länsstyrelsens arbete enligt alkohollagen*.

174 Intervju vid Folkhälsomyndigheten, 2018-02-13, s. 5–6.

175 Intervjuer vid Östergötlands, Västernorrlands och Kalmars län, Intervjusammanställning, s. 36, 108 ff, 159 ff.

176 Se Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1272/2008 om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar (CLP).

177 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 av den 21 oktober 2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden och om upphävande av rådets direktiv 79/117/EEG och 91/414/EEG.

särskilda krav på Kemikalieinspektionen att redovisa hur den kommunala tillsynen fungerar inom kemikalieområdet.

Som en del av sin rapportering till EU-kommissionen sammanställer myndigheten insamlade uppgifter om kommunernas tillsyn i särskilda mallar. Denna rapportering omfattar huvudsakligen tillsynen enligt Reach[178], vilken gäller både kommunernas och myndighetens egen tillsyn.[179] I rapporteringen till EU-kommissionen ingår emellertid inte någon analys eller utvärdering av kommunernas tillsynsarbete. Det framgår inte hur enskilda kommuner presterar i tillsynsarbetet och det ges inte någon övergripande bedömning av den kommunala tillsynen.

Kemikalieinspektionen skickar inte någon motsvarande rapportering om den kommunala tillsynen till regeringen. Myndighetens årsredovisningar innehåller vissa uppgifter om den kommunala tillsynen men ger inte en fullständig bild.[180] I sin senaste tillsynsvägledningsplan framhåller Kemikalieinspektionen att den miljöbalkstillsyn som kommunerna gör inte följs upp i tillräcklig omfattning.[181]

Kemikalieinspektionens uppföljning av den egna tillsynsvägledningen görs via enkäter till kommuner och länsstyrelser. I uppföljningen ingår också att analysera inkommande frågor samt synpunkter som kommit upp i samband med nationella samverkansprojekt, föreläsningar och seminarier med kommuner och länsstyrelser och önskemål om framtida seminarier och nationella projekt.[182] Enligt företrädare för Kemikalieinspektionen används uppföljningsinformationen som underlag för att fastställa var myndigheten behöver öka sin tillsynsvägledning.[183]

Av Riksrevisionens intervjuer med kommunala inspektörer framgår att de som regel inte tar del av någon återredovisning från Kemikalieinspektionen utifrån de enkäter som de har besvarat.[184]

---

178 Reach är en EU-förordning och står för registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier.

179 Även tillsyn enligt CLP-förordningen, Biocidförordningen, VOC-direktivet och Växtskyddsmedelsförordningen ingår i rapporteringen till EU-kommissionen. Se e-post från Kemikalieinspektionen, 2018-10-26.

180 Se Kemikalieinspektionen 2017, *Årsredovisning 2017*.

181 Kemikalieinspektionen 2018, *Plan för tillsynsvägledning för åren 2016–2018 Reviderad inför 2018*, s. 15.

182 Intervju vid Kemikalieinspektionen, 2018-03-07, s. 4; Kemikalieinspektionens skriftliga svar på Riksrevisionens frågor, 2018-04-20, s. 3 och 7; Kemikalieinspektionen 2018, *Plan för tillsynsvägledning för åren 2016–2018 Reviderad inför 2018*, s. 10, 15.

183 E-post från Kemikalieinspektionen, 2018-10-26.

184 Intervjuer vid Östergötlands, Västernorrlands och Kalmars län, Intervjusammanställning, s. 11 f, 75 f, 134 f.

Livsmedelsverket

Livsmedelsverket ska varje år lämna en rapport om livsmedelskontrollen till EU-kommissionen. Rapporten ska bl.a. redovisa resultatet av kontroller och revisioner samt identifierade fall av bristande efterlevnad.[185] Regeringen ställer också krav på Livsmedelsverket att årligen rapportera om den operativa tillsynen.[186] Av livsmedelslagen (2006:804) framgår att myndigheten ska utvärdera hur kontrollen fungerar i landet som helhet.

I Livsmedelsverkets rapporter till kommissionen och regeringen ges en samlad bild av hur livsmedelskontrollen har bedrivits, dess styrkor och brister, vilket förbättringsarbete som har genomförts samt förslag på hur kontrollen kan utvecklas och förbättras. I rapporterna analyserar Livsmedelsverket hur avvikelser (dvs. regelöverträdelser som konstaterats vid tillsynen) samvarierar med andra faktorer såsom kontrollmyndighetens storlek, det geografiska läget samt antalet kontrollpunkter.[187] Enligt Livsmedelsverket är det emellertid svårt att veta i vilken grad alla relevanta avvikelser upptäcks i kontrollerna.[188]

Livsmedelsverket använder rapporterna för att planera sina insatser och utveckla det nationella kontrollsystemet,[189] inklusive kommunernas kontroller. Exempelvis har man utvecklat ett stödmaterial för lokala chefer att planera och följa upp sin kontrollverksamhet.[190] Myndigheten använder också rapporterna för att ta fram nya utbildningar, t.ex. en e-utbildning för inspektörer avseende kemiska risker i samband med livsmedelshantering.[191] Livsmedelsverket presenterar också vissa delar av resultaten vid sina möten med kommuner och länsstyrelser[192] samt på den årliga nationella konferensen.[193]

Länsstyrelserna genomför revisioner av kommunernas livsmedelskontroll. Revisionerna består bland annat av skuggkontroll där en expert följer med en

---

185 Enligt artikel 44 i Europarlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd (s.k. kontrollförordningen), 30.4.2004 (EU) L165.

186 Enligt förordningen (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket, ska myndigheten årligen lämna en redovisning till regeringen om hur livsmedelskontrollen i landet kan utvecklas och förbättras samt om de brister i kontrollen som verket identifierat och en beskrivning av hur de kan åtgärdas.

187 Se Livsmedelsverket 2017, *Livsmedelskontrollen – Utveckling, brister och förbättringsförslag*, s. 6.

188 Livsmedelsverket 2017, *Sveriges kontroll i livsmedelskedjan 2016*, s. 15.

189 Ibid.

190 Livsmedelsverkets skriftliga svar på Riksrevisionens frågor, 2018-04-23, s. 2–3.

191 Ibid, s. 3.

192 Ibid, s. 4.

193 Intervjuer vid Kalmars län, Intervjusammanställning, s. 140 f.

kommunal inspektör för att i detalj bedöma och ge återkoppling om hur kontrollen genomförs.[194]

Enligt företrädare för Näringsdepartementet ger Livsmedelsverkets årliga rapport till regeringen om livsmedelskontrollen tillsammans med rapporten till EU-kommissionen en god övergripande bild av kontrollen i livsmedelskedjan och hur den utvecklas. Rapporten utgör ett viktigt underlag för hur regeringen bedömer att myndighetens arbete bör ske framöver.[195]

Naturvårdsverket

Regeringen ställer krav på Naturvårdsverket att årligen lämna en rapport om den operativa tillsynen.[196] Rapporten ger en övergripande bild av kommunernas tillsyn, dess brister samt förbättringsåtgärder som Naturvårdsverket och andra myndigheter bör vidta.[197] Men för att få en djupare förståelse av bakomliggande orsaker till skillnader mellan olika tillsynsområden och länsstyrelser krävs enligt Naturvårdsverket en utvecklad dialog med länsstyrelserna samt en mer kvalitativ inriktning på uppföljningen.[198] Ett sätt att uppnå det är enligt Naturvårdsverket att länsstyrelserna genomför kommunbesök. År 2018 påbörjade länsstyrelserna ett projekt i syfte att utveckla en modell för att följa upp kommunernas tillsyn. Modellen är tänkt att bl.a. utgå från de uppgifter som Naturvårdsverket samlar in.[199]

Enligt företrädare för Naturvårdsverket används inte den årliga rapporten till regeringen för att utveckla myndighetens egen verksamhet.[200] Däremot genomför Naturvårdsverket med viss regelbundenhet särskilt inriktade uppföljningar och utvärderingar i syfte att förbättra sin vägledning till den kommunala miljötillsynen.[201] Exempelvis kartlade och utvärderade myndigheten 2016 de operativa tillsynsmyndigheternas förutsättningar och kompetensbehov.[202] Verket följer också upp sina skriftliga vägledningar i samband med branschträffar och konferenser samt med hjälp av en kundundersökning på sin webbplats. Resultatet av uppföljningen återkopplas till berörda vid myndigheten men sammanställs inte

194 Intervjuer vid Östergötlands och Kalmars län, Intervjusammanställning, s. 49 och 166 f.

195 Näringsdepartementets skriftliga svar på Riksrevisionens frågor, 2018-05-15, s. 3–4.

196 Naturvårdsverket har som tillsynsvägledande myndighet i uppdrag att senast den 15 april varje år lämna en redovisning av hur tillsynen enligt miljöbalken kan utvecklas och förbättras. Redovisningen sker enligt 1 kap. 28 § i miljötillsynsförordning (2011:13), och ska omfatta de brister i tillsynen som Naturvårdsverket identifierat och en beskrivning av hur de kan åtgärdas.

197 Naturvårdsverket, 2018, *Lägesbeskrivning av den kommunala miljöbalkstillsynen*.

198 Naturvårdsverket, 2018, *Uppföljning av kommuners och länsstyrelsers tillsyn enligt miljöbalken*, s. 4.

199 Naturvårdsverkets skriftliga svar på Riksrevisionens frågor, 2018-04-27, s. 3.

200 Intervju vid Naturvårdsverket, 2018-04-12, s. 12.

201 Naturvårdsverkets skriftliga svar på Riksrevisionens frågor, 2018-04-27, s. 5.

202 Naturvårdsverket, 2016, *Kompetensförsörjning i miljöbalkstillsynen*, s. 6.

i någon rapport. Enligt företrädare för Naturvårdsverket finns planer på att utveckla myndighetens uppföljning av sin vägledning.[203]

Naturvårdsverket finansierar också ett forskningsprojekt om tillsyn som styrmedel. Projektet fokuserar på hur effektiv miljötillsynen är för att stärka regelefterlevnad och främja ett bra miljöbeteende hos verksamhetsutövare.[204] Naturvårdsverket har också gett Uppsala universitet i uppdrag att utvärdera kommunernas tillämpning av hänsynsreglerna i arbetet. Syftet är att ta fram en tillsynsvägledning om hänsynsreglerna.[205]

Länsstyrelserna ger kommunerna muntlig återkoppling om Naturvårdsverkets årliga rapport vid sina kommunbesök.[206] Dock utför inte alla länsstyrelser sådana kommunbesök.[207] Tretton länsstyrelser gjorde kommunbesök under 2017, och besöken är det vanligaste sättet att följa upp kommunernas tillsyn.[208] Länsstyrelserna själva använder däremot inte rapporten för att planera sin uppföljning av kommunernas tillsyn.[209] Länsrådet vid länsstyrelsen får en kort återkoppling av Naturvårdsverkets rapport men den påverkar inte länsstyrelsens arbete med kommunala tillsynen. Kommunerna skickar varje år in bl.a. tillsynsplaner och personalplaner till länsstyrelsen.[210]

Miljöinspektörer från flera kommuner i Kalmars län uppger att de inte får någon återkoppling om Naturvårdsverkets rapport, varken från länsstyrelsen eller Naturvårdsverket.[211] Vissa inspektörer känner inte ens till att Naturvårdsverket publicerar rapporter om tillsynen.[212]

Datakvalitet

De fyra granskade myndigheterna samlar årligen in uppgifter om kommunernas tillsyn. Uppgifterna är övergripande och består huvudsakligen av kvantitativ information som speglar förutsättningarna för och genomförandet av tillsyn. Det handlar t.ex. om antalet inspektörer, riskklasser, genomförda tillsynsbesök, kontrollpunkter, avvikelser samt vilka tillsynsbeslut som fattats.[213]

---

203 Intervju vid Naturvårdsverket, 2018-04-12. s. 12.

204 Artikel på Naturvårdsverkets webbplats, hämtad 2018-05-21. *Utvärdering av tillsynen som styrmedel*.

205 Naturvårdsverkets skriftliga svar på Riksrevisionens frågor, 2018-04-27, s. 5.

206 Ibid.

207 Intervjuer vid Kalmars län, Intervjusammanställning, s. 175

208 Naturvårdsverket, 2018, *Uppföljning av kommuners och länsstyrelsers tillsyn enligt miljöbalken*, s. 20.

209 Intervju vid Naturvårdsverket, 2018-04-12, s. 12–13.

210 Intervjuer vid Västernorrlands län, Intervjusammanställning, s. 118 f.

211 Intervjuer vid Kalmars län, Intervjusammanställning, s. 151 f.

212 Intervjuer vid Västernorrlands län, Intervjusammanställning, s. 96 f.

213 Livsmedelsverket, e-post 2018-05-07; Naturvårdsverkets skriftliga svar på Riksrevisionens frågor, 2018-04-27, s. 3 och 5; Intervju vid Naturvårdsverket, 2018-04-12, s. 13; Naturvårdsverket 2018, *Uppföljning av kommuners och länsstyrelsers tillsyn enligt miljöbalken,* s. 6.

Naturvårdsverket och Livsmedelsverket anser det svårt att jämföra kommunernas tillsyn. Enligt Naturvårdsverket är de insamlade uppgifterna från kommuner och länsstyrelser inte enhetliga. Det gäller t.ex. uppgifter om ärendehantering, nedlagd tid för tillsyn, intäkter och kostnader.

Livsmedelsverket bedömer att myndighetens system för uppföljning behöver utvecklas och att informationen från kommunerna inte är tillräcklig när det gäller hur kontrollen bedrivs. Det är exempelvis svårt att se i vilken utsträckning regelefterlevnaden för olika delar av lagstiftningen kontrolleras. Därmed blir det svårt att avgöra inom vilka områden det görs för lite kontroll. Det pågår ett projekt vid Livsmedelsverket för att åtgärda denna brist.[214]

[214] Livsmedelsverket 2017, *Livsmedelskontrollen – Utveckling, brister och förbättringsförslag*, s. 8.

5 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat den statliga tillsynsvägledningen inom fyra områden. Syftet har varit att bedöma om tillsynsvägledningen är ändamålsenlig, dvs. om den utgör ett effektivt stöd för de kommunala inspektörerna att utföra sin tillsyn på ett effektivt, rättssäkert och likvärdigt sätt. I granskningen har även ingått att identifiera faktorer som generellt sett kan vara viktiga för en välfungerande tillsynsvägledning. I detta kapitel redovisar Riksrevisionen sina slutsatser och rekommendationer.

5.1 Riksrevisionens slutsatser

Riksrevisionens övergripande slutsats är att tillsynsvägledningen huvudsakligen fungerar tillfredsställande för kemikalietillsynen och livsmedelskontrollen, medan det finns brister i tillsynsvägledningen till framför allt alkoholtillsynen men även miljötillsynen. Bristerna avser huvudsakligen Folkhälsomyndighetens och Naturvårdsverkets råd- och stödverksamhet. Bland annat tar det lång tid för frågor att besvaras och svaren ger ofta inte tillräcklig tolkningshjälp till inspektörerna. Det finns även brister när det gäller dessa myndigheters skriftliga vägledningar. I Folkhälsomyndigetens fall är de för få och täcker inte inspektörernas behov. Naturvårdsverket ger ut ett stort antal vägledningar eftersom man har ett mycket omfattande regelverk att vägleda kring. I många fall uppfattas emellertid materialet som svåröverskådligt och inte särskilt användarvänligt. En bidragande orsak till bristerna inom alkohol- och miljöområdena är enligt Riksrevisionens mening att myndigheterna valt en ineffektiv arbets- och ansvarsfördelning mellan central och regional nivå. Detta har i sin tur möjliggjorts genom en otydlig organisationsstyrning från regeringens sida.

Vid sidan av en tydlig och effektiv organisering visar granskningen att faktorer såsom hög servicenivå, konkret tolkningshjälp och gemensamma tillsynsprojekt är viktiga för att tillsynsvägledningen på ett effektivt sätt ska kunna bidra till en likvärdig kommunal tillsyn. Därutöver anser Riksrevisionen det väsentligt att följa upp och utvärdera såväl den kommunala tillsynen som de tillsynsvägledande insatserna. Detta för att tillsynsvägledningen ska kunna utvecklas på ett sätt som främjar en effektiv och likvärdig tillsyn.

I följande avsnitt utvecklar Riksrevisionen sina slutsatser. Inledningsvis redovisas en sammanfattande myndighetsanalys och därefter beskrivs några faktorer som Riksrevisionen särskilt vill lyfta fram som betydelsefulla för en effektiv tillsynsvägledning.

5.1.1 Varierande kvalitet i myndigheternas tillsynsvägledning

Folkhälsomyndigheten

Enligt Riksrevisionens bedömning är inte tillsynsvägledningen för alkoholområdet ändamålsenlig. Folkhälsomyndigheten publicerar endast ett fåtal vägledningar och dessa täcker inte inspektörernas behov. Tidigare fanns en tillsynshandbok som inspektörerna uppskattade men den har dragits tillbaka. Det är emellertid inte ovanligt att den gamla handboken fortfarande används eftersom det saknas ett likvärdigt alternativ för inspektörerna.

Folkhälsomyndigheten har valt en tvåstegsmodell för sina frågesvar. Kommunala inspektörer ska ställa frågor till länsstyrelsen som, om de inte kan besvara frågan, skickar den vidare till Folkhälsomyndigheten. Detta innebär att svaren dröjer, samtidigt som svaren vanligen inte ger tillräcklig hjälp för inspektören att göra sin bedömning. Folkhälsomyndigheten sammanställer heller inte sina svar på vanligt förekommande eller principiellt viktiga frågor.

En närmast enhällig uppfattning bland de alkoholinspektörer som Riksrevisionen intervjuat är att man inte får tillräckligt med hjälp för sina bedömningar, vare sig från Folkhälsomyndigheten eller länsstyrelserna. Frågesvaren upprepar vanligen redan kända lagregler i stället för att ge konkret hjälp med hur reglerna ska tolkas.

Folkhälsomyndigheten anordnar ingen utbildnings- eller seminarieverksamhet för alkoholinspektörerna. Myndigheten bedriver inte heller några nationella tillsynsprojekt och medverkar inte till att gemensamma projekt kommer till stånd på regional nivå. Däremot har länsstyrelserna i viss mån tagit på sig att anordna nätverk och utbildningsinsatser på framför allt regional nivå. Inspektörerna är relativt nöjda med länsstyrelsens insatser i detta avseende, samtidigt som man framhåller att verksamheten ofta är personberoende och därmed sårbar.

Kemikalieinspektionen

Riksrevisionen bedömer att tillsynsvägledningen inom kemikalieområdet är ändamålsenlig. Ett viktigt inslag är de nationella tillsynsprojekt som Kemikalieinspektionen tar initiativ till med 1,5 års mellanrum. Många kommuner deltar i projekten och de är uppskattade av deltagarna. De nationella projekten innebär dels att den kommunala tillsynen systematiskt koncentreras till prioriterade områden, dels att praktiskt inriktat vägledningsmaterial successivt utvecklas och tillgängliggörs för allt fler frågeområden. Kemikalieinspektionen har också hög kvalitet i sina svar på inspektörernas frågor; svaren kommer som regel snabbt och tillgodoser inspektörernas behov. Inspektörerna är även nöjda med vägledningarna.

Något som underlättar Kemikalieinspektionens roll som tillsynsvägledare är att det finns en välutvecklad praxis på EU-nivå för det regelverk som tillsynsvägledningen avser. Myndighetens råd- och stödverksamhet kan därmed i

första hand inriktas mot att redogöra för befintliga regler och praxis. Ytterligare en fördel för myndigheten är att dess egen tillsyn i stort sett avser samma sak som kommunernas tillsyn, samt att den tillsynsvägledande personalen både ägnar sig åt vägledning och tillsyn.

Tillsyn på kemikalieområdet är en förhållandevis liten del av kommunernas tillsynsverksamhet, och deltagande i ett nationellt projekt är som regel den enda insats som kommunen gör under året. Kemikalieinspektionen kan därmed kraftsamla sin kompetens till att utarbeta väglednings- och utbildningsmaterial till det nationella projekt som för tillfället är aktuellt. Dessutom är de frågor som kommer upp under året huvudsakligen relaterade till det pågående projektet, vilket underlättar för myndigheten att svara snabbt och med hög kvalitet.

Genom sin fokusering på nationella projekt lyckas Kemikalieinspektionen bedriva en tillsynsvägledning av hög kvalitet med endast två årsarbetskrafter. Utan de speciella förutsättningar som myndigheten har, hade det enligt Riksrevisionens bedömning krävts mer tid och resurser för att uppnå motsvarande resultat.

Livsmedelsverket

Tillsynsvägledningen inom livsmedelsområdet är enligt Riksrevisionens bedömning ändamålsenlig. Livsmedelsverket tillhandahåller ett omfattande vägledningsmaterial som svarar mot inspektörernas behov. Verket har också hög kvalitet i sina frågesvar. Svaren kommer som regel snabbt och är utformade så att de kan utgöra stöd för frågeställarens bedömning. Frågor och svar finns tillgängliga på myndighetens webbplats, vilket innebär att inspektörerna kan undvika att ställa frågor som redan har besvarats i liknande fall. Myndigheten anser det nödvändigt och värdefullt att ge tolkningshjälp till inspektörerna för att på så sätt öka tillsynens likvärdighet.

Livsmedelsverket bedriver också flera nationella projekt varje år, vilka uppskattas av inspektörerna. Projekten är ett sätt för myndigheten att förmedla kunskap om inspektionsområden där kunskapsnivån är låg hos inspektörerna. Inspektörerna är också överlag nöjda med de utbildningar som verket erbjuder.

Vidare kännetecknas området av att Livsmedelsverket i jämförelse med de andra myndigheterna har avsatt större resurser för vägledningen samt av en effektiv arbets- och ansvarsfördelning mellan verket och länsstyrelsen. Riksrevisionen har inte gjort någon analys av myndigheternas kapacitetsutnyttjande och kan därför inte uttala sig om hur produktiva de är i sin tillsynsvägledning. Däremot är det uppenbart att de 32 helårsarbetskrafter som Livsmedelsverket avsätter räcker till betydligt mer tillsynsvägledning än vad som ryms inom ramen för övriga myndigheters mer begränsade resursallokering. Livsmedelsverkets ansvarsfördelning gentemot länsstyrelserna innebär att myndigheten har tagit på sig hela ansvaret för rådgivning till kommunerna medan länsstyrelserna i stället arbetar med regional samordning och revision. På så sätt kan de resurser som

avsatts för tillsynsvägledning användas koncentrerat inom en och samma myndighet i stället för att fördelas på 21 länsstyrelser.

Naturvårdsverket

Tillsynsvägledningen inom miljöområdet är inte ändamålsenlig, enligt Riksrevisionens bedömning. Naturvårdsverkets råd och stöd ska täcka ett omfattande regelverk och för att svara upp mot detta har myndigheten tagit fram ett stort antal vägledningar. En vanlig uppfattning bland de kommunala inspektörerna är dock att materialet är svåröverskådligt och inte särskilt användarvänligt. De flesta miljöinspektörer vänder sig först till länsstyrelsen med sina frågor och därefter till Naturvårdsverket om frågan inte är löst. Det är dock svårt att komma fram per telefon och det tar lång tid att få svar på frågorna. De intervjuade inspektörerna anser att kvaliteten på myndighetens frågesvar är relativt god. Riksrevisionens genomgång av frågesvaren visar dock att kvaliteten varierar beroende på vilken enhet inom myndigheten som svarat. På länsstyrelserna är dock frågesvarens kvalitet mer personberoende. Naturvårdsverket publicerar inte frågesvaren på sin webbplats. Det innebär en risk för att antalet frågor blir större än nödvändigt.

Naturvårdsverket anser det olämpligt att ge tolkningshjälp när rättsläget är oklart. Som en konsekvens får inte vägledningarna den konkretion som inspektörerna behöver i sitt arbete. Inspektörerna vänder sig därför till regionala samarbetsorganisationer där länsstyrelser och kommuner ingår, t.ex. Miljösamverkan Östergötland, för att ta fram användbara vägledningar. Det finns dock frågetecken för om dessa regionala vägledningar blir nationellt likvärdiga.

I likhet med övriga tillsynsområden i granskningen så är ansvarsfördelningen inte tydligt reglerad mellan central och regional nivå på miljöområdet. Inom miljöområdet har detta inneburit att länsstyrelserna har fått en relativt framskjuten ställning i tillsynsvägledningen. Naturvårdsverket bedriver vare sig nätverk, utbildning eller nationella projekt utan detta görs i stället av länsstyrelserna, dock i varierande utsträckning. I vissa län anordnar länsstyrelserna återkommande träffar med miljöinspektörerna medan kommunerna i andra län är hänvisade till att själva ordna nätverksträffar. Tillsynsutbildning bedrivs i projektform av regionala samverkansorganisationer bestående av länsstyrelser och kommuner. Den regionala förankringen ökar möjligheterna till behovsanpassning men kan samtidigt innebära risker i ett nationellt likvärdighetsperspektiv.

5.1.2 Effektiv tillsynsvägledning förutsätter tolkningshjälp

Kommunala inspektörer ska göra självständiga bedömningar i enskilda tillsynsärenden. Som hjälp vid bedömningen behövs någon form av tolkningshjälp för att bedömningarna ska kunna bli nationellt likvärdiga. Stödet ska avse hur inspektören kan förhålla sig till regelverket och gå tillväga för att komma fram till sin bedömning. Det är viktigt att tolkningshjälpen inte blir för

detaljerad. Den ska hjälpa inspektören att följa regelverket men samtidigt lämna utrymme för inspektörens självständiga och professionella bedömning.

Av Riksrevisionens granskning framgår att myndigheterna agerar olika och har olika syn på tolkningshjälp och hur de ska stödja de kommunala inspektörerna i deras bedömningar. Folkhälsomyndigheten säger sig inte ha något tolkningsföreträde och förtydliganden ska därför endast göras med utgångspunkt i domstolsbeslut. För den lagstiftning som Kemikalieinspektionen ska tillsynsvägleda om finns en välutvecklad praxis på EU-nivå, och det finns därför inget större behov för myndigheten att själv tolka och ge tolkningshjälp kring lagstiftningen. Naturvårdsverket anser inte att det finns några hinder för att tolka lagstiftningen men man är mindre benägen att ge konkret tolkningshjälp om det saknas domstolspraxis. Livsmedelsverket är den enda av de fyra myndigheterna i granskningen som tydligt lyfter fram att det är en viktig uppgift för myndigheten att tolka lagstiftningen och ge tolkningshjälp eftersom det främjar en nationell likvärdighet.

Granskningen visar också att när de kommunala inspektörerna får konkret och användbar tolkningshjälp – vilket är fallet för kemikalie- och livsmedelsinspektionen – så är de nöjda och anser sig kunna utföra sitt jobb, och att detta bidrar till en ökad likvärdighet i tillsynen. Det omvända gäller i synnerhet för alkoholtillsynen men i betydande utsträckning även för den miljötillsyn som Naturvårdsverket har att tillsynsvägleda. Inte minst på alkoholområdet finns ett utbrett missnöje bland de kommunala inspektörerna. Man anser sig inte få tillräckligt med hjälp för sina bedömningar från vare sig Folkhälsomyndigheten eller länsstyrelserna eftersom vägledningen vanligtvis endast upprepar kända lagregler i stället för att ge konkret hjälp med hur reglerna ska tolkas.

Folkhälsomyndigheten och Naturvårdsverket är ovilliga att ge tolkningshjälp om det inte finns några prejudicerande domar att stödja sig på. Samtidigt konstaterar myndigheterna att det saknas praxis på flera viktiga områden där de förväntas ge tillsynsvägledning. Enligt Riksrevisionens mening kan just bristen på konkret tolkningshjälp till kommunerna vara en anledning till att det saknas prejudicerande domar. Om det saknas tolkningshjälp finns en risk att inspektörer drar sig för att tillämpa oprecisa lagregler i sin tillsyn. Dessa lagregler kommer då inte att prövas av högre instanser och någon praxis skapas följaktligen inte. En tydlig tillsynsvägledning kan också underlätta för högre instanser att skapa rättspraxis genom välmotiverade beslut.

Genom att publicera konkret tolkningshjälp kan likvärdigheten i inspektörernas bedömningar således underlättas: dels direkt genom att vägleda i det enskilda fallet, dels indirekt och på systemnivå genom att vägledningarna bidrar till praxisbildningen på området.

Genom tillsynsvägledning kan de centrala myndigheterna verka för en ökad likvärdighet i den kommunala tillsynen. Detta görs framför allt genom råd och stöd med tolkningshjälp till inspektörerna. Ett annat – och mer indirekt sätt – för centrala myndigheter att öka tillsynens likvärdighet är att använda föreskrifter eller allmänna råd för att på så sätt minska tolkningsutrymmet genom att förtydliga hur regelverket kan eller bör tolkas. I sådana fall handlar det enligt Riksrevisionens mening inte längre om tillsynsvägledning utan om myndighetens allmänna ansvar att förtydliga regelverket.

Även om tolkningsutrymmet minskas på detta sätt så torde det som regel oftast kvarstå ett behov av tillsynsvägledning som tydliggör för inspektörerna hur de bör förhålla sig till det samlade regelverket. Enligt Riksrevisionens mening passar då vägledningsformatet bättre för de friare resonemang och diskussioner som kan krävas än det regelformat som ska användas i föreskrifter och allmänna råd.

Sammanfattningsvis är det viktigt att de centrala myndigheterna ger konkret tolkningshjälp till de kommunala inspektörerna. Ett system där beslutsfattandet är delegerat till 290 kommuner och ett stort antal individuella inspektörer med rätt att fatta beslut på delegation kräver någon form av tolkningshjälp om besluten ska kunna bli nationellt likvärdiga. Granskningen visar att inom de områden där det finns konkret tolkningshjälp så är inspektörerna nöjda och anser att deras tillsyn är likvärdig, medan det omvända gäller för områden där tolkningshjälpen saknas eller är underutvecklad. På systemnivå kan den centrala myndighetens tolkningshjälp också bidra till en bättre praxisutveckling och därmed en tydligare och mer sammanhängande rättslig ram. Även på områden där tolkningsutrymmet genom t.ex. föreskrifter har kommit att begränsas kommer det enligt Riksrevisionens mening att finnas behov av tolkningshjälp i form av vägledningar.

5.1.3 Hög servicenivå är viktig för en effektiv tillsynsvägledning

Råd och stöd ges huvudsakligen i form av skriftliga vägledningar och genom att myndigheterna besvarar frågor via e-post och telefon. Kvalitet i myndigheternas råd- och stödverksamhet handlar dels om stödets tillgänglighet i tid och rum, dels om stödets substantiella innehåll. För inspektören ska stödet vara relevant, enkelt att använda och tillgängligt när det behövs. I föregående avsnitt behandlades behovet av tolkningshjälp vilket rör stödets substantiella sida. Detta avsnitt handlar om stödets tillgänglighet, dvs. servicenivån.

Av granskningen framgår att två av myndigheterna – Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket – håller en hög servicenivå medan servicen får lågt betyg av inspektörerna på alkoholområdet. På miljöområdet finns också en hel del kritiska synpunkter på servicenivån, men här är bilden lite mer blandad.

Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket svarar snabbt på inkommande frågor och inspektörerna upplever i hög utsträckning att svaren är relevanta och

användbara för deras tillsynsbeslut. Frågesvaren tillgängliggörs dessutom på myndigheternas respektive webbplats. I sin råd- och stödverksamhet har Livsmedelsverket satsat hårt på att ta fram och uppdatera vägledningsmaterial som under senare år också gjorts lättillgängligt via en särskild app. Kemikalieinspektionen har å sin sida främst satsat på nationella tillsynsprojekt och i samband med det utvecklat vägledningsmaterial med motsvarande inriktning. I båda fallen är de kommunala inspektörerna nöjda med det råd och stöd som de får från myndigheterna.

I närmare hälften av fallen svarar Naturvårdsverket sent på frågorna. Myndigheten gör inte frågesvaren tillgängliga för alla inspektörer och framställer vägledningsmaterial som ofta anses svårtillgängligt och därför kräver lokal eller regional bearbetning. På alkoholområdet tar det lång tid att få svar på frågor och Folkhälsomyndigheten framställer endast begränsat med vägledningsmaterial.

Granskningen bekräftar således det förväntade, nämligen att en hög servicenivå i myndigheternas råd- och stödverksamhet värderas högt av de kommunala inspektörerna, och tvärt om. Enligt Riksrevisionen framstår detta som tämligen naturligt när inspektörernas arbetssituation beaktas. Ofta vilar det ett tungt ansvar på inspektörernas axlar. De ska göra självständiga bedömningar där de å ena sidan har ansvar för att inte t.ex. miljö- eller hälsofarlig verksamhet godkänns, och där de å andra sidan kan vara utsatta för press från såväl verksamhetsutövare som kommunala beslutsfattare. Stödet måste då vara användbart och tillgängligt när det behövs.

5.1.4 Gemensamma projekt är ett sätt att ge effektiv tillsynsvägledning

I tillsynsvägledning ingår att samordna den kommunala tillsynen. En viktig form av samordning är gemensamma tillsynsprojekt där flera kommuner ingår och jobbar med en specifik inriktning och med en gemensam uppfattning om hur reglerna bör tolkas.

Granskningen visar att såväl Kemikalieinspektionen som Livsmedelsverket anordnar nationella tillsynsprojekt, och att dessa i båda fallen är uppskattade av de deltagande inspektörerna. För Kemikalieinspektionens del så utgör de nationella projekten själva kärnan i myndighetens tillsynsvägledning. Den valda strategin framstår dessutom som effektiv givet myndighetens speciella förutsättningar (se avsnitt 5.1.1). Även Livsmedelsverkets nationella projekt framstår som ett effektivt sätt samordna verksamheten, dels genom att initiera tillsyn på prioriterade områden, dels genom att bidra till en kalibrering av kommunernas tillsynsbeslut.

På alkoholområdet bedrivs vare sig nationella eller regionala tillsynsprojekt. På miljöområdet däremot anordnas regionala projekt av dels kommunerna själva, dels regionala samverkansorganisationer där länsstyrelserna ingår. Dessa

regionala projekt täcker dock inte samtliga landets kommuner och de är heller inte samordnade sinsemellan. En bidragande orsak till att de regionala projekten uppkommer är att det saknas användbar central vägledning från Naturvårdsverket.

Riksrevisionens samlade bedömning är att gemensamma tillsynsprojekt kan vara en viktig framgångsfaktor för likvärdig kommunal tillsyn. Detta gäller inte minst för Kemikalieinspektionen som tack vara sina speciella förutsättningar genom nationella projekt kan åstadkomma en effektiv tillsynsvägledning med ett minimum av resurser. Gemensamma projekt på nationell nivå har enligt Riksrevisionen ett särskilt värde eftersom de bidrar till ökad likvärdighet. Men även regionala projekt är värdefulla, dels eftersom de tar fasta på behov som framstår som särskilt angelägna i den aktuella regionen, dels eftersom tillsynen kalibreras inom i vart fall länet. En förutsättning för att de regionala projekten ska bli nationellt likvärdiga är att en nationell myndighet ser till att framtaget material kvalitetssäkras och tillgängliggörs för samtliga kommuner i landet.

5.1.5 Uppföljning och utvärdering underlättar för en effektiv tillsynsvägledning

En effektiv och likvärdig tillsyn ställer krav på ett kontinuerligt förbättringsarbete där erfarenheter av vad som är framgångsrikt och effektivt för att åstadkomma regelefterlevnad tas till vara. De tillsynsvägledande myndigheterna behöver därför följa hur kommunerna bedriver sin tillsyn för att kunna identifiera brister som bör åtgärdas. De tillsynsvägledande myndigheterna bör också följa upp och utvärdera sin egen tillsynsvägledning.

Av granskningen framgår att myndigheternas uppföljning ger en förhållandevis god lägesbild av kommunernas tillsyn, även om det finns vissa frågetecken kring jämförbarheten i data. Det är dock endast Livsmedelsverket som analyserar bakomliggande orsaker till brister i tillsynen och hur de bör åtgärdas. Flera av myndigheterna använder uppföljningen av den kommunala tillsynen för att utveckla sina egna vägledningsinsatser. Däremot görs sällan någon särskild uppföljning eller utvärdering av den egna tillsynsvägledningen.

Inom livsmedelsområdet genomför länsstyrelsen revisioner av kommunernas livsmedelskontroll, vilket ibland innehåller ett moment av skuggkontroll. Enligt Riksrevisionens mening är skuggkontroll ett intressant sätt att ge service till de kommunala inspektörerna där de kan få återkoppling på sitt dagliga arbete. Även på alkoholområdet genomför länsstyrelsen ”tillsyn av tillsynen” genom kommunbesök. Det innebär att de går igenom dokument och rutiner men inte genomför någon motsvarighet till skuggkontrollerna på livsmedelsområdet. På miljöområdet görs inte systematiska kommunbesök på samma sätt som på livsmedelsområdet och alkoholområdet. Naturvårdsverket uppger dessutom att myndigheten inte har någon fördjupad dialog med länsstyrelserna och därför har svårt att bilda sig en uppfattning om de problem som finns i kommunerna.

De vägledande myndigheterna kan också ha andra sätt att fånga upp förbättringsbehov. Exempelvis påpekar myndigheterna att de ibland deltar i regionala konferenser tillsammans med de kommunala inspektörerna. I detta sammanhang finns möjligheter att prata med inspektörerna om hur de uppfattar tillsynsvägledningen. Om sådan dialog utförs i tillräcklig omfattning kan den utgöra ett underlag när myndigheten ska utveckla sin tillsynsvägledning. Enligt Riksrevisionens mening är det dock som regel värdefullt med systematik när det gäller uppföljning och utvärdering. Annars finns det risk för att myndigheten får en skev fördelning av synpunkter från de kommuner som valt att delta på samma konferenser som den vägledande myndigheten.

5.1.6 Tydliga organisatoriska förutsättningar underlättar för en effektiv tillsynsvägledning

Regeringen har formulerat ett antal principer för hur tillsynsvägledningen bör organiseras. Bland annat att en central statlig myndighet bör ha det övergripande nationella ansvaret för tillsynsvägledningen medan länsstyrelsen bör ges en samordnande roll inom länet. Vidare bör uppgiftsfördelningen mellan den nationella myndigheten och länsstyrelsen regleras tydligt. Begreppen tillsyn och tillsynsvägledning bör också användas på ett enhetligt sätt i lagstiftningen. Riksrevisionen menar att en tillämpning av dessa principer borde öka tillsynsvägledningens förutsättningar att uppnå de avsedda effekterna på kommunernas tillsyn.

Av Riksrevisionens granskning framgår emellertid att dessa principer inte har tillämpats fullt ut för de fyra tillsynsområden som undersökts. För samtliga fyra områden har regeringen visserligen utsett en central statlig myndighet med nationellt ansvar för tillsynsvägledningen. Men på alkoholområdet framgår det inte tydligt och klart av vare sig lag eller myndighetsförordning att Folkhälsomyndigheten har ett tillsynsvägledande uppdrag eller vad uppdraget mer konkret innebär.

För samtliga fyra områden gäller att regeringen har avstått från att fördela ansvaret mellan de centrala myndigheterna och länsstyrelserna. I stället har det förväntats att myndigheterna själva ska komma fram till en lämplig ansvarsfördelning. I två av fallen har detta lett till effektiv tillsynsvägledning medan det har lett till brister för övriga två. De mer effektiva lösningarna har uppnåtts på Kemikalieinspektionens och Livsmedelsverkets områden. Båda dessa myndigheter har valt att arbeta med en central vägledningsfunktion och begränsat länsstyrelsens roll till regional samordning. Livsmedelsverket har skrivit en formell överenskommelse med länsstyrelserna om arbetsfördelningen medan Kemikalieinspektionen valt att ge vägledning direkt till kommunerna utan någon formell överenskommelse med länsstyrelsen.

Naturvårdsverket och länsstyrelserna har formellt sett tilldelats identiska vägledningsuppgifter men med olika geografisk räckvidd. Resultatet har blivit en modell med betydande överlappning. Naturvårdsverket skriver vägledningar samt svarar på skriftliga frågor per e-post och telefon. Även länsstyrelserna svarar på frågor per e-post och telefon. Därutöver administrerar länsstyrelserna regionala nätverk och samverkar kring regionala projekt när det finns ett regionalt samverkansorgan. Modellen framstår inte som särskilt effektiv och de kommunala inspektörerna klagar också på att den är otydlig.

Folkhälsomyndigheten har valt en tvåstegslösning där länsstyrelsen får spela den huvudsakliga rollen att ge råd och stöd genom frågesvar till de kommunala inspektörerna. Denna lösning blir emellertid inte särskilt effektiv eftersom resurserna sprids ut på ett stort antal enheter. Det innebär dels att det kan vara svårt att uppnå en kritisk massa av kompetens, dels att verksamheten på de enskilda enheterna blir personberoende och sårbar. Den valda lösningen svarar i många fall inte heller mot de förväntningar som de kommunala inspektörerna har på snabba och användbara svar, bl.a. eftersom frågesvaren får en omständlig beredningsprocess.

Slutligen kan Riksrevisionen konstatera att begreppen tillsyn och tillsynsvägledning inte används enhetligt i de lagar och andra officiella dokument som används inom de fyra områdena. Enligt Riksrevisionens mening bidrar detta till att skapa onödig förvirring vad gäller myndigheternas uppdrag och ansvarsfördelningen dem emellan.

5.2 Riksrevisionens rekommendationer

Mot bakgrund av de iakttagelser och övergripande slutsatser som presenteras i rapporten lämnar Riksrevisionen nedanstående rekommendationer.

Riksrevisionens rekommendation till regeringen:

- Säkerställ att de tillsynsvägledande myndigheterna har ett tydligt uppdrag samt att arbets- och ansvarsfördelningen inom respektive område är ändamålsenlig. I normalfallet bör den centrala myndigheten ha ett övergripande nationellt ansvar för tillsynsvägledning medan länsstyrelsen har ansvar för regional samordning och uppföljning.

Riksrevisionens rekommendationer till de centrala tillsynsvägledande myndigheterna:

- Säkerställ att det finns klargörande och användbara vägledningar i tillräcklig omfattning för den kommunala tillsynen.
- Etablera en effektiv ordning för att besvara tillsynsrelaterade frågor på ett klargörande sätt inom rimlig tid, och där svaren görs tillgängliga för alla inspektörer.

- Överväg att bedriva nationella tillsynsprojekt eller att kvalitetssäkra och sprida relevant material från regionala tillsynsprojekt till alla kommuner.
- Utvärdera kommunernas tillsyn och den egna tillsynsvägledningen i syfte att kontinuerligt utveckla tillsynsvägledningens effektivitet.

Referenslista

Litteratur

Folkhälsomyndigheten, 2014. *Handbok i tillsyn*. Upplaga 5:1 Reviderad upplaga 2014.

Folkhälsomyndigheten, 2016. *Samlad verksamhetsrapportering av arbetet inom ANDT-strategins insatsområden under 2016.*

Folkhälsomyndigheten, 2016. *Återredovisning av länsstyrelsernas arbete enligt alkohol- och tobakslagstiftningen samt bedömning av kommunernas tillsyn 2016.*

Folkhälsomyndigheten, 2017. *Länsrapportens undersökning 2016 Länsstyrelsens arbete enligt alkohollagen*.

Folkhälsomyndigheten, 2017. *Kontrollköpsguiden*. Uppdaterad 2017-06-13.

Kemikalieinspektionen, 2016. *Underlag för Sveriges genomförande av Agenda 2030.*

Kemikalieinspektionen, 2017. *Detaljhandelstillsyn – handledning för tillsyn av kemiska produkter och bekämpningsmedel i detaljhandeln*. Artikelnummer: 511 260.

Kemikalieinspektionen, 2017. *Tillsynshandledning – tillsyn av CLP-märkning i handeln*. Version 2017-11-24.

Kemikalieinspektionen, 2017. *Årsredovisning 2017*.

Kemikalieinspektionen, 2018. *Plan för tillsynsvägledning för åren 2016–2018 Reviderad inför 2018.*

Livsmedelsverket, 2017. *Livsmedelskontrollen – Utveckling, brister och förbättringsförslag*.

Livsmedelsverket, 2017. *Sveriges kontroll i livsmedelskedjan 2016.*

Livsmedelsverket. *Sveriges nationella kontrollplan för livsmedelskedjan 2018–2021.*

Miljösamverkan Östergötland, 2016. *Tillsyn av oljeavskiljare*. Projektrapport.

Miljösamverkan Sverige, 2017. *Verksamhetsberättelse 2017 Nationell samverkan för bättre tillsyn – roligt, effektivt, utvecklande.*

Miljösamverkan Sverige, 2018. *Verksamhetsplan 2018.* Uppdaterad den 25 juni 2018.

Naturvårdsverket, 2016. *Kompetensförsörjning i miljöbalkstillsynen*, rapport 6731.

Naturvårdsverket, 2017. *Vägledning om tillstånd och anmälan vid användning av växtskyddsmedel inom särskilda områden*. 2017-10-16.

Naturvårdsverket, 2018. *Lägesbeskrivning av den kommunala miljöbalkstillsynen*.

Naturvårdsverket, 2018. *Uppföljning av kommuners och länsstyrelsers tillsyn enligt miljöbalken*. NV-02817-18.

Riksrevisionen, 2014. *Livsmedelskontrollen*, 2014:12.

Riksrevisionen, 2017. *Tillsyn av ställföreträdare och överförmyndare*, 2017:33.

SOU 2002:14. Tillsynsutredningen. *Statlig tillsyn – Granskning på medborgarnas uppdrag*. Delbetänkande.

SOU 2004:100. Tillsynsutredningen. *Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn*. Slutbetänkande.

SOU 2017:63. Miljötillsynsutredningen. *Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet*. Betänkande.

Statens Folkhälsoinstitut, 2009. *Handbok Alkohollagen*.

Statskontoret, 2001. *Utvärdera för bättre beslut! – Att beställa utvärderingar som är till nytta i beslutsfattandet*, 2001:22.

Statskontoret, 2014. *Vägledning till en bättre tillsyn*, 2014:17.

Tillsyns- och föreskriftsrådet, 2007. *Utvärdering av tillsynsvägledningen avseende Miljöbalken*. Tofr-utvardering-2007-12.

Riksdagstryck

Betänkande. 2009/10:FiU12, rskr. 2009/10:210.

Kommittédirektiv (2000:62). *Tydligare och effektivare statlig tillsyn*.

Kommittédirektiv (2003:70). *Tilläggsdirektiv till utredningen om en tydligare och effektivare statlig tillsyn (Ju 2000:06)*.

Proposition (1994/95:89). *Förslag till alkohollag*.

Proposition (1997/98:45). *Miljöbalk*.

Proposition (2007/08:80). *Miljöbalken och EG-förordningen om kemikalieregistrering*.

Proposition (2009/10:125). *En ny alkohollag*.

Proposition (2009/10:167). *Kemikalietillsynen*.

Proposition (2009/10:175). *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

Proposition (2010/11:47). *En samlad strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken*.

Skrivelse (2009/10:79). *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*.

Bilaga 1. Recensioner av fyra vägledningar

Kontrollköpsguiden – Folkhälsomyndigheten

När kommunerna ska utöva tillsyn om dagligvaruhandeln och kontrollera 18-årsgränsen för köp av folköl kan de använda sig av metoden kontrollköp. Metoden kontrollköp är tillåten enligt lag och Folkhälsomyndigheten har skrivit föreskrifter och allmänna råd om kontrollköp (FoHMFS 2015:1). Vägledningen utgår ifrån de bestämmelser som finns i föreskrifterna och de allmänna råden. Metoden går i korthet ut på att kommunen, som tillsynsmyndighet, anlitar en person som har fyllt 18 år för att genomföra kontrollköp av folköl. Den anlitade personen ska därefter försöka köpa folköl utan att visa legitimation. Om personen lyckas köpa alkohol innebär det att butiken påvisats brista i sina rutiner vilket kan leda till att även barn under 18 år får köpa folköl.

Kontrollköpsguiden består av fyra kapitel: Planering, Genomförande, Dialog och Uppföljning. Planering handlar om kommunens förberedelser inför kontrollköpet, Genomförande om själva köpet och kommunens underrättelse till näringsidkaren, Dialog om den dialog som bör föras mellan kommunen och den som lämnat ut varan och Uppföljning handlar om sammanställning och resultatredovisning av genomförda kontrollköp.

Riksrevisionens bedömning av vägledningen

Kontrollköpsguiden styrs i princip helt av reglerna i alkohollagen samt förordningar, föreskrifter och allmänna råd. Det innebär att guiden får formen av sammanställning av ett antal regler. Eftersom reglerna är förhållandevis konkreta är det Riksrevisionens bedömning att det i huvudsak fungerar att skriva guiden som en renodlad regelsammanställning.

Den lagregel som tillsynas genom kontrollköpen finns i 3 kap. 7–8 §§ alkohollagen. Av 7 § framgår att alkoholdrycker inte får säljas eller annars lämnas ut till den som inte har fyllt 20 år. Beträffande folköl gäller motsvarande den som inte har fyllt 18 år. Enligt 8 § tredje stycket ska den som lämnar ut alkoholdrycker förvissa sig om att mottagaren har uppnått den ålder som anges i 7 §. Lagreglerna om kontrollköp finns i alkohollagen kapitel 9, 15a och 15b §§. Å ena sidan förs inte i guiden någon diskussion om de olika begreppen i lagregeln, å andra sidan är lagregeln enkel till sin natur med endast litet tolkningsutrymme. Riksrevisionen bedömer att det förmodligen hade varit lämpligt att kort presentera lagregeln som inledning till kontrollköpsguiden och att föra en diskussion om vilket samhällsproblem som regeln ska åtgärda. Om regeln är enkel att tillämpa är detta något som explicit bör diskuteras i texten.

En regel som får alltför begränsat utrymme i guiden är att kommunerna på grund av kapitel 9 § 15b är förhindrade att meddela förbud eller varning på grund av det som framkommit under kontrollköpet. Regeln behöver tolkas in i ett sammanhang med de övriga reglerna som ingår i vägledningen. Knäckfrågan är om den avslutande dialogen är en del av kontrollköpet eller om kontrollköpet kan anses avslutat när den som kommunen anlitat för köpet går från butiken. Om dialogen inte är en del av kontrollköpet så är kommunen oförhindrad att meddela förbud eller varning. Problemet bottnar i att det inte är definierat i guiden om kontrollköp är själva genomförandet eller om kontrollköp består av delarna planering, genomförande, uppföljning och dialog.

I guiden presenteras flera tips som Riksrevisionen bedömer förbättrar likvärdigheten i hur metoden används och som ibland kan utgöra exempel. Exempelvis presenteras utdrag ur de allmänna råden som beskriver att kommunen bör använda sig av kontrollköpare med ungdomligt utseende. Ur de allmänna råden presenteras också vilken information som kan vara lämplig att dokumentera efter kontrollköp. Det finns dock tillfällen då guiden kunde ha förtydligats genom ytterligare exempel i texten. Det är tydligt att Folkhälsomyndigheten haft denna ambition i och med att myndigheten refererar till sin film i materialet.

Guiden innehåller dock för lite information om hur kommunerna bör välja granskningsobjekt, t.ex. baserat på risk eller enligt ett rullande schema. Det är ur likvärdighetssynpunkt värdefullt om kommunerna får råd på detta område så att ett mer likvärdigt arbetssätt utvecklas.

Sammanfattningsvis är Kontrollköpsguiden en tillsynsvägledning som i huvudsak fyller det behov som en inspektör har av vägledning. Det finns dock flera aspekter att förbättra, t.ex. att presentera lagtexten och bakgrunden till lagreglerna, förklara hur reglerna ska tolkas i relation till varandra samt att arbeta med tydliga exempel i vägledningen.

Tillsyn av CLP-märkning i handeln – Kemikalieinspektionen

När kemikaliska produkter säljs i handeln ska de vara märkta enligt de EU-gemensamma reglerna. Förr hade Sverige sin egen märkning, men sedan 2017 gäller enbart EU:s regler (CLP).[215] Vägledningen syftar till att utifrån CLP-förordningen ge stöd till de kommunala inspektörerna att kontrollera att märkningen är på svenska och att det finns barnskyddande förslutning och

[215] CLP står för engelskans *classification, labelling and packaging* (klassificering, märkning och förpackning). Reglerna för klassificering, märkning och förpackning som gällde innan CLP-förordningen trädde i kraft var införda i svensk lagstiftning genom Kemikalieinspektionens föreskrifter KIFS 2005:7, men dessa regler hade sitt ursprung i två EU-direktiv så reglerna var inte unika för Sverige.

kännbar varningsmärkning för de produkter där så krävs. Handledningen togs ursprungligen fram för ett tillsynsprojekt som Kemikalieinspektionen bedrev hösten 2017, men den är alltjämt aktuell.

Tillsynshandledningen består av nio kapitel. De första två kapitlen är av introducerande natur. Därefter följer ett kapitel om hur kommunerna bör resonera när de väljer vilka objekt som ska inspekteras. Kapitel fyra handlar om reglerna som ska kontrolleras. I kapitel fem lyfts det upp olika moment i tillsynen. Därefter följer ett kapitel om vilka sanktioner som är aktuella vid olika påträffade brister. Kapitel sju till nio är specifikt projektinriktade: kommunikationsinsatser, råd och tips samt hur tillsynarna ska rapportera sin tillsyn till projektledningen på Kemikalieinspektionen.

Riksrevisionens bedömning av vägledningen

Kemikalieinspektionens vägledning resonerar inledningsvis om urval av inspektionsobjekt. I vägledningen konstateras att de större kedjorna ofta granskas i andra kommuner och att det därför är i de mindre butikerna som störst risker finns. De mindre lokala företagen kan till exempel ha produkter från utländska varumärken som saknar svensk märkning. I vägledningen finns sedan en lista över butiker som ofta säljer kemiska produkter, exempelvis skobutiker, bensinstationer och färgbutiker. Kemikalieinspektionen ger här uttryck för att kommunernas urval gärna får återspegla ett riskperspektiv.

I vägledningen finns flera begreppsdiskussioner. En sådan diskussion handlar om kemiska kontra kosmetiska produkter där det slås fast att kosmetiska produkter inte ingår i kommunernas kemikalietillsyn och att det därför är viktigt att veta var gränsen går. Det är dock inte alltid enkelt att avgöra om en produkt ska klassas som en kemisk eller kosmetisk produkt: till exempel är nagellack en kosmetisk produkt medan alla kosmetiska produkter för djur är kemiska produkter. En annan diskussion handlar om märkningsreglerna enligt den nya CLP-förordningen. Denna diskussion förs genom att den nya och gamla märkningen jämförs i vägledningstexten. Man presenterar också kraven på att all märkning måste vara av CLP-typ från 1 juni 2017. Märkningen i svenska butiker måste också ha text på svenska.

Kännbar varningsmärkning finns för att personer med nedsatt syn ska kunna avgöra om en förpackning har ett farligt innehåll. Kännbar märkning måste finnas på produkter som är märkta med vissa typer av faroangivelser och märkningen ska då placeras på särskild plats och se ut på ett visst sätt. Också dessa begrepp diskuteras förtjänstfullt i vägledningen. Bland annat tar man upp hur kraven ska anpassas till olika typer av förpackningar. Dessutom tas speciella undantag upp, t.ex. att brandfarliga aerosoler inte behöver ha kännbar varningsmärkning trots att faroangivelsen i normala fall skulle kräva detta. Barnskyddande förslutning är också ett område som vägledningen tar upp och diskuterar. Kravet på denna typ av

skydd på förpackningen kommer av vissa faroangivelser. Det finns också vissa krav på utformningen av förpackningen och att den ska fungera under hela förpackningens livslängd. Den barnskyddande förslutningen måste testas av laboratorium. Det finns också undantag från kravet på testning om det är uppenbart att förpackningen är säker för barn.

Riksrevisionen bedömer att Kemikalieinspektionen inledningsvis i vägledningen för initierade resonemang om lagens begrepp och dess krav. De problem som kan skönjas är att lagreglerna och myndighetens tolkning av dessa inte syns i texten. Detta leder till att det inte är uppenbart för läsaren när en lagregel och myndighetens tolkning av denna inte är friktionsfri. För en kommunal inspektör är det viktigt att kunna ta egen ställning till det vägledande materialet. Det är trots allt den kommunala inspektören som ska kunna argumentera för sitt beslut. En begreppsdiskussion som kommer att lida av att lagregeln inte redovisas i relation till myndighetens tolkning är kravet på barnskyddande förslutning. En noggrann läsare får intrycket av att meningen ”förpackningen ska fungera under hela livslängden” är ett direkt lagkrav. Helt säker blir läsaren dock inte eftersom någon laghänvisning inte skrivs ut. När sedan Kemikalieinspektionen presenterar bedömningsmallen blir det tydligt att de barnskyddande förpackningarna kan sluta fungera under tidens gång och att detta kan vara tillåtet förutsatt att de godkänts i en ISO-standard. Detta beror enligt muntlig uppgift från myndigheten på att lagkravet från förordningstexten är att produkten uppfyller ISO-standarden i stället för att kravet är att produkten ska fungera som avsett.

Vägledningen innehåller en tydlig arbetsgång och en checklista för vad inspektörerna ska kontrollera när de är ute på inspektion. Där finns också beskrivet en slags bedömningsnorm för när det uppkommer en brist. Är märkningen till exempel inte försedd med svensk text är varan felaktig och får inte säljas. Vägledningen ger också förslag på lösning på problemet, t.ex. att företaget klistrar över klistermärket med felaktig märkning med ett med rätt märkning. I vägledningen framgår också vilka sanktioner som ska tillämpas och när de ska tillämpas. Tillämpningen av sanktioner är en bedömning som Kemikalieinspektionen tagit fram i dialog med åklagarmyndigheten.

Tillsynshandledningen har också flera bilder som illustrerar vad som sägs i texten. I princip visar bilderna enkla exempel som gör det lättare för läsaren att förstå texten. Dock hade det varit fördelaktigt om texten kunnat få innehålla ytterligare konkreta exempel på de bedömningar av märkning, barnskyddande förslutningar och kännbara varningsmärkningar som tillsynen handlar om. Trots att texten är förhållandevis konkret så hade konkretionen kunnat förbättras med en eller flera bedömningssituationer ur verkligheten.

Sammantaget är detta en vägledning som bedöms fungera relativ väl. Urvalet av tillsynsobjekt diskuteras inledningsvis på ett sätt som bör kunna göra att inspektörerna blir bekväma i hur de ska gå tillväga. Begreppen som utgör basen

för lagstiftningen och därmed tillsynen diskuteras därefter, ofta på ett ingående sätt. Vägledningen har också textavsnitt som behandlar arbetsgången och bedömningen samt när och hur sanktioner ska delas ut. Vägledningen hade dock kunnat förbättras ytterligare. Dels hade det varit bra om begrepp och bedömningar hade refererat aktuell lagstiftning, dels hade det varit bra med exempel som konkretiserat bedömningar.

Vägledning om tillstånd och anmälan vid användning av växtskyddsmedel inom särskilda områden – Naturvårdsverket

Sedan juni 2011 gäller EU:s växtskyddsmedelsförordning som syftar till att säkerställa en hög skyddsnivå för människors hälsa och miljö, harmonisera reglerna för utsläpp av växtskyddsmedel på marknaden och förbättra jordbruksproduktionen. Till följd av de ändrade EU-reglerna beslutade regeringen om förordningen (2014:425) om bekämpningsmedel. Naturvårdsverket har därefter författat en vägledning för tillstånd och anmälan vid användning av växtskyddsmedel. Ett grundläggande krav för att få använda kemiska bekämpningsmedel är att den som vill använda dessa produkter måste ansöka om tillstånd eller anmäla detta hos den kommunala tillsynsmyndigheten. Tillsynsmyndigheten behöver sedan utreda tillståndet eller anmälan där tillstånd medges efter en rimlighetsavvägning. Ett grundläggande krav i EU-reglerna är att den som söker tillstånd att använda kemiska växtskyddsmedel prövar andra alternativ som är mindre skadliga för miljön. Prioriteringsordningen är då följande:

1. Förebyggande åtgärder
2. Mekanisk eller termisk bekämpning
3. Biologisk bekämpning med makroorganismer
4. Biologisk bekämpning med mikroorganismer
5. Kemisk bekämpning med växtskyddsmedel med låg risk
6. Kemisk bekämpning med växtskyddsmedel som inte är farliga för vattenmiljön
7. Kemisk bekämpning med växtskyddsmedel som är farliga för vattenmiljön

Vägledningen består av fem kapitel. I det första beskrivs regelverket för användningen av växtskyddsmedel, Därefter kommer ett kapitel som redogör för användningen av växtskyddsmedel inom särskilda områden. I kapitel tre beskrivs de olika alternativa val av bekämpningsmedel som ska beaktas vid tillstånd eller anmälan om kemiska bekämpningsmedel. I nästa kapitel presenteras ytterligare detaljerad information som rör tillståndsplikten och anmälningsskyldigheten. Slutligen, i kapitel fem, redogörs för hur handläggning av tillstånds- och anmälningsärenden ska gå till.

Riksrevisionens bedömning av vägledningen

Vägledningen handlar om vad som krävs för att handlägga tillstånd och anmälningar vid användning av växtskyddsmedel. Att en verksamhet har tillstånd eller har anmält är i och för sig en grund för tillsyn. Detsamma gäller förstås om en verksamhet inte fått tillstånd, då kan det vara en grund för tillsyn. Ett exempel är om kommunen får upplysningar om att växtskyddsmedel använts utan tillstånd. Att tillstånd eller anmälan är nära förknippat med senare tillsyn innebär dock inte att detta är en vägledning om tillsyn. För att en vägledning ska vara en tillsynsvägledning behöver den beröra tillsynen i sig. Det kan handla om aspekter som togs upp ovan i bedömningskriterierna, exempelvis om hur kommunen bör göra sitt urval, hur kommunen i praktiken utför tillsyn, om var gränserna går för tillåtet eller otillåtet.

När det gäller begrepp som ingår i lagstiftningen och som påverkar både tillstånd, anmälningar och förmodligen tillsynen så diskuteras dessa utförligt i vägledningen. Lagstiftningen och EU-rätten refereras också när begreppen diskuteras. Det är alltså transparent var olika begrepp kommer ifrån och hur myndigheten tolkat dessa. Dessutom är vägledningen kort hållen och kärnfull så att den är relevant för handläggarna av tillstånd och anmälningar.

Trots att vägledningen berör handläggning av tillstånd och anmälningar så innefattar den ett avsnitt om bedömningar av en ansökan. I detta fallet är bedömningen förhållandevis komplex och myndigheten når inte riktigt ända fram i att förklara hur bedömningen ska göras. Här stannar myndigheten vid att beskriva de aspekter som behöver ingå i en bedömning utan att beskriva vilka aspekter som är mer centrala och vilka som kanske är mer av randaspekter. Det skulle vara värdefullt med information om hur en handläggare ska tänka när den ska fatta sitt beslut. Naturligtvis är detta svårt att uttrycka i text, men förmodligen blir det ännu svårare för de enskilda handläggarna när de lämnas utan hjälp i detta avseende. Om den tillsynsvägledande myndigheten uppfattar tillsynsområdet som för stort för att utforma en konkret vägledning är det ändå värdefullt om myndigheten i stället kan lyfta fram några detaljerade exempel på riktiga beslutssituationer som kan uppkomma i tillsynen och beskriva dessa i berättande text. På så sätt kan handläggarna förmodligen tillgodogöra sig tillsynsprocessen på ett bättre sätt än om de lämnas helt utan hjälp om hur tillsynen ska gå till.

Sammanfattningsvis är vägledning om tillstånd och anmälan vid användning av växtskyddsmedel ingen tillsynsvägledning, även om inspektörer kan ha användning för den i sin tillsyn. Nästan alla aspekter av tillsynen utelämnas och vägledningen fokuserar helt på det moment som i de flesta fall kommer innan tillsyn.

Kontrollwiki Dricksvatten – Livsmedelsverket

Kontrollwiki är ett internetbaserat informationsverktyg som förser inspektörer med information om tillsynen. I fallet med dricksvatten ligger information utspridd på flera sidor och det krävs flera sökningar med preciserade söktermer för att inspektören ska få hela bilden klar för sig. En komplett vägledning på dricksvattenområdet är alltså ingenting som en inspektör får serverat sig utan är resultatet av ett aktivt kunskapssökande.

Följande sidor på Kontrollwiki har Riksrevisionen funnit är tillsynsvägledande för kontrollen av dricksvatten: Dricksvatten – Stödjande information för Livsmedelsverket och kommuner, Utföra offentlig kontroll – grunder, Upprätta och fastställa undersökningsprogram och faroanalys samt Hur ska analyserna genomföras? Reglerna i Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2017:2) om dricksvatten men också i Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2008:13) om åtgärder mot sabotage och annan skadegörelse riktad mot dricksvattenanläggningar.

På sidan Utföra offentlig kontroll – grunder tas det upp vad det innebär att vara livsmedelsinspektör, vad som avses med riskbaserad livsmedelskontroll, att förbereda och genomföra kontrollbesök samt att skriva rapport, beslut och uppföljning av eventuella avvikelser. I Dricksvatten – Stödjande information för Livsmedelsverket och kommuner finns definitionsdiskussioner om begrepp som ingår i lagstiftningen. Här tas exempelvis upp vad dricksvatten är, vad ett vattenverk är och vad som är beredning av dricksvatten. På Kontrollwikis sida om att upprätta och fastställa undersökningsprogram och faroanalys tas det upp att det är verksamhetsutövarens ansvar att genomföra faroanalys och ett undersökningsprogram. Kontrollmyndigheten fastställer därefter analysen och programmet. I Hur ska analyserna genomföras finns information om verksamhetsutövarnas analyser av dricksvatten, både hur de ska genomföras och vilka krav som finns på analysmetoder.

Riksrevisionens bedömning av vägledningen

Livsmedelsverkets avsnitt i Kontrollwiki som handlar om dricksvatten har ett starkt tillsynsperspektiv. Visserligen är vissa avsnitt allmänna hållna: till exempel är begreppsdiskussionerna om dricksvatten inriktade mot såväl producenter som användare och kontrollmyndigheter, men viss information är direkt inriktad mot inspektörerna och deras arbetsuppgift, t.ex. sidan om grunderna i att utföra offentlig kontroll. Diskussionen på denna sida är också inriktad på konkret tillsyn på ett sådant sätt att inspektörer har nytta av det, exempelvis att resultatet av kontrollen bör skrivas så att det tydligt framgår vilka observationer som medfört en avvikelse och vilken lagstiftning avvikelsen grundas på. Det är också tydligt att kontrollen ska utföras riskbaserat, vilket innebär att kontrollaktiviteter främst ska riktas mot de faror som utgör betydande hälsorisker. På dricksvattenområdet finns

detta perspektiv främst genom kravet på verksamhetsutövaren att bedriva faroanalys och ett undersökningsprogram som fastställs av kontrollmyndigheten, men även den kommunala kontrollmyndigheten ska tillämpa riskbaserat urval när man väljer objekt att inspektera.

På sidan Dricksvatten diskuterar och definierar Livsmedelsverket olika begrepp som är grundläggande i lagstiftningen på området. Det gör man genom frågor som: Vad är ett vattenverk? När sker beredning av dricksvatten? Vad är en vattenreservoar? Vad är en distributionsanläggning? Genom dessa definitioner blir många avgränsningar klara för läsaren, avgränsningar som är nödvändiga för att förstå hur dricksvattensystemet är tänkt att fungera enligt lagen.

Livsmedelskontrollen är ett flexibelt verktyg. Vad kontrollen kan omfatta och hur den kan vara inriktad beror på vad kontrollmyndigheten menar är riskerna i verksamheten. Här har kontrollmyndigheten stor nytta av den faroanalys som verksamhetsutövaren har gjort. Det finns enligt vägledningen i huvudsak två sätt att bedriva kontroll på dricksvattenanläggningar. Antingen inriktar man sig på att kontrollera de risker man kan se utifrån faroanalys och undersökningsprogram eller så gör kommunen egna kontroller. Kontroller som utgår ifrån faroanalys och undersökningsprogram gör mer av en översyn av verksamheter utifrån de risker som finns och de kontroller som redan görs. I de fall kommunen gör egna kontroller finns exakta gränsvärden som gäller för alla dricksvattenproducenter i en bilaga till föreskrift (LIVSFS 2017:2). Det är också reglerat var i anläggningen vatten för tester ska tas, så den typen av osäkerhet är också adresserad.

En brist i det vägledande materialet om dricksvatten är frånvaron av exempel. Materialet blir lätt tekniskt, ibland blir det abstrakt. Då kan ett exempel vara värdefullt för att en inspektör ska förstå materialet. Här finns ett utrymme för vidareutveckling av vägledningen på dricksvattenområdet.

Att inhämta kunskap ur Kontrollwiki är en helt annan upplevelse än att läsa sig till vad som krävs ur mer enhetliga vägledningar. Sådana vägledningar läses från första till sista sidan och sedan har man, förhoppningsvis, den kunskap som krävs. När man använder Kontrollwiki behöver man söka runt på olika begrepp och på olika sidor för att försöka bilda sig en bild av området. När man är ny på området är detta en mer utmanande uppgift eftersom man inte vet om man missar någon viktig information. Är man däremot kunnig på ett område torde Kontrollwiki förenkla arbetet. Genom sökord är det enkelt att komma åt information. Att öka sin kunskap något ytterligare på ett område man redan känner till är förmodligen lättare med wikin än att söka i en omfattande kontrollhandbok.

Bilaga 2. Granskning av frågor och svar

Denna del av granskningen avser hur de centrala myndigheterna hanterar funktionen ”frågor och svar” som ett led i sin råd- och stödverksamhet. Syftet är att systematiskt gå igenom och värdera ett urval av de svar som de centrala tillsynsmyndigheterna har lämnat på frågor från de kommunala inspektörerna under senare tid.

Materialet

Riksrevisionen begärde in 100 frågor och svar från de granskade myndigheterna. Eftersom de tillsynsvägledande myndigheternas verksamhet skiljer sig åt vad gäller den vägledande uppgiftens storlek och förhållande till landets länsstyrelser begärde Riksrevisionen ut olika sorters datamaterial. Huvudprincipen var att det var de 100 senaste frågorna och svaren som skulle lämnas över till Riksrevisionen.

Då Folkhälsomyndigheten i huvudsak agerar genom länsstyrelserna men ändå får vissa frågor direkt från de kommunala inspektörerna begärde Riksrevisionen att få 50 frågor direkt från inspektörerna och 50 frågor som inkommit från länsstyrelserna. Eftersom myndigheten får relativt få frågor att besvara innebar detta att de lämnade över frågor från det att myndigheten bildades. Livsmedelsverket valde att låta Riksrevisionen hämta ut materialet på egen hand. Riksrevisionen fick inloggningsrättigheter till forumet Livstecknet och kunde hämta ut de senaste 100 frågorna och svaren. Kemikalieinspektionen sammanställde och lämnade ut de senaste 100 frågorna och svaren. Naturvårdsverkets verksamhet är sådan att de senaste 100 frågorna och svaren skulle lett till att vissa miljöområden skulle dominerat eftersom det finns fler frågor och svar i dessa områden än i andra mer perifera miljöområden. Riksrevisionen beslutade då att begära ut 100 frågor och svar jämnt fördelade på alla relevanta tillsynsvägledningsområden.

Från tre av fyra myndigheter inhämtades 100 frågor och svar, och från Folkhälsomyndigheten 91 eftersom man inte hade tillgång till flera. Vissa av de inhämtade frågorna och svaren var inte användbara ur ett jämförande perspektiv och sorterades därför bort av Riksrevisionen.[216] Kvar blev då det antal frågor och svar som redovisas i tabellen nedan.

[216] Det kan t.ex. handla om att frågorna inte var försedda med ett svar eller att de var rena faktafrågor som inte krävde någon bedömning eller utgjorde tips till myndigheten.

Tabell B2-1 Antal frågor och svar av tillsynsvägledande karaktär som ingår i granskningen

Vägledande myndighet	Antal
Folkhälsomyndigheten	33
Kemikalieinspektionen	73
Livsmedelsverket	84
Naturvårdsverket	84

Som framgår är antalet frågor och svar från Folkhälsomyndigheten förhållandevis litet, antagligen för att myndigheten aktivt har försökt styra bort frågor från de kommunala inspektörerna och i stället låtit länsstyrelserna besvara dem. Myndigheten har helt enkelt inte besvarat fler frågor från de kommunala inspektörerna under den aktuella perioden. Så är inte fallet för de övriga myndigheterna. Där skulle bortfallet (16 respektive 27 frågor) ha kunnat ersättas med andra frågor av tillsynsvägledningskaraktär. Av praktiska skäl har Riksrevisionen emellertid valt att inte göra detta utan har i stället accepterat ett visst bortfall.

Frågor och vilka aspekter de ska mäta

Riksrevisionen har ställt nedanstående frågor till materialet för att belysa olika aspekter av betydelse för svarens kvalitet.[217]

1. Hur lång tid tog det innan frågan besvarades?
2. Besvaras samtliga delfrågor?
3. Inbjuder myndigheten till följdfrågor?
4. Innehåller svaret hänvisning till lag, förordning, föreskrifter eller EU-rättsliga dokument?
5. Innehåller svaret hänvisning till myndighetens vägledningsdokument?
6. Innehåller svaret enbart hänvisningar till lagstiftning och prejudikat?
7. Redogör myndigheten för hur tillsynaren generellt bör tänka i det aktuella fallet?
8. Diskuterar myndigheten vilka krav som kan ställas på basis av lagstiftningen?
9. Bekräftar eller bejakar myndigheten kommunens påstående eller agerande?
10. Är myndighetens svar så konkret och specifikt att det i praktiken föreslår ett beslut i tillsynsärendet?
11. Framhåller myndigheten att det inte är dess ansvar att besvara frågan?
12. Framhåller myndigheten att dess tolkning av lagen kan komma att ändras vid en prövning i förvaltningsrätten?
13. Framhåller myndigheten att det är kommunens ansvar att göra en egen bedömning?

[217] I akten till denna rapport redovisas vilka svarsalternativ som använts när svaren kodats.

Frågorna 1–5 handlar om allmän servicekvalitet. Frågorna 6–10 handlar om svarens kvalitet i tolkningsavseende. Fråga 6 avser att fånga upp ifall myndigheten inte bidrar med någon tolkningshjälp alls medan frågorna 7–8 avser om myndigheten ger en – enligt Riksrevisionens mening – rimlig tolkningshjälp. Frågorna 9–10 avser att fånga upp ifall myndigheten går för långt i sina svar och på så sätt tar över kommunernas ansvar.

Redovisning

För varje fråga har ett andelsvärde beräknats per myndighet. Detta för att möjliggöra en jämförelse mellan myndigheterna. Myndigheternas procentuella svarsandelar redovisas i ett diagram per fråga. Detta material finns redovisat i akten till denna rapport.

Bilaga 3. Metod och genomförande

Granskningen är baserad på fallstudier med ett komparativt perspektiv. Alkohol-, kemikalie-, livsmedels- och miljöområdet utgör fallen. Granskningen har främst fokuserat på åren 2017 och 2018 men i vissa fall har det varit nödvändigt att även inkludera information och dokument från tidigare år för att bättre förstå hur tillsynsvägledningen har utvecklats. Det empiriska underlaget består av semistrukturerade intervjuer och skriftliga svar från de fyra granskade centrala myndigheterna (Folkhälsomyndigheten, Livsmedelsverket, Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket), gruppintervjuer med inspektörer och företrädare för kommuner och länsstyrelser i tre län (Kalmar, Östergötland och Västernorrland) samt skriftliga svar från fyra departement (Finans-, Social-, Närings- samt och Miljö- och energidepartementet). Därutöver ingår dokument- och litteraturstudier. Riksrevisionen har också genomfört två separata delstudier av material från de fyra centrala myndigheterna. Dessa delstudier beskrivs närmare i separata bilagor (bilaga 1 och 2) och presenteras nedan.

Intervjuer och skriftliga svar har varit den främsta informationskällan. För att komplettera denna information har även följande undersökts:

- berörd lagstiftning inom respektive tillsynsområde
- de centrala myndigheternas resurser för tillsynsvägledning
- ett urval av de centrala myndigheternas frågor och svar
- en skriftlig vägledning per central myndighet
- de centrala myndigheternas senaste redovisning av sin uppföljning och utvärdering av kommunal tillsyn respektive sin egen tillsynsvägledning
- de senaste årens instruktioner och regleringsbrev för de fyra centrala myndigheterna och länsstyrelserna.

Intervjuer vid fyra centrala myndigheter

Sammanlagt har nio semistrukturerade intervjuer genomförts med företrädare för de centrala myndigheterna. Samtliga respondenter har getts möjlighet att faktagranska minnesanteckningarna från intervjuerna.

I intervjuerna vid de fyra centrala myndigheterna har berörda tjänstemän som arbetar med tillsynsvägledning deltagit. Intervjuerna syftade till att samla information om den tillsynsvägledning som tillhandahålls inom respektive område, dvs. råd och stöd, arbetet med samordning, uppföljning och utvärdering av tillsynen, redovisning till regeringen samt myndigheternas förutsättningar för detta. Information inhämtades om bl.a. hur man uppfattar sitt uppdrag och ser på begreppet tillsynsvägledning och vilken tillsynsvägledning man tillhandahåller och hur man själv värderar den.

De centrala myndigheternas arbete med uppföljning och utvärdering av den kommunala tillsynen har också analyserats i ett komparativt perspektiv. De dokument som studerats är framför allt myndigheternas senaste sammanställningar av tillsynen och tillsynsvägledningen, vanligtvis i form av årliga rapporter till regeringen eller EU (se avsnitt 4.4).

Gruppintervjuer med länsstyrelser och kommuner

Riksrevisionen har genomfört 21 gruppintervjuer med företrädare för länsstyrelser och inspektörer från kommuner i Kalmar, Västernorrlands samt Östergötlands län. Inspektören som deltog instruerades att delge sin egen och inte kommunens uppfattning om och erfarenhet av den statliga vägledningen. I gruppintervjuerna fanns minst en inspektör från varje kommun i länet.

Under 2–3 dagar per län genomfördes gruppintervjuer med tillsynsvägledare på länsstyrelsen och kommunala inspektörer. Informationen från länsstyrelsen handlar om dels vilken roll man har i tillsynssystemet, dels hur man värderar den kommunala tillsynen i länet för respektive område. Intervjuerna med de kommunala inspektörerna avser vilken tillsynsvägledning man tagit del av samt hur man värderar nyttan av denna i relation till sitt uppdrag. Intervjuerna har bandats och fylliga minnesanteckningar har därefter skrivits av projektgruppen. Samtliga deltagare har getts tillfälle att läsa och korrigera minnesanteckningarna.

I varje enskild gruppintervju per län deltog mellan 5 och 7 kommunala inspektörer. Sammanlagt deltog 53 kommunala inspektörer, fördelat på 20 inspektörer i Östergötland, 16 i Västernorrland och 17 i Kalmar län, samt 16 företrädare för länsstyrelserna i gruppintervjuerna. Anledningen att inte fler intervjuades är att det i hög utsträckning var samma inspektörer som deltog i både intervjun som inriktades mot miljötillsyn och den med inriktning mot kemikalietillsyn. Skälet till detta var att det vanligen är samma inspektörer som utför båda typerna av inspektioner. Det exakta antalet kommunala inspektörer som arbetar med tillsyn i de fyra områdena är okänt.

Skriftliga frågor till Regeringskansliet

Riksrevisionen har via e-post ställt skriftliga frågor till fyra departement inom Regeringskansliet. Syftet har varit att bedöma hur Regeringskansliet har utför sitt uppdrag och hur samordningen fungerar samt att värdera regeringens styrning av tillsynsvägledningen. Syftet har också varit att undersöka i vilken utsträckning som regeringen arbetar utifrån sin tillsynsstrategi som presenteras i skrivelsen från 2009.

Urval

Granskningen bygger på fallstudier och kvalitativa metoder. Någon statistisk generaliserbarhet är därmed inte tillämpbar. En mer kvalitativ generaliserbarhet är dock ändå möjlig genom att fall väljs som maximerar variationen i de aspekter som ska analyseras.[218]

Val av fallstudier

I urvalet ingår tillsynsområden med såväl bättre som sämre vägledningsfunktioner. Riksrevisionen har valt fyra av ett tjugotal olika tillsynsområden. Tidigare undersökningar indikerar att det inte är särskilt vanligt med välfungerande vägledningsfunktioner. Dock framstod vägledningarna inom livsmedelskontrollen och kemikalieinspektionen som förhållandevis bra och de har därför valts ut.[219]

Därutöver har alkoholinspektionen ingått eftersom det fanns indikationer på att vägledningen där hade fungerat mindre bra. Slutligen har miljötillsyn ingått, framför allt eftersom området är stort och komplext. Dessutom var det rimligt att inkludera ytterligare en representant för miljöbalkstillsynen eftersom den utgör en stor och omfattande del av de 20-tal områden som har kommunal tillsyn. Tabellen nedan presenterar valet av fallstudier med tillhörande bakgrundsfaktorer.

Tabell B3-1 Val av tillsynsområden som fall i granskningen

Tillsynsområde	Vägledningens relativa kvalitet	Områdets omfattning	Tillsyn enligt miljöbalken
Livsmedelskontroll	Bättre	Större	Nej
Kemikalietillsyn	Bättre	Mindre	Ja
Miljötillsyn	Sämre	Större	Ja
Alkoholinspektion	Sämre	Mindre	Nej

Val av län

Tidigare studier och utredningar har lyft fram att små kommuner i genomsnitt uppvisar fler brister i tillsynsarbetet än större kommuner. En viktig grund för urvalet av län har därför varit att kommunerna i länet skulle uppvisa variation vad gäller befolkningsstorlek, från små till stora kommuner. Stockholms och Göteborgs kommuner har uteslutits eftersom de enligt uppgift uppvisar stora avvikelser i sin tillsyn jämfört med övriga kommuner i landet. Som första län

[218] King m. fl., (1994), *Designing Social Inquiry*, Princeton University Press; Larsson, (2008), *A pluralist view of generalization in qualitative research*, International Journal of Research & Method in Education.
[219] Se Tillsyns- och föreskriftrådet, 2007, *Utvärdering av tillsynsvägledningen avseende Miljöbalken*.

valdes Östergötlands län. Länet har två stora kommuner, Linköping och Norrköping, en av landets minsta, Ydre, samt flera i mellanskiktet, t.ex. Mjölby och Finspång.

Under intervjuerna i Östergötland framkom att länet hade en regional samverkansorganisation, Miljösamverkan Östergötland, som föreföll mildra problemen med den centrala vägledningen. Det visade sig dock att en sådan organisation inte fanns i alla län i landet. Därmed blev det viktigt att välja ett län som inte hade en sådan organisation för att det skulle bli tydligt vad samverkansorganisationen bidrar med. Därför valdes Västernorrlands län som andra län.

Som tredje län valdes Kalmar och skälet var att det skulle finns fler kommuner med mindre befolkning. I Kalmar län finns en lite större kommun, Kalmar, med nästan 40 000 invånare, men också Färjestaden, Mönsterås och Emmaboda med cirka 5 000 invånare var.

Val av kommuner till gruppintervjuerna

Riksrevisionen valde att ha ett mål om 5–7 intervjuade inspektörer från olika kommuner i varje grupp. Detta baserades på en avvägning mellan att fler personer har mer information än färre personer samtidigt som det finns en gräns för hur stor en grupp kan vara för att alla ska komma till tals. Sju personer bjöds in till varje intervju genom att Riksrevisionen valde ut sju kommuner i länet som skulle bjudas in till intervjuerna. Vilka av kommunerna som skulle bjudas in varierades så att alla kommuner skulle få skicka en representant till åtminstone två olika intervjuer av de fyra som genomfördes i varje län.

Rent praktiskt gick inbjudan till så att Riksrevisionen skickade en förfrågan till chefen för den enhet där de relevanta inspektörerna arbetade och uttryckte önskemål om att kommunen skulle delta i intervjun genom att skicka en erfaren inspektör som deltagare. Två kommuner kunde alltså tacka nej utan att gruppen blev för liten.

Statlig tillsynsvägledning av hög kvalitet är centralt för att de kommunala inspektörerna ska kunna utföra sin tillsyn på ett effektivt, rättssäkert och likvärdigt sätt. Med tillsynsvägledning menas råd och stöd, samordning samt uppföljning och utvärdering av den kommunala tillsynen.

Riksrevisionen har granskat tillsynsvägledningen inom fyra områden: alkoholtillsyn, kemikalietillsyn, livsmedelskontroll och den miljötillsyn som Naturvårdsverket har vägledningsansvar för. Granskningens övergripande slutsats är att tillsynsvägledningen i huvudsak fungerar bra för kemikalietillsyn och livsmedelskontroll medan det finns brister när det gäller alkoholtillsyn och miljötillsyn. Bland annat tar det lång tid för de ansvariga myndigheterna att besvara frågor från inspektörerna och svaren ger ofta inte tillräcklig tolkningshjälp. Det finns även brister när det gäller dessa myndigheters skriftliga vägledningar.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att säkerställa att de tillsynsvägledande myndigheterna har tydliga uppdrag samt en ändamålsenlig ansvarsfördelning mellan central och regional nivå. Ansvariga myndigheter rekommenderas bland annat att ta fram klargörande vägledningar i tillräcklig omfattning, att säkerställa att frågor besvaras inom rimlig tid samt att överväga nationella tillsynsprojekt i större utsträckning.

ISSN 1652-6597
ISBN 978-91-7086-502-2
Beställning: www.riksrevisionen.se

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM
08-5171 40 00
WWW.RIKSREVISIONEN.SE