



# Kommunala behovsutredningar

EN SKRIFT OM TILLSYNSBEHOV FÖR  
MILJÖTILLSYN OCH LIVSMEDELSKONTROLL



Sveriges  
Kommuner  
och Landsting



# Kommunala behovsutredningar

EN SKRIFT OM TILLSYNSBEHOV FÖR  
MILJÖTILLSYN OCH LIVSMEDELSKONTROLL



Upplysningar om innehållet:  
Michael Öhlund, michael.ohlund@skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2018  
ISBN: 978-91-7585-600-1  
Text: SKL i samarbete med Klepke Text & Utbildning  
Foto: Scandinav, Hans Alm, Rickard L. Eriksson, Thomas Henrikson  
Produktion: Advant Produktionsbyrå  
Tryck: Åtta.45, 2018

## Förord

Kommunernas tillsyn ska åstadkomma god miljö och säkra livsmedel. För att detta ska uppnås är det viktigt att prioritera tillsyn där riskerna är störst.

Kommunerna gör behovsutredningar där miljö- och livsmedelsrisker hos de företag och verksamheter som finns i kommunen bedöms. Behovsutredningen används sedan för att planera tillsynen så att tid och resurser används där riskerna bedöms vara störst. Planeringen dokumenteras i en tillsynsplan.

I den här skriften beskrivs hur en behovsutredning kan genomföras och vilka bedömningar kommunen behöver göra. SKL har tagit initiativ till detta eftersom de vägledande myndigheterna (Naturvårdsverket och Livsmedelsverket) har valt att inte göra det. Skriften har tagits fram av medarbetare på SKL och en grupp kommuner, i samråd med de vägledande myndigheterna.

Vi hoppas att skriften ska vara till hjälp och komma till god användning. Vi tror dessutom att det skulle vara intressant om fler kommuner gör behovsutredningar på likartat sätt så att det blir enklare att jämföra och lära av varandra.

Lycka till!

Stockholm i januari 2018

Gunilla Glasare  
*Direktör*

Ann-Sofie Eriksson  
*Sektionschef*

*Avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad*

Sveriges Kommuner och Landsting



# Innehåll

- 6 Lagen kräver behovsutredning
- 8 Varför behöver kommunen behovsutredningar?
- 10 Vad ingår i en behovsutredning?
- 10 Behovsutredningens innehåll
- 12 Tre viktiga steg i en behovsutredning
- 13 Olika kategorier av tillsyn
- 13 Styrd tillsyn
- 14 Behovsprioriterad tillsyn
- 14 Händelsestyrd tillsyn
- 15 Skattefinansierad tillsyn
- 16 Att arbeta med behovsutredningar
- 16 De olika stegen i behovsutredningen
- 17 Att kartlägga händelsestyrd tillsyn
- 19 Att följa upp händelsestyrd tillsyn
- 20 Från behovsutredning till tillsynsplan
- 21 Prioritering av ansvarig nämnd
- 23 Lokal prioritering av tillsyn
- 24 Avslutning

# Lagen kräver behovsutredning

Miljöbalken säger att kommunerna ska ha en behovsutredning som gäller för tre år. Kommunen ska också ha ett register över alla tillsynsobjekt som har återkommande tillsyn och resurserna ska anpassas efter tillsynsbehovet. Liknande tankar finns i Livsmedelslagen som sedan januari 2017 säger att ansvarig nämnd ska redovisa hur mycket resurser som behövs för kontrollen.

Eftersom andra tillsynsområden – som till exempel receptfria läkemedel och tobakstilltillsyn – inte har samma detaljerade krav väljer många kommuner att lägga ihop dessa i sin behovsutredning för att visa det samlade behovet.

Det finns fördelar med att hålla isär resurser för tillsyn och annan verksamhet, exempelvis IT och kvalitetsarbete. Inte minst för att det underlättar för politiken som ansvarar för dessa frågor att fatta beslut om de centrala delarna i verksamheten och se vilket arbete som utförs.

*”Tillsynen ska styras av behovet och lagstiftningen, taxan ska vara konstruerad så den följer behovet. Med rätt taxa så blir det samma resultat.”*

*Reidar Danielsson, miljöchef, Linköpings kommun.*





Vad säger lagen?

**Miljöbalken (SFS 1998:808)**

Miljötillsynsförordningen (2011:13)

Operativ tillsynsmyndighet ska utreda tillsynsbehovet för myndighetens hela ansvarsområde enligt miljöbalken. Behovsutredningen avser tre år och ska ses över vid behov och minst en gång varje år. (6§)

Operativ tillsynsmyndighet ska föra register över tillsynsobjekt som behöver återkommande tillsyn. (7§)

Operativ tillsynsmyndighet ska i tillsynsplanen beskriva fördelning av resurser mellan ansvarsområden och hur resurserna anpassats efter tillsynsbehov. (10§)

**Livsmedelslagen (LIVSFS 2016:12)** med stöd av Artikel 5 EU-förordning 2017/625

Kontrollmyndigheten ska årligen fastställa en plan för myndighetens livsmedelskontroll. Planen ska avse en period om minst tre år och omfatta samtliga områden som myndigheten ansvarar för. (3e§)

Kontrollmyndigheten ska regelbundet följa upp och utvärdera genomförd kontroll. (3f§)

Bestämmelser om kontrollmyndigheters kompetensförsörjning. (3f§)

Bestämmelser om kontrollmyndigheters beredskapsplan. (3f§)

## Varför behöver kommunen behovsutredningar?

Det är i arbetet med behovsutredningen som miljönämnden påverkar tillsynens inriktning och prioritering. Behovsutredningen gör det lättare att bedöma vilka personalresurser som krävs för att fullgöra kommunens tillsynsansvar.

Genom att ta ställning till behovet kan kommunen fördela tid till en de uppgifter där de gör mest nytta. Det är viktigt att kommunen prioriterar, det går inte att göra allt.

*”En bra behovsutredning hjälper kommunerna att komma närmare verksamhetens faktiska behov och ger ett bättre underlag för planering av verksamheten och prioritering av tillsynen.”*

*Anna Nilsson, direktör miljöförvaltningen, Uppsala kommun.*

*”När jag var nybakad politiker i kommunens miljö och byggnämnd hade jag haft stor nytta av en nationell samsyn kring hur behov och effekt ska kunna viktas och värderas i tillsynsarbetet.”*

*Jörgen Edsvik, SKL:s samhällsbyggnadsberedning, kommunalråd S, Gävle kommun.*

År 2002 konstaterade Naturvårdsverket<sup>1</sup> att det behövs praxis innan det går att göra en central vägledning om behovsutredning. Eftersom kraven i Livsmedelsverkets föreskrift är från 2017 finns ännu inte heller någon vägledning där. Konsekvensen av detta är att både länsstyrelser och kommuner saknat stöd för hur de ska göra sin behovsutredning.

Not. 1. Rapport 5209, Förutsättningar för den operativa tillsynen enligt miljöbalken, Naturvårdsverket 2002.

Idag har varje myndighet utvecklat egna metoder för att bedöma behovet. En konsekvens av detta är att det är svårt att jämföra behoven för att i nästa steg kunna bedöma vad som är prioriterat i landet. Även Länsstyrelsen anser att ett visst mått av avgränsningar och prioriteringar bör ske redan i behovsutredningen<sup>2</sup>.

*”Vi är mycket noga med att bygga en taxa som avspeglar behovet. En verksamhet ska varken betala mer eller mindre än vad behovet är beräknat till. Detta innebär att såväl tillsyn som taxa är uppbyggd efter behovet. Eftersom vi samverkar i gemensam nämnd/gemensam förvaltning tar vi fram en behovsutredning och en tillsynsplan som täcker tre kommuner.”*

*Maria Wikström, samhällsbyggnadschef, Västra Gästriklands samhällsbyggnadsförvaltning (VGS).*

## FRÅGOR ATT FUNDERA ÖVER

- Styr er kommun tillsynen till de delar som har störst behov?
- Ger taxan ett stöd för detta?



Not. 2. Behovsutredning för tillsyn enligt miljöbalken 2017-2019, Rapport 2017:15, Länsstyrelsen Västra Götalands Län.

## Vad ingår i en behovsutredning?

Arbetet med en behovsutredning utgår från fyra centrala begrepp.

- › **Omvärldsbevakning** innebär det arbete kommunen gör för att inkludera nationella uppdrag och mål i tillsynen.
- › **Totalt behov** är det behov som myndigheten har identifierat som tillsynens huvudinriktning, efter sammanställning av statens krav och kommunens lokala analys.
- › **Resursavgränsning** är miljökontorets tillgängliga resurser.
- › **Tillsynsfrekvens** är myndighetens bedömning av hur ofta tillsyn ska ske.

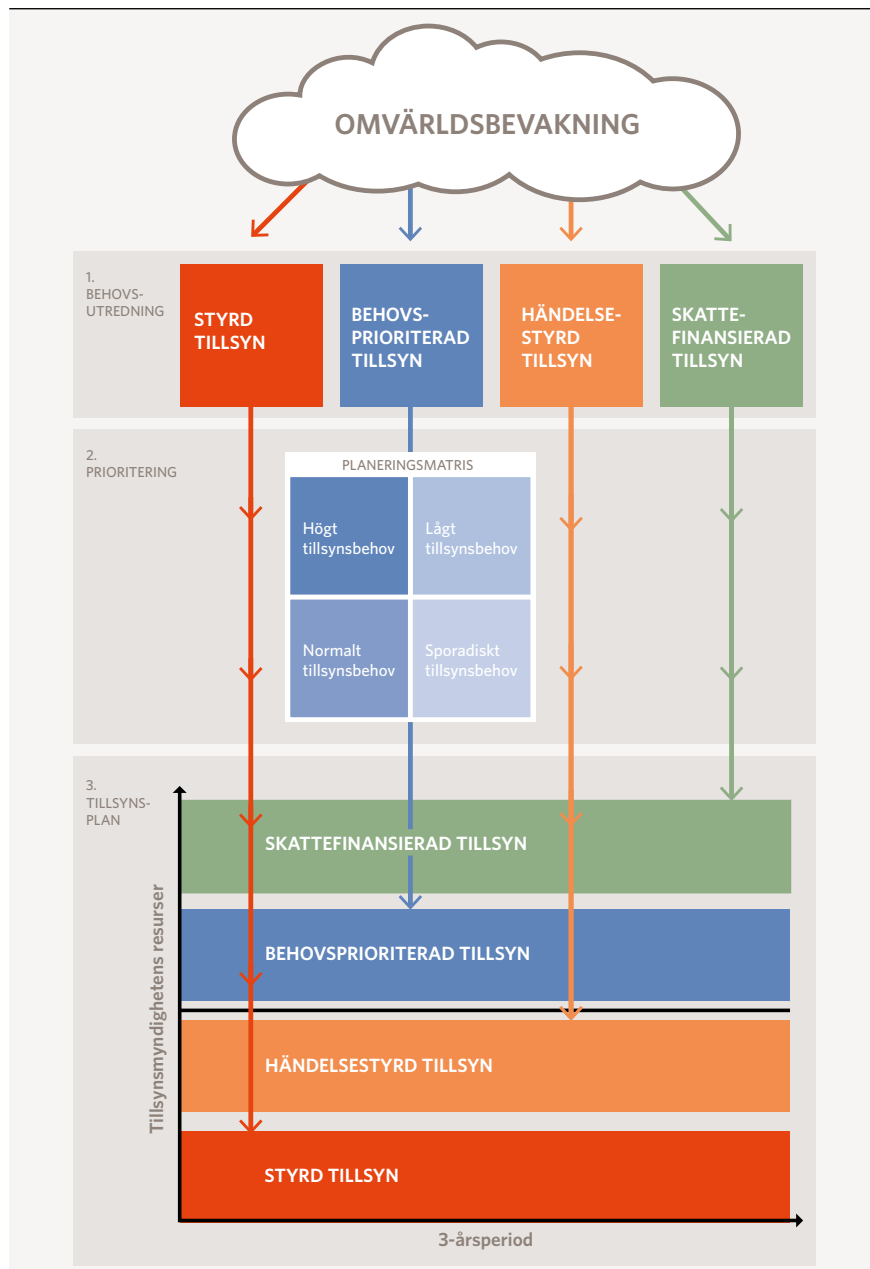
Dessa fyra delar är grunden för hur kommunen arbetar med behovsutredningar. Vad som hamnar i en behovsutredning varierar både mellan kommuner och mellan länsstyrelser. Vissa utgår enbart från de tillsynsobjekt som finns i taxan, andra lägger in miljöbalkens alla ansvarsområden. Ytterligare andra lägger även in livsmedelskontroll, tobakstillsyn, kvalitetsarbete, hållbarhetsarbete och administration.

### Behovsutredningens innehåll

Tillsynsbehovet sorteras in i fyra kategorier:

- › Styrd tillsyn (röd)
- › Behovsprioriterad tillsyn (blå)
- › Händelsestyrd tillsyn (orange)
- › Skattefinansierad tillsyn (grön)

FIGUR 1. Schematisk bild av sambandet mellan behovsutredning och tillsynsplan



Översta delen visar behovsutredningen och dess indelning i fyra kategorier av tillsyn. Prioritering av tillsynen sker i mellersta delen. Behovsprioriterad tillsyn prioriteras av ansvarig nämnd utifrån lokala förutsättningar. Andra delar förs över direkt till tillsynsplanen, den nedersta delen. Tillsynsmyndigheten behöver ha resurser för hela tillsynsbehovet sett över en treårsperiod. Tillsynsbehovet ska främst finansieras genom avgifter. Basbehovet (de resurser som alltid behöver finnas) illustreras med svart heldragen linje.



Skillnaden mellan en behovsutredning och tillsynsplan är att en prioritering av tillsynsbehovet görs i behovsutredningen. Figur 1 visar hur flödet går från en behovsutredning (överst), via prioritering (mitten), till en tillsynsplan (nederst). Objekt flyttas via prioriteringar in i tillsynsplanen. Prioriteringen påverkar hur tillsynsmyndigheten ska beräkna och fördela sina resurser. Tillsynsplanen visar hur myndigheten fördelar tillsynsbehovet de kommande tre åren.

Om en infrastruktursatsning eller andra stora projekt tar mycket resurser under något år, blir "automatiskt" andra områden eftersatta. Dessa områden kommer då att behöva mer resurser under kommande år.

### Tre viktiga steg i en behovsutredning

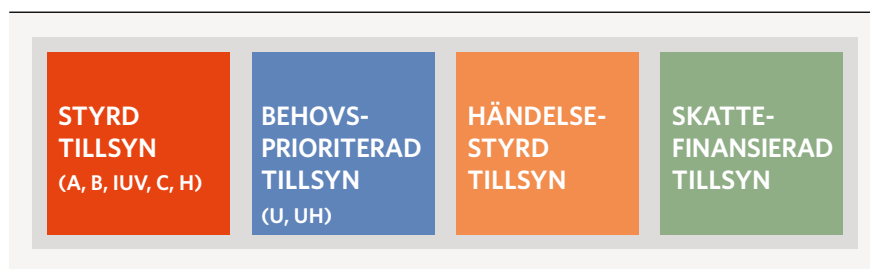
1. Tillsynen i en behovsutredning delas in i fyra kategorier.
2. Myndighetens resurser behöver räcka till att utföra den lokalt prioriterade och den statligt styrda tillsynen enligt treårig tillsynsplan.
3. Ansvarig nämnd gör lokal bedömning av tillsynsbehovet för verksamheter som inte är anmälningspliktiga (behovsprioriterad tillsyn).

#### FRÅGOR ATT FUNDERA ÖVER

- Hur ser behoven ut hos er?
- Hur ofta ska tillsynsmyndigheten besöka de olika verksamheterna?
- Vad är viktigt att arbeta med i er kommun?
- Var finns störst risker för människors hälsa och miljön?

# Olika kategorier av tillsyn

FIGUR 2. Behovsutredningens fyra kategorier av tillsyn



## Styrdd tillsyn

Figur 2 visar behovsutredningens fyra kategorier. I den röda rutan, styrdd tillsyn, finns verksamheter med störst behov och krav, det vill säga tillståndspliktiga verksamheter (så kallade A-, B-, IUV<sup>3</sup>) samt anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter och anmälningspliktiga hälsoskyddsverksamheter (så kallade C och H). Här styrs tillsynen externt via lagstiftning och tillsynsbehovet ska täckas i tillsynsplanen (basbehov) i form av årliga tillsynsaktiviteter.

Tillsynsbehovet är gemensamt för samtliga operativa myndigheter och styrs av staten i lagstiftning. Behovet planeras med stöd av tillsynsvägledning från de centrala myndigheterna Naturvårdsverket, Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen. Inom livsmedelsområdet planeras behovet med stöd av vägledning från Livsmedelsverket. Styrdd tillsyn är som ett grunduppdrag från staten där kommunerna har mindre möjlighet att påverka. Tillsynsbehovet är detsamma oavsett om det är en statlig eller kommunal myndighet som utför den operativa tillsynen.

Not. 3. Industriutsläppsverksamheter (IUV) enligt Industriutsläppsförordningen (2013:250).

## Behovsprioriterad tillsyn

Nästa kategori i figur 2, den blå rutan, innehåller behovsprioriterad tillsyn som omfattar de ej anmälningsskyldiga verksamheterna inom miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (s.k. U- och UH<sup>4</sup>). Denna kategori kan även omfatta statliga tillsynsprojekt, avloppsinventeringar med mera. Staten anger behovet genom lagstiftning och vägledning från centrala myndigheter. Ansvarig nämnd planerar denna tillsyn och prioriterar resurserna utifrån lokala tillsynsbehov, lokala kunskaper och riskanalys. Kommunerna planerar och fördelar tillsynsbehovet över tre år. Tillsynen sker i form av återkommande tillsyn. Det är ansvarig nämnd som bestämmer hur ofta denna typ av tillsyn ska utövas. Minst lika viktigt är att nämnden också anger vilka delar som inte ska prioriteras. Sådan tillsyn sker genom sporadisk tillsyn, det vill säga vid behov. Det görs en lokal bedömning av hur lång tid det ska ta att nå effekten av tillsynen. Länsstyrelsen följer upp om frekvensen är lämplig. Bedömning av tillsynsbehovet för denna kategori beskrivs närmare i avsnittet ”Prioritering av ansvarig nämnd” (se sidan 21).

### FRÅGOR ATT FUNDERA ÖVER

- Hur mycket tid behöver kommunen lägga för att uppfylla tillsynsbehovet?

## Händelsestyrd tillsyn

Den tredje kategorin i figur 2, i orange ruta, kallas händelsestyrd tillsyn. Här bedömer tillsynsmyndigheten tillsynsbehovet utifrån kommunens ärendesystem/tidsregistrering och tidigare erfarenheter. I denna del finns bland annat ansökningar och klagomål. Myndigheten behöver ha resurser för den händelsestyrda tillsynen, utan att det tar resurser t.ex. från den styrda tillsynen. Genom digitaliserade system och samverkan mellan kommuner kan myndigheterna nå effektivare processer och på sikt minska tidsbehovet för olika moment. Projektet *Serverat*<sup>5</sup> är ett exempel där man börjat jämföra och fastställa vilka krav som ingår för att ge restaurangtillstånd. Tiden påverkar vilka tillgängliga resurser kommunen får över för annan tillsyn. Projektinriktad tillsyn (behovsprioriterad tillsyn) under ett år kan leda till mer händelsestyrd

Not. 4. U är en benämning för ej anmälningsskyldiga miljöfarliga verksamheter. UH är SKL:s benämning för ej anmälningsskyldiga hälsoskyddsverksamheter enligt 45§ förordning (1998:889) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Not. 5. För mer info se [www.skl.se/serverat](http://www.skl.se/serverat) eller [www.verksam.se](http://www.verksam.se).



tillsyn följande år. En avloppsinventering behöver till exempel mer handläggning första än andra året.

Hur kommuner kan kartlägga och följa upp händelsestyrd tillsyn beskrivs närmare på sidorna 17–19.

## Skattefinansierad tillsyn

Skattefinansierat arbete är inte möjligt att avgiftsfansiera utan måste finansieras via anslag, d.v.s. via skattemedel.

Den fjärde kategorin, den gröna rutan, utgör den skattefinansierade tillsynen. Kommunens skattefinansierade tillsyn är obligatorisk och kan omfatta arbete med sanktionsavgifter, åtalsanmälningar, ogrundade klagomål och uppföljningar samt riktad kontroll av fusk (livsmedel). Kommunens skattefinansierade verksamhet omfattar remisser, planarbete hos miljöförvaltningen m.m. En del skattefinansierad verksamhet kan finansieras via annan lagstiftning, till exempel vid miljökontorets deltagande i planarbetet, så att miljökontorets kostnader läggs på den sökande via plan- och bygglagstiftningen.

Eftersom behovet ska bedömas behöver miljönämnden diskutera vad som går att avgiftsfansiera och vad som bör skattefinansieras. Målsättningen är att så mycket tillsyn som möjligt ska avgiftsfansieras. För den tillsyn där så inte är möjligt måste tillsynen skattefinansieras. Miljötillsynen innehåller ärenden som helt eller delvis är skattefinansierade. Det vanligaste är att vissa moment som till exempel upprättande av åtalsanmälan inte är möjligt att avgiftsfansiera, medan själva tillsynen som lett fram till anmälan är avgiftsfansierad.

Varje myndighet behöver ha bra rutiner för debitering och tidigt avgöra om exempelvis ett klagomål är ogrundat och hur timavgift ska debiteras. Om inte detta sker är risken att andelen skattefinansiering för tillsynen ökar i onödan. Om en myndighet har stor andel skattefinansierad tillsyn kommer detta att påverka kostnaderna.

### FRÅGOR ATT FUNDERA ÖVER

- Hur planerar nämnden för den skattefinansierade tillsynen?
- Finns det beredskap för kommande uppdrag?

# Att arbeta med behovs- utredningar

Med ett bra arbete på förvaltningen och bra dialog med ansvarig nämnd finns goda förutsättningar att bedöma behovet och göra prioriteringar som håller över tid. Vart tredje år gör kommunen en utvärdering av behovsutredningen.

## De olika stegen i behovsutredningen

Kommunens arbete med de olika stegen i en behovsutredning är en cyklisk process. Exempel på vad som kan ingå i de fem stegen beskrivs nedan.

### 1. Insamling (första kvartalet)

- Sammanställ data från omvärldsbevakning (nationella uppdrag och mål).
- Samla in data från ärendesystem och tidsregistrering med mera.
- Dokumentera tillgängliga resurser.
- Notera politiska mål och aktiviteter.

### 2. Prioritering (andra kvartalet)

- Överför behovet för den styrda tillsynen direkt till tillsynsplanen.
- Bedöm övrigt tillsynsbehov i samråd med nämnden med stöd av en planeringsmatris.
- Fastställ tillsynsfrekvenser för den behovsprioriterade tillsynen.
- Skatta den händelsestyrda tillsynen.
- Bedöm behovet av skattefinansierad tillsyn.

### 3. Sammanställning (andra kvartalet)

- Sammanställ tillsynsbehovet i en mall och dela in det i styrd, behovsprioriterad, händelsestyrd och skattefinansierad tillsyn.
- Spara mallen för att kunna jämföra olika år.
- Ta fram en resursredovisning.
- Förbered ett ärende till nämnden.

#### 4. Beslut (tredje kvartalet)

- Fastställ behovsutredningen i nämnden.
- Besluta med anledning av förändrade behov om:
  - resursäskanden
  - justering av handläggningskostnad per timme samt tillsynsbehov
  - nya kommunala medel (kommunbidrag)

#### 5. Uppföljning (fjärde kvartalet)

- Följ upp behovsutredningen varje år genom att:
  - uppdatera innehållet med en aktualiserad omvärldsbevakning, av de nationella tillsynskraven, och uppdatera grunduppgifter (tillgängliga resurser, handläggningskostnad per timme med mera)
  - följa upp resultatet från föregående års tillsynsplan
  - uppdatera behovet
- Jämför planerade resurser med resultat och analysera viktiga förändringar vid slutet av året.

#### Utvärdering (en gång per tillsynsperiod)

Ansvarig nämnd behöver utvärdera behovsutredningen vart tredje år. Det innebär en genomgång av myndighetens ställningstaganden i förhållande till de prioriteringar av tillsynsfrekvenser och tillsynsbehov som gjorts.

#### FRÅGOR ATT FUNDERA ÖVER

- Stämmer tillgängliga resurser och kostnadstäckning (handläggningskostnad per timme) med tillsynsbehovet?
- Är registret över tillsynsobjekt uppdaterat och innehåller nödvändig information?

#### Att kartlägga händelsestyrd tillsyn

I följande avsnitt ges några exempel på hur kommunen kan effektivisera arbetet med händelsestyrd tillsyn. Ett sätt att analysera händelsestyrd tillsyn är att bryta ned ärenden i olika moment och låta dessa utgöra grunden för kontrollstationer i servicelöften och digitaliseringsprocesser. Arbetet med att dela in ärenden i moment görs enklast med klisterlappar på ett stort pappersark (så kallad flödesprocess). Lapparna gör det möjligt att flytta runt momenten till dess att processen är kartlagd. Kvaliteten på arbetet kan öka genom att en kommun tar fram ärendeprocesser tillsammans med andra kommuner.

**Tre huvudmoment i händelsestyrda processer:**

- › **Administration och granskning (A)** när ärendet kommer in. I detta ligger bland annat registrering och granskning av bifogade handlingar. Här är det viktigt att veta vilka handlingar som krävs för att undvika komplettering. E-tjänster och tydlig information via hemsidan kan underlätta detta arbete.
- › **Bedömning och komplettering (B)** när ärendet ska avgöras. I detta ligger bland annat platsbesök och begäran om kompletterade handlingar för att kunna fatta beslut. Här är det viktigt med välutvecklade rutiner. Vad ska man titta på för att göra en bedömning? Detta är särskilt viktigt beroende på kontorets kompetens inom olika sakområden.
- › **Beslut/Expediering/Debitering (X)** när ärendet avslutas. I detta ligger tillstånd, viten, kommunikering och debitering. Här det finnas delegation, debiteringsrutiner och mallar för att säkerställa rättssäkerheten i beslut.

Samma moment kan förekomma många gånger i en process och det moment som generellt tar mest tid är bedömning (B). I tabell 1 visas ett exempel på hur en sådan kartläggning kan se ut.

TABELL 1. Kartläggning

Process	Moment
Granskning av anmälan	A
Begäran om komplettering	A
Remiss	B
Remissammanställning	B
Kommunicering med sökande	B
Komplettering av anmälan	A
Platsbesök	B
Förslag till beslut	X
Beslut angående anmälan	X
Debitering	X

Exempel på moment som ingår i ärende för händelsestyrd tillsyn.

**FRÅGOR ATT FUNDERA ÖVER**

- Vilka moment är viktigast att följa upp för att effektivisera er process?



## Att följa upp händelsestyrd tillsyn

Planering av den styrda och behovsprioriterade tillsynen påverkar kommunens händelsestyrda tillsyn. Tillsynsprojekt leder ofta till flera nya ärenden året efter projektet. För att ha bra förutsättningar för att uppfylla tillsynsplanen bör inte all tid planeras in, ca 80–85 procent av totala behovet kan vara lämpligt. Uppföljning av händelsestyrd tillsyn behövs för att åstadkomma förbättringar.

### *Förslag på metoder för att följa upp händelsestyrd tillsyn:*

#### › Tidsuppföljning

Registrering av tid i ärendesystem eller separat system. Fördelen är att det möjliggör tidsuppfattning över olika ärendetypers schablontid och därmed kan kopplas till debitering.

#### › Ärendeuppföljning

Registrering av vissa ärenden i särskilt framtagna ärendeprocesser. Processen är uppdelad i moment och handläggaren anger tidsuppskattning/datum vid varje moment samt start och slutpunkt. Fördelen är att det ger en visuell bild av processen i form av flödeskurva.

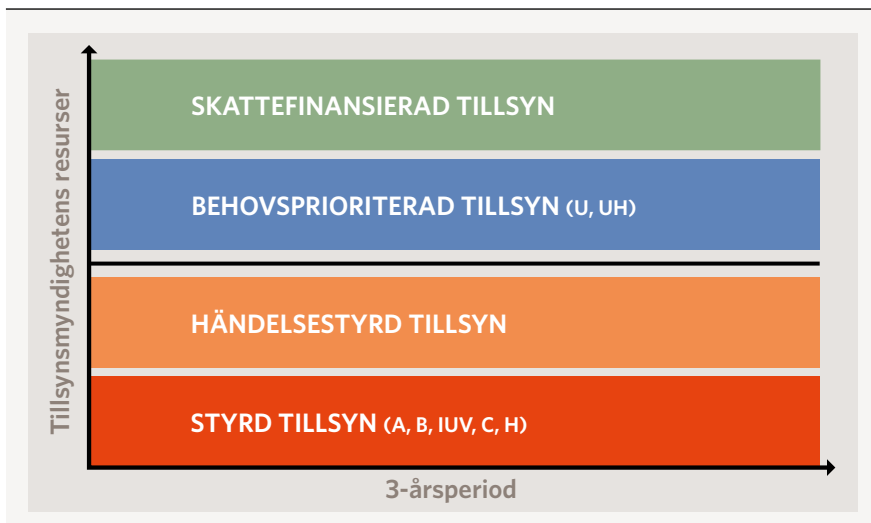
## FRÅGOR ATT FUNDERA ÖVER

- Hur arbetar ni med att följa upp den händelsestyrda tillsynen?

## Från behovsutredning till tillsynsplan

Figur 3 visar hur behovsutredningens fyra tillsynskategorier efter en prioritering förs över till tillsynsplanen där resursbehovet bestäms. Kopplingen mellan tillsynsmyndighetens resurser och tillsynsplanens totala behov kan visas som en graf där Y-axeln är myndighetens totala resurser och X-axeln visar tiden för den treåriga tillsynsplanen. Den heldragna svarta linjen visar basbehovet, d.v.s. hur mycket resurser tillsynsmyndigheten behöver för att utföra styrd tillsyn och händelsestyrd tillsyn. Figuren visar genomsnittligt behov under treårsperioden.

FIGUR 3. Schematisk bild av resursfördelning i en tillsynsplan



Tillsynsmyndighetens resurser fördelas under tillsynsplanens treårsperiod. Den svarta linjen i mitten visar basbehovet som årligen måste uppfyllas i tillsynsplanen. Detta behov flyttas oförändrat från behovsutredning till tillsynsplan. För de övre delarna sker en lokal prioritering, utifrån lokala förutsättningar.

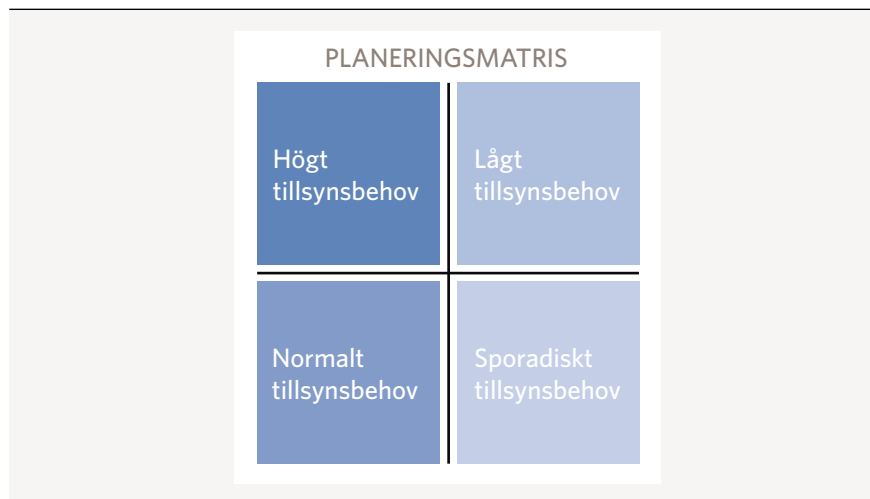
Längst ned finns tillståndsgivna och anmälningspliktiga verksamheter (A, B, IUV, C och H) – som har ett tillsynsbehov styrt av staten. De ingår i taxan och branschernas tillsynsbehov är lika stort varje år. Här återfinns även händelsestyrd tillsyn, även om omfattningen kan variera från år till år.

Summan av alla resurser (på Y-axeln) är ett genomsnitt av myndighetens totala resursbehov, vilket kan variera över åren beroende på planeringen. Till exempel kan ett projekt under det första året leda till mer skattefinansierad tillsyn andra året och mer behovsprioriterad tillsyn tredje året.

## Prioritering av ansvarig nämnd

Kommunens planeringsperiod är ofta tillsynsplanens tre år och grunden för hur ansvarig nämnd prioriterar tillsynen. Till sin hjälp kan ansvariga politiker använda en planeringsmatris. Matrisen används endast för ej anmälningspliktiga verksamheter (U och UH<sup>6</sup>). Genom att bedöma de olika branschernas tillsynsbehov, från högt till sporadiskt, får kommunen en uppfattning om hur ofta olika branscher behöver besökas (tillsynsfrekvens). Nämnden utgår från branschens risker för hälsa och miljö samt de lokala förutsättningarna för att göra bedömningen.

FIGUR 4. Planeringsmatris för tillsyn av U och UH-branscher



Bedömningen görs på branschnivå. Högst upp till vänster är tillsynsbehovet som störst. Ju högre upp i matrisen en bransch placeras desto större är dess tillsynsbehov. Branscher som placeras i figurens övre vänstra kvadrant behöver årliga besök, medan de nedre vänstra kvadrant behöver besök 1–2 gånger per treårsperiod. För dessa två bör kommunen överväga fast avgift. Branscher som ska besökas var tredje eller var fjärde år placeras i tredje och fjärde kvadranten. Här är timavgift mer lämpligt.

Not. 6. U är en benämning för ej anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter. UH är SKL:s benämning för ej anmälningspliktiga hälsoskyddsverksamheter enligt 45§ förordning (1998:889) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

*”Låt tillsynsbehoven styra vilken tillsyn verksamhetsutövare behöver och ta betalt för det istället för att ha en förutbestämd taxa som styr hur mycket tillsyn som ska genomföras. Vissa kommuner har idag i sin taxa att förskolor ska ha tillsyn vartannat år och eftersom de tar betalt för det och måste de också göra tillsyn vartannat år. Samtidigt bedömer andra kommuner att det räcker att göra tillsyn vart tredje år.”*

*Pirjo Körsén, chef för miljö- och hälsoskyddssektionen, Sollentuna kommun.*

Tillsynsbehovet för behovsprioriterad tillsyn bedöms av ansvarig nämnd. Bedömningen underlättas genom att ställa frågan om vilken tillsynsfrekvens som gäller för den aktuella branschen: årlig, återkommande, projektinriktad eller sporadisk tillsyn.

### **Bedömningen kan ske i tre steg:**

#### **1. Tillsynsbehov**

- Bedöm branschen/tillsynsområdets omfattning, genom att granska nationella mål, lagstiftning och lokala förutsättningar.
- Placera U- och UH-branscherna i matrisens fyra fält. Ju högre upp i matrisen desto större tillsynsbehov.

#### **2. Tillsynens effekt**

- Bedöm om kommunen måste utföra tillsynen varje år för önskad effekt.
- Gå igenom erfarenheter, tidsregistrering, klagomål m.m.
- Ju mer till vänster i matrisen desto oftare måste branschen/tillsynsområdet kontrolleras för att nå önskad effekt.

#### **3. Resurser**

- Bedöm vad som är viktigast att genomföra under en planeringsperiod om tre år och prioritera därefter. Tilldela branscher/tillsynsområden en tillsynsfrekvens och avsätt resurser efter prioritering.

Branscherna placeras in i de fyra kvadranterna utifrån hur stort tillsynsbehov de har. Här sker prioritering mellan olika tillsynsområden/ej anmälningspliktiga branscher utifrån ett lokalt behov. Det lokala behovet betyder att man behöver väga olika tillsynsområden mot varandra för att bedöma vad som är viktigast. Tillsynsbehovet kan variera över landet och så bör det rimligtvis vara. Vissa kommuner kan ha stort tillsynsbehov och prioritera tillsyn inom enskilda avlopp på grund av övergödningsproblem, medan andra prioriterar tillsyn av förorenad mark på grund av stort bostadsbyggande, eller hotell, badanläggningar och lokaler för omhändertagande för att nå tillsynens effekt.



## Lokal prioritering av tillsyn

Behovsprioriterad tillsyn kan delas in i följande kvadranter:

### 1. Högt tillsynsbehov

- Inom denna kategori återfinns de största U och UH-verksamheterna samt de verksamheter som behöver tillsyn varje år för att nå önskad effekt av tillsynen. SKL anser att rapporteringen av denna tillsyn behöver utvecklas för att kunna göra bedömning av Sveriges miljö- och hälsoskyddstillsyn.
- Tillsyn sker årligt, det vill säga genom besök varje år.
- Myndigheten bör överväga fast avgift.

### 2. Normalt tillsynsbehov

- Inom denna kategori återfinns merparten av de lokalt prioriterade tillsynsobjekten inom miljö- och hälsoskyddsområdet.
- Tillsyn sker återkommande, det vill säga genom besök 1–2 gånger per treårsperiod.
- Myndigheten bör överväga fast avgift.

### 3. Lågt tillsynsbehov

- Inom denna kategori återfinns kommunens mindre verksamheter och nationella projekt.
- Tillsyn sker projektinriktat i större projekt, med regelbundna intervall, det vill säga ett besök per treårsperiod.
- Timavgift är lämplig.

### 4. Sporadiskt tillsynsbehov

- Inom denna kategori återfinns verksamheter och tillsynsområden som inte behöver återkommande tillsyn. Här finns också verksamheter där kommunen saknar kunskap om behovet av tillsyn.
- Tillsyn sker behovsstyrt, det vill säga när behovet påkallas exempelvis genom klagomål.
- Timavgift är lämplig.

Behovet för kategori 2–4 kan ändras efter utvärdering av ansvarig nämnd.

*”Det är värdefullt att få inspiration och feedback från andra kommuner med motsvarande uppdrag, så att vi kan ta det bästa av varandra och slippa uppfinna allt själva. Det allra bästa är naturligtvis om vi kan använda samma modell för behovsutredning och tillsynsplanering i hela landet.”*

*Cecilia Hammarberg, miljöchef, Kristianstads kommun.*



## Avslutning

Vi hoppas att den här skriften kan vara till hjälp och komma till god användning i det fortsatta arbetet med behovsutredningar. Skriften ska ses som ett förslag på hur arbetet med behovsutredningar kan se ut. Nu börjar det riktiga arbetet med att utveckla er kommuns behovsutredningar. Ett sätt att komma vidare i arbetet kan vara att arbeta tillsammans med andra kommuner och jobba tillsammans i arbetet med tillsynsplanering exempelvis genom att ta fram gemensamma nyckeltal och att jämföra och lära av varandra.

### FRÅGOR ATT FUNDERA ÖVER

- Hur går din kommun vidare?



# Kommunala behovsutredningar

## EN SKRIFT OM TILLSYNSBEHOV FÖR MILJÖTILLSYN OCH LIVSMEDELSKONTROLL

Alla kommuner behöver göra behovsutredningar för livsmedelskontrollen och miljö- och hälsoskyddstillsynen. Detta är en del i kommunens uppdrag att vara tillsynsmyndighet.

I den här skriften beskrivs hur en behovsutredning kan genomföras och vilka bedömningar kommunen behöver göra. SKL har tagit initiativ till detta eftersom de vägledande myndigheterna (Naturvårdsverket och Livsmedelsverket) har valt att inte göra det. Skriften har tagits fram av medarbetare på SKL och en grupp kommuner, i samråd med de vägledande myndigheterna.

Syftet är att det ska bli lättare att förstå vad en behovsutredning är och hur det politiska utrymmet för prioriteringar i tillsynen ser ut. Skriften kan fungera som inspirationskälla och vara ett underlag till diskussion om hur man kan göra behovsutredningar.

I skriften finns citat från representanter för kommunala tillsynsmyndigheter om hur de ser på arbetet med behovsutredningar och planering av tillsynen.

ISBN 978-91-7585-600-1

Beställ eller ladda ner på [webbutik.skl.se](http://webbutik.skl.se)

Post: 118 82 Stockholm | Besök: Hornsgatan 20

Telefon: 08-452 70 00 | [www.skl.se](http://www.skl.se)



Sveriges  
Kommuner  
och Landsting