



**Miljösamverkan  
Sverige**

# **Metodstöd hälsoskydd**

**Slutredovisning**

---



**Länsstyrelserna**

December 2009

---

**Huvudmän**

Länsstyrelserna, Naturvårdsverket och Socialstyrelsen

**Webbplats**

[www.miljosamverkansverige.se](http://www.miljosamverkansverige.se)

**Grupparbetsplats**

<http://miljoportal.intra.lst.se/miljosamverkansverige>

**Projektledare**

Gudrun Törnström

tel 075-247 3195 e-post [gudrun.tornstrom@socialstyrelsen.se](mailto:gudrun.tornstrom@socialstyrelsen.se)

<b>PROJEKT METODSTÖD HÄLSOSKYDD .....</b>	<b>4</b>
<b>Sammanfattning .....</b>	<b>4</b>
<b>Bakgrund .....</b>	<b>4</b>
<b>Syfte och mål .....</b>	<b>5</b>
<b>Tidplan .....</b>	<b>5</b>
<b>Projektorganisation .....</b>	<b>5</b>
<b>Genomförda aktiviteter .....</b>	<b>5</b>
<b>Resultat .....</b>	<b>7</b>
<b>Avrapportering av projektet .....</b>	<b>8</b>

#### **BILAGOR**

**Bilaga 1. Arbetet med att skydda av människors hälsa och operativ hälsoskyddstillsyn**

**Bilaga 2. PM – Socialstyrelsens och länsstyrelsernas delade tillsynsvägledningsansvar**

# Projekt Metodstöd hälsoskydd

## Sammanfattning

Den 11 november 2009 genomfördes en workshop för länsstyrelserna om tillämpning av Socialstyrelsens metodstöd för uppföljning och utvärdering av kommunernas operativa hälsoskyddstillsyn. Fokus under workshopen var övningar i form av ett fingerat kommunbesök. Autentiskt oidentifierat material från två kommuner användes. Uppgifterna gällde dels förberedelse inför ett kommunbesök, dels granskning av den operativa hälsoskyddstillsynen inklusive fyra enskilda ärenden.

Under workshopen redovisades kort vad uppdraget att skydda människors hälsa och operativ hälsoskyddstillsyn innebär samt hur länsstyrelsernas och Socialstyrelsens parallella tillsynsvägledningsansvar kan tydliggöras. Dessa frågor, som kräver mer tid och fördjupning, kommer att arbetas vidare med 2010 i projektet – Länsstyrelserna och skyddet av människors hälsa.

## Bakgrund

Socialstyrelsen är central tillsynsvägledande myndighet för frågor som rör hälsoskydd inom miljöbalkens tillämpningsområde. I uppdraget ingår bland annat att utvärdera, följa upp och samordna den operativa hälsoskyddstillsynen samt att ge stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna i kommunerna. I länen ansvarar länsstyrelserna för motsvarande uppgifter.

Sedan miljöbalken trädde i kraft i januari 1999 har Socialstyrelsen prövat några olika tillvägagångssätt för att följa upp och utvärdera den operativa hälsoskyddstillsynen. Erfarenheterna visar att det i dagsläget är svårt att hitta ett upplägg som är praktiskt både för kommunerna och för Socialstyrelsen och som samtidigt kan ge en bild av hur hälsoskyddstillsynen fungerar i landet.

Som ett led i Socialstyrelsens arbete med att förbättra tillsynsvägledningen vad gäller uppföljning och utvärdering har ett metodstöd tagits fram. Syftet med metodstödet är att ge länsstyrelserna en modell för uppföljning och utvärdering av kommunernas hälsoskyddstillsyn samt att granskningen sker på ett likartat sätt i hela landet. Avsikten är också att Socialstyrelsen och länsstyrelserna samverkar på så sätt att resultaten redovisas till Socialstyrelsen.

I Socialstyrelsens plan för tillsynsvägledning 2010-2012 föreslås att länsstyrelserna följer upp och utvärderar den operativa hälsoskyddstillsynen i tre kommuner per län år 2010.

## Syfte och mål

### *Syfte*

Syftet med projektet Metodstöd - hälsoskydd är att länsstyrelsernas uppföljning och utvärdering av kommunernas operativa hälsoskyddstillsyn sker i enlighet med metodstödet och att resultaten redovisas till Socialstyrelsen som gör en nationell översikt. Resultaten ska även kunna användas som underlag för stöd och råd samt samordning.

Projektet syftar också till att visa sambanden mellan uppdraget att skydda människors hälsa och operativ hälsoskyddstillsyn samt att föreslå hur länsstyrelsernas och Socialstyrelsens parallella tillsynsvägledningsansvar kan tydliggöras.

### *Mål*

Projektet har som mål att

- Metodstödet används för uppföljning och utvärdering av kommunernas operativa hälsoskyddstillsyn
- länsstyrelserna har en gemensam bild av arbetet med att skydda människors hälsa och operativ hälsoskyddstillsyn
- utveckla samverkan mellan länsstyrelserna och Socialstyrelsen.

## Tidplan

Projektet påbörjades i maj 2009 och avslutas i november 2009.

## Projektorganisation

Projektgruppen har bestått av:

Jenny Jonsson, Länsstyrelsen Dalarnas län  
 Lotta Sahlin Skoog, Länsstyrelsen Västra Götaland  
 Ingela Höök, Länsstyrelsen Västra Götaland\*  
 Tomas Waara, Länsstyrelsen Uppsala län  
 Henrik Wapen, Länsstyrelsen Värmland  
 Gudrun Törnström, projektledare, Socialstyrelsen

## Genomförda aktiviteter

Den 11 november 2009 anordnades en workshop i Stockholm om tillämpning av Socialstyrelsens metodstöd. Workshopen vände sig i första hand till länsstyrelsepersonal med ansvar för uppföljning och utvärdering. Övriga intresserade var också välkomna att delta. Syftet med workshopen var att tillämpa metodstödet samt att genomföra ett fingerat kommunbesök.

---

\* Deltog som ersättare för Lotta Sahlin Skoog i workshopen den 11 november och i projektgruppsmötet den 27 november.

Workshopen innehöll följande programpunkter:

*Introduktion*

Projektet Metodstöd – hälsoskydd och dess projektgrupp presenterades. Metodstödet slutliga utformning redovisades, inklusive de förändringar som gjorts i förhållande till tidigare remissversion. Socialstyrelsen uttryckte en förväntan att metodstödet ska bidra till bättre uppföljning och utvärdering och att hälsoskyddet ska utvecklas.

*Hälsoskyddsarbete och tillsynsvägledning*

Kortfattat visades vad uppdraget att skydda människors hälsa och operativ hälsoskyddstillsyn innebär samt hur länsstyrelsernas och Socialstyrelsens parallella tillsynsvägledningsansvar kan tydliggöras, se bilagor.

*Linda Östberg, Varberg berättade om kommunens operativa hälsoskyddstillsyn*

Fakta om Varbergs kommun, miljö- och hälsoskyddskontorets organisation samt Tillsynsplan 2009 redovisades. Tillsynen delas upp i periodisk -, löpande- och övrig tillsyn. Den periodiska tillsynen avser fasta objekt, som f.n. är 872 st. och tillsynsintervallen varierar mellan 1-10 år. Verksamheterna delas in i tre olika nivåer beroende på om de är anmälningspliktiga eller ej och på verksamhetens risk. Under 2009 prioriteras tillsyn av skolor, bassängbad, solarier, höga ljudnivåer samt idrottslokaler vid skolor. Verksamheten finansieras av årsavgifter på anmälningspliktiga verksamheter samt tim. avgift och kommunbidrag. Var tredje månad görs avstämning mot tillsynsplanen.

*Ingela Höök, Länsstyrelsen i Västra Götaland redovisade hur kommunbesök genomförs i länet*

Uppföljning och utvärdering har genomförts sedan år 2000 och antalet kommunbesök har varierat mellan 5-10/år. Planeringen har successivt utvecklats. 2009 användes remissversionen av Socialstyrelsens metodstöd, kompletterad med miljöskyddstillsyn och livsmedelstillsyn. Innan besöket begär länsstyrelsen in en hel del handlingar. Det är organisationsplan på nämnds- och förvaltningsnivå, den senaste behovsutredningen, gällande tillsynsplan, aktuell delegationsordning, budget och föregående års bokslut, taxor samt utdrag ur diariet. Halva dagen ägnas åt diskussion och halva åt fördjupning inom olika tillsynsområden inklusive granskning av enskilda ärenden. Återkoppling sker efter ca 2-3- månader när länsstyrelsen träffar ansvariga politiker.

*Övning 1, Tillämpning av Metodstödet del 1 – Förberedelse inför kommunbesök*

Den första övningen motsvarade föreberedelser inför ett kommunbesök. Behovsutredning, tillsynsplan, delegationsordning och tillsynstaxa från två kommuner användes som underlag. Metodstödet del 1 tillämpades och deltagarna skulle komma fram till vad som var viktigast, dvs. vilka kärnfrågor som är relevanta att ta upp till diskussion.

*Diskussion Övning 1*

Deltagarna skulle ta ställning till om kommunerna är systematiska i sin planering, genomförande och uppföljning av den operativa hälsoskyddstillsynen.

*Övning 2, Tillämpning av metodstödet del 2 och 3 – Granskning av den operativa hälsoskyddstillsynen och enskilda ärenden*

Den andra övningen skulle motsvara själva kommunbesöket och deltagarna skulle ta med sig erfarenheterna från övning 1. Ytterligare information om kommunerna lämnades ut samt fyra enskilda ärenden. Metodstödet del 2 och 3 användes, inklusive stöd för bedömning och frågor.

*Diskussion Övning 2*

Deltagarna skulle ta ställning till om man utifrån underlaget och övrig information kunde bedöma om kommunen uppfyller miljöbalkens 26 kapitel 1§ samt kravet på effektiv och likvärdig operativ hälsoskyddstillsyn.

**Resultat**

Fjorton länsstyrelser deltog i workshopen och fyra län representerades av mer än en deltagare. Sammanlagt medverkade 26 personer. Under workshopen diskuterades hur uppföljning och utvärdering kan genomföras. Samtalen gav förståelse för att uppgiften kräver noggranna förberedelser och ett strukturerat tillvägagångssätt. Workshopen bidrog även till förbättrad kunskap om operativ hälsoskyddstillsyn.

Deltagarna ansåg allmänt att övningarna var bra och man satte särskilt värde på diskussionerna och erfarenhetsutbytet. Grupperna kom i princip fram till samma slutsatser, men det skilde en del när det gällde bedömning av den operativa hälsoskyddstillsynen, inklusive enskilda ärenden. Länsstyrelserna uttryckte därför behov av liknande övningar längre fram. Då kan erfarenheter från tillämpning av metodstödet och frågor som rör bedömning diskuteras.

En majoritet av deltagarna ansåg att de fick en bild av arbetet med skyddet av människors hälsa och operativ hälsoskyddstillsyn. Drygt hälften svarade att bilden stämmer med den egna bilden.

De allra flesta deltagare menade att projektgruppen förtydligade rollfördelningen beträffande länsstyrelsernas och Socialstyrelsens parallella tillsynsvägledningsansvar och att detta behöver utvecklas.

Projektgruppen ser positivt på att 14 länsstyrelser deltog i workshopen och att den motsvarade deltagarnas förväntningar. Projektgruppen är också nöjd med det vi lärt oss bl.a. mer om hälsoskydd, om

Socialstyrelsens uppdrag, avgränsningar i lagstiftningen, länsstyrelsernas möjligheter och roll inom hälsoskyddet.

Metodstödet slutliga utformning krävde mer tid av gruppen än vad som ursprungligen planerats. Under projektets gång kom projektgruppen även fram till att målen var väl ambitiösa med tanke på de resurser som stod till förfogande. Det var egentligen tre projekt i ett. Därför är det värdefullt att Miljösamverkan Sverige planerar ett nytt hälsoskyddsprojekt 2010 – Länsstyrelserna och skyddet av människors hälsa. Genom det nya projektet finns det möjlighet att gå vidare och utveckla länsstyrelsernas tillsyn och tillsynsvägledning inom området miljöhälsa.

### **Avrapportering av projektet**

Projektet avrapporteras dels genom workshopen, dels genom denna slutredovisning. Dokumentation från workshopen finns utlagd på webbarbetsplatsen och Miljösamverkan Sveriges hemsida [www.miljosamverkansverige.se](http://www.miljosamverkansverige.se)



## *Underlag för fortsatt arbete i projektet Länsstyrelserna och skyddet av människors hälsa*

### Bilaga 1

#### **Arbetet med att skydda människors hälsa och operativ hälsoskyddstillsyn**

##### **Hälsoskydd – ”Bilderna”**

Mål 2 från projektplanen:

- länsstyrelserna har en gemensam bild av arbetet med att skydda människors hälsa och operativ hälsoskyddstillsyn.

#### **Skyddet av människors hälsa - vem gör vad**

Av Miljöbalken 1:1 framgår att bestämmelserna i balken syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Balken skall tillämpas så att människors hälsa skyddas mot skador och olägenheter.

Socialstyrelsen har en roll som miljömedicinsk expertmyndighet och arbetar brett med att

- Minska den miljörelaterade ohälsan
- Upprätthålla en hög hälsoskyddsnivå

Socialstyrelsen har också ett uppdrag att tillsynsvägleda kommunerna framför allt när det gäller de verksamheter som framgår av 38 och 45 §§ i förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Det exakta ansvaret framgår av 13 k § i förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken. Målet för tillsynsvägledningen är:

- Effektiv och likvärdig operativ hälsoskyddstillsyn

Socialstyrelsen har valt att arbeta med de fem miljö kvalitetsmål som har starkast koppling till skyddet av människors hälsa:

Giftfri miljö

Frisk luft

Säker strålmiljö

Grundvatten av god kvalitet

God bebyggd miljö

Länsstyrelsernas tillsynsvägledning till kommunerna har på samma sätt som för

Socialstyrelsen målet att främja en effektiv och likvärdig tillsyn.

Kommunerna utför operativ hälsoskyddstillsyn gentemot den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd. Tillsynen ska:

- Säkerställa syftet med miljöbalken genom att kontrollera efterlevnad och vidta åtgärd för rättelse

Även för Länsstyrelserna och kommunerna är de fem ovan nämnda miljö kvalitetsmålen viktigast för arbetet med skyddet av människors hälsa och operativ hälsoskyddstillsyn.

<b>Socialstyrelsen</b>	<b>Länsstyrelsen</b>	<b>Kommunen</b>
<p><b>Miljömedicinsk expertmyndighet</b> Undersöka miljöhälsotillståndet nationellt Ta fram kunskapsunderlag <i>Ex. Miljöhälsorapporter</i></p> <p><b>Ansvarar för hälsa i miljömålsarbetet</b> Fem miljö kvalitetsmål prioriteras då de har tydligast koppling till påverkan på människors hälsa.</p> <p><b>Tillsynsvägleder på nationell nivå för vissa typer av verksamheter (38 och 45§§ MB)*</b> <u>Stöd och råd</u> till de operativa tillsynsmyndigheterna <i>Allmänna råd</i> <i>Handböcker</i></p> <p><u>Samordning</u> <i>Nationella tillsynsprojekt</i></p> <p><i>*Socialstyrelsen delar ansvaret för tillsynsvägledning enligt 38 och 45§§ med länsstyrelserna</i></p> <p>Socialstyrelsen ger stöd till länsstyrelserna i deras tillsynsvägledning t.ex. genom att anordna hälso-skyddskonferenser, miljömedicinska möten, metodstöd för uppföljning och utvärdering.</p>	<p><b>Arbetar med regionala bedömningar, underlag och åtgärder</b> Regionala miljöhälsorapporter Miljöövervakning Regionalt miljömålsprogram Miljömålsåtgärder Miljömålsuppföljning Tillsynsvägledningsplan/regional prioritering</p> <p><b>Är prövnings- och tillsynsmyndighet</b> Villkor i tillstånd för att begränsa påverkan på människors hälsa Operativ tillsyn på miljöfarliga verksamheter, förorenade områden m.m. Tillsynsprojekt (Fysisk planering)</p> <p><b>Är tillsynsvägledande myndighet**</b> Samordning, tillsynsprojekt, träffar m.m. Uppföljning och utvärdering av kommunernas tillsyn Stöd och råd</p> <p><i>** Länsstyrelsen delar ansvaret för tillsynsvägledning enligt 38 och 45§§ med SoS, övriga delar av tillsynsvägledningen med andra centrala myndigheter.</i></p>	<p><b>Arbetar med lokala prioriteringar, bedömningar och underlag</b> Lokala mål Miljöbokslut Lokalt underlag, sammanställning Behovsutredning för tillsyn Tillsynsplan</p> <p><b>Är prövnings- och tillsynsmyndighet</b> Lokala föreskrifter</p> <p>Operativ tillsyn <i>Tillsyn över hälsoskyddsobjekt 38 och 45§§</i> <i>Tillsyn hälsoskydd i övrigt, ex. miljöfarliga verksamheter, kemikalier, förorenade områden m.m.</i> <i>Tillsynsprojekt, nationella, regionala eller lokala</i></p> <p>Stöd och råd till verksamhetsutövare  (Fysisk planering)</p>

## *Underlag för fortsatt arbete i projektet Länsstyrelserna och skyddet av människors hälsa*

### Bilaga 2

#### **PM – Socialstyrelsens och länsstyrelsernas delade tillsynsvägledningsansvar**

##### **Tillsynsvägledning – “Samarbetet”**

Mål 3 från projektplanen:

- utveckla samverkan mellan länsstyrelserna och Socialstyrelsen.

Genom att:

- länsstyrelsernas och Socialstyrelsens rollfördelning i tillsynsvägledningen förtydligas för kommunerna.

Enligt 13 k § förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken har Socialstyrelsen det centrala ansvaret för tillsynsvägledning när det gäller miljöbalkens tillämpning:

- i frågor som rör 9 kap. miljöbalken om hälsoskydd i bostäder och lokaler m.m. samt smittskyddsfrågor och övriga hälsoskyddsfrågor av hygienisk och medicinsk karaktär.

Länsstyrelsen svarar enligt 14 § samma förordning för tillsynsvägledningen i länet.

Någon tydligare uppdelning än så finns inte angiven. Projektgruppen har utifrån de ingående länsstyrelsernas erfarenheter och Socialstyrelsens syn försökt visa på en möjlig rollfördelning.

Med tillsynsvägledning menas enligt 3 § förordning (1998:900) att ge stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna, samordning av den operativa tillsynen samt uppföljning och utvärdering av den operativa tillsynen.

##### **\*UPPFÖLJNING OCH UTVÄRDERING**

För att främja en effektiv och likvärdig tillsyn.

Uppföljning – Vad har hänt? Följer vi planen?

Utvärdering – Varför har det hänt? För att.. Vilken effekt fick det?

Det är ofta länsstyrelserna som har de direkta kontakterna med kommunerna och som vanligtvis inhämtar underlaget för uppföljning och utvärdering t.ex. tillsynsplaner och behovsutredningar. Det är också länsstyrelsen som gör kommunbesök. Socialstyrelsen har tagit fram ett metodstöd som stöd för länsstyrelsernas arbete med uppföljning och

utvärdering. När länsstyrelserna rapporterar in resultatet från uppföljningen kan SoS nationellt sammanställa och göra analys av resultatet. Resultatet kan ligga till grund för både SoS och länsstyrelsens fortsatta insatser inom vägledningen.

Ett annat sätt att arbeta regionalt med uppföljning och utvärdering är att granska och sammanställa överklagade ärenden. Vilken typ av ärenden överklagas, går det att se tendenser, vilka behov av vägledning finns? Denna information kan vidarebefordras till SoS.

#### **\*SAMORDNING**

Verka för att de resurser som finns hos de operativa tillsynsmyndigheterna används på ett så bra sätt som möjligt, den kompetens som finns kan utnyttjas och att de ges möjlighet att dra nytta av varandra.

SoS anger i gällande plan för tillsynsvägledning att de kommer att genomföra ett nationellt projekt per år. Projekten ska bidra till kommunernas möjlighet att bedriva effektiv och likvärdig operativ hälsoskyddstillsyn. Behovet av regionala projekt avgörs då länsstyrelserna tar fram flerårsplanerna för tillsynsvägledningen och prioriterar vilka projekt som är aktuella.

SoS kommer att i dialog med länsstyrelserna tydliggöra länsstyrelsens roll i de nationella projekten. Länsstyrelserna kan även driva regionala projekt.

Även om SoS gjort en nationell prioritering av projekt kan det finnas skäl som motiverar ytterligare projekt där länsstyrelsen ingår. Kommunerna avgör om de därutöver behöver grupper eller projekt inom området.

Länsstyrelserna har bra förutsättningar att arbeta med den samordnade delen som rör träffar och arbetsgrupper inför exempelvis nationella projekt. Länsstyrelsen har löpande kontakt med kommunerna, sitter fysiskt i länet, kan samla inspektörerna på träffar, kan sammankalla arbetsgrupper o.s.v.

#### **\*STÖD OCH RÅD**

Muntlig och skriftlig vägledning när det gäller tillämpningen av miljöbalken med avseende på tillsynen.

SoS har gett ut handböcker och allmänna råd för de flesta av de verksamheter som omfattas av 38 och 45 §§ förordning (1998:899) in miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Dessutom erbjuds vägledning via mail och telefon när det gäller sakfrågor kring dessa verksamheter. Länsstyrelsernas uppgift i denna del bör som ett minimum vara att förmedla denna information.

Länsstyrelserna bör även ge stöd och råd om allmänna frågor som rör tillämpning av miljöbalken, t.ex. frågor om egenkontroll och olika typer av myndighetsutövning för verksamheter enligt 38 och 45 §§ Länsstyrelsen kan också förmedla goda exempel mellan kommuner om hur man kan arbeta och prioritera inom hälsoskyddet.

**Tabell** Översikt av den vanligaste tillsynsvägledningen som länsstyrelserna och Socialstyrelsen delar. Alla länsstyrelser gör inte alla delar. Det kan bero på resurser, prioriteringar eller regional samverkan.

	<b>UPPFÖLJNING OCH UTVÄRDERING*</b>	<b>SAMORDNING*</b>	<b>STÖD OCH RÅD*</b>
<b>Socialstyrelsen</b>			
Ansvaret för tillsynsvägledning är begränsat till det som framgår av Tillsynsförordningen 13 k §			
<b>Till kommunerna</b>	Sammanställning rapportering från uppföljning och utvärdering av kommunernas operativa hälso-skyddstillsyn enligt Metodstödet - <i>samarbete med länsstyrelsen</i>  Nationella tillsynsprojekt, uppföljning och utvärdering inom projekten	Nationella tillsynsprojekt utifrån prioritering av angelägna hälsoskyddsfrågor <i>Klargöra länsstyrelsernas roll</i>	Allmänna råd Handböcker Meddelandeblad Telefon och mail i sakfrågor Deltagande i regionala hälsoskyddsträffar Stöd och råd i projekt Metodstöd
<b>Länsstyrelserna</b>			
I denna tabell avses det ansvar som delas med Socialstyrelsen.			
<b>Till kommunerna</b>	Kommunbesök Metodstöd, rapportering SoS	Samverkan/nätverk Informationsförmedling ex. SoS material Handläggartäffar Arbetsgrupper Tillsynsprojekt, nationella Regional prioritering <i>ex. Tillsynsprojekt</i>	I allmänna frågor <i>Ex. Egenkontroll (NV)</i> <i>Myndighetsutövning (NV)</i>  Överklagade ärenden, återkoppling  Kommunbesök, goda exempel
<b>Från Socialstyrelsen till Länsstyrelsen (ej TVL)</b>		Hälsoskyddskonferens 1 ggr/år för länsstyrelserna	Metodstöd för uppföljning och utvärdering av kommunerna