

MYNDIGHETER: Direktiv och tillsyn

2014-11-07



VEM BLIR LIDANDE?

FÖRORD

Denna rapport utgör en fortsatt och fördjupad studie i ett större projekt där myndighetshanteringen beträffande de lagar och direktiv som gäller samt de krav myndigheter ställer gällande den fysiska innemiljön i svenska byggnader ingår. Projektet har samfinansierats av Myc-Techs kommunala nätverk och Myc-Tech/Forskningsbiblioteket som också svarat för de praktiska insatserna. Projektet har drivits av Civ.Ek. Catharina Alsmo, och Tekn. L Thomas med stöd av ett antal av Sveriges kommuner.

Utgångspunkten för detta projekt är att identifiera och klargöra de direktiv samt det uppdrag respektive myndighet har från regering och riksdag. De myndigheter som här granskas är främst Folkhälsomyndigheten och Arbetsmiljöverket, men även Boverket och Naturvårdsverket med den vidhängande lagstiftningen bestående av Miljöbalken **(1)** och Arbetsmiljölagen. **(2)** Det som vi undersöker är hur dessa myndigheters agerande stämmer överens med det uppdrag de har och med den lagstiftning som gäller inom området fysisk innemiljö. Syftet med studien är att identifiera uppdraget och utvärdera detta i relation till de föreskrifter och allmänna råd som myndigheterna arbetar fram genom tolkning av lagsystemet samt hur detta appliceras i tillsynsarbetet. Detta påverkar tolkningen av området och därmed vardagsarbetet lokalt i kommunerna. Vilka underlag ligger till grund för de krav som myndigheter ställer? Här ingår underlagen för den byggnadsrelaterade ohälsan, expertutlåtanden, referenser, **hur myndigheters expertgrupper är tillsatta**, tolkningsföreträde av myndighetspersoner etc. för att bedöma tillförlitligheten i det som sker.

Gnerationskriteriet som är det övergripande målet för miljöpolitiken i Sverige innebär *"att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser."* **(3)** Det är således viktigt att kunna redovisa nyttovärdet med de insatser som genomförs då dessa medför förbrukning av jordens begränsade resurser, vilket riskerar att såväl tömma jordreserverna som öka på avfallsberget. Myndigheterna ska kunna redovisa att de fullföljer sitt uppdrag inom området genom sitt agerande såväl i utformandet av föreskrifter, som i tillsynsarbetet på fältet.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Sida
FÖRORD	2
1. BAKGRUND OCH SYFTE	5
2. PROJEKTETS UPPLÄGG	7
3. MYNDIGHETSUTÖVNING OCH TILLSYN	9
3.1 Tillsynen, dess parametrar och utformning	10
3.2 Överklagande	12
3.3 Tillsynens utformning	12
4. FÖRORDNINGAR OCH REGLERINGSBREV	15
4.1 Folkhälsomyndigheten	15
4.2 Arbetsmiljöverket	18
4.3 Boverket	20
4.4 Naturvårdsverket	22
5. EXTERNA EXPERTER OCH JÄV	25
6. RESULTAT	31
7. SLUTSATSER	35
REFERENSER	37
BILAGOR	
1: MYNDIGHETERS EXPERTGRUPPER	41
2: JÄVSDEKLARATION	45

Myc-Tech AB

Danderyd den 7 november 2014

1. BAKGRUND OCH SYFTE

Det är inte ovanligt att människor påstår att de drabbas av hälsobesvär när de vistas i en viss byggnad och själva byggnaden i sig anses vara källan till dessa hälsobesvär. Ofta används uttryck som *"byggnadsrelaterade hälsobesvär"* och *"sjuka hus (SBS)"*. Det som benämningarna ska avse är att beskriva byggnader där det i en större omfattning än "normalt" finns brukare som drabbas av hälsobesvär när de vistas i den aktuella byggnaden. Enligt myndigheterna är förhållandet kopplat till icke industriella arbetsplatser såsom offentliga lokaler, kontor, skolor, daghem och bostäder. Svårigheten anges vara att orsakerna till besvären är osäkra och mycket talar för att problemen beror på en samverkan mellan olika faktorer som brister och gör att byggnader avger ämnen som gör att brukare drabbas av hälsobesvär. Dock har inte några samband mellan specifika faktorer kunnat identifieras, men trots den osäkerhet som råder anser myndigheter att det råder konsensus gällande orsakssamband, såsom att vatten- och fuktskador i byggnader alternativt bristfälligt renoverade fuktskador kan medföra mögelväxt som kontaminerar inommiljön och att avgångar av flyktiga kemiska nedbrytningsprodukter från byggnadsmaterial sker. Den fysiska inommiljön har blivit ett svårdefinierat område och i många sammanhang uppstår omfattande komplikationer. För att på bästa sätt kunna säkerställa en bra miljö för dem som vistas i lokaler måste kontrollmyndigheterna agera på ett korrekt sätt. Tyvärr händer det påfallande ofta att nyttovärdet med de insatser som krävs ofta är svårt att identifiera då de problem som ska rättas till finns kvar d.v.s. hälsobesvären hos brukarna kvarstår.

En viktig och bakomliggande orsak till detta projekt är att fastighetsförvaltningar många gånger ställs inför diffusa och kostsamma tekniska krav från myndigheter att åtgärda byggnader när svårdefinierade hälsobesvär drabbar personer som vistas där. **Tyvärr försvinner inte problemen efter åtgärder utan istället uppstår panikartade situationer som mer styrs av skrämselteorier än att kunna fatta beslut på ett mer analytiskt sätt.** Det är i detta sammanhang därför nödvändigt att ta fram och sammanställa kunskapsbyggande fakta för att styra upp den information som sprids och de krav som påtalas från myndighetshåll.

Det är av yttersta vikt att respektive myndighet agerar utifrån det uppdrag de har fått av regering och riksdag d.v.s. utifrån gällande förordning och regleringsbrev för myndigheten. Myndigheternas uppgift är ju att omsätta riksdagens beslut ut till det svenska samhället, vilket till stor del sker genom lagar, förordningar och föreskrifter. **(5)** De ramlagar som styr inomhusmiljöområdet är framför allt Miljöbalken, Arbetsmiljölagen samt Hälso- och Sjukvårdlagen. **(1, 2, 6)** Ramlagarna är övergripande och tydliga. De direktiv som myndigheterna sedan arbetar fram ska vara i enlighet med gällande lagsystem samt vara tydliga och baserade på relevanta fakta. Lagsystemet tolkas och kompletteras av myndigheterna med egna föreskrifter, genom allmänna råd, på hemsidor samt i olika meddelanden, inklusive de mer detaljerade styrmedel och verktyg som finns för det egna verksamhetsområdet. När en offentlig myndighet meddelar bindande ensidiga beslut i sin myndighetsutövning är det därför av största vikt att denna kännetecknas av stringens, transparens och professionalism. En effektiv

bedömning i myndighetsutövningen handlar i hög grad om att den ska vara rättssäker och likvärdig, men också att den ska vara korrekt gjord från början. Med detta menas att den exempelvis ska hålla för en rättslig prövning i enlighet med kraven i gällande lagar såsom miljöbalken och arbetsmiljölagen. **(1, 2, 7)**

Det finns frågetecken i myndigheternas agerande och att de inte följer de direktiv som åligger dem.

Konsekvensen av dessa brister blir:

- stora resurser förbrukas, utan att tydliga resultat och nyttovärden kan identifieras
- hygienen i många inomhusmiljöer är mycket bristfällig
- insynen och transparensen i myndigheternas agerande försvåras då de korsvis hänvisar till varandra, anlitar varandras områdeexperter etc.
- avsaknaden av alternativt bristfälliga data utgör underlag till bindande föreskrifter
- de insatser som krävs enligt Miljöbalken ska vara hälso- och miljömässigt motiverade utan att vara ekonomiskt orimliga d.v.s. en avvägning mellan nytta och kostnad ska göras. Denna balans saknas. **(1)**
- uppfyllandet av de 16 generationsmålen med hushållning av jordens resurser beaktas ej. **(3)**

2. PROJEKTETS UPPLÄGG

Detta projekt baseras på studier av myndigheternas uppdrag från regering och riksdag genom de förordningar och regleringsbrev som utfärdats. Vidare studeras det lagsystem som är applicerbart inom området och de föreskrifter, allmänna råd mm som berörda myndigheter ger ut samt hur myndigheter agerar i det praktiska tillsynsarbetet. Lagsystemet utgör en viktig grund i det dagliga arbetet med fastighetsförvaltning och det är nödvändigt med tydliga direktiv för att komma till rätta med de olika problem och störningar som råder. Utgångspunkten för detta arbete är det av oss tidigare framtagna materialet baserat på de kontakter som vi haft med myndigheter på både central och lokal nivå (..). Vi har kontaktat myndigheterna, såväl ämnesområdesexperter som chefsjurister, vid ett flertal tillfällen utan att erhålla tydliggörande svar på av oss ställda frågor.**(8)** Därför tillskrivs nu dessa myndigheters respektive generaldirektör via e-post för klarläggande av dessa frågor gällande den byggnadsrelaterade ohälsan samt den juridiska statusen på resp. föreskrifter och allmänna råd. Syftet är att tydliggöra och att rätta ut ett antal frågetecken som finns inom området och som ligger till grund för myndigheternas direktiv, krav och påtalanden. Utgångspunkten för frågeställningen är de underlag och referenser till föreskrifter, allmänna råd och utlåtanden i övrigt som dessa myndigheter gör. Utredningsmaterialet evalueras mot berört lagsystem och evidensbaserat forskningsmaterial. I projektet ingår kommunikation med generaldirektören på följande myndigheter:

1. Folkhälsomyndigheten **(9)**
2. Arbetsmiljöverket **(10)**
3. Boverket **(11)**
4. Naturvårdsverket **(12)**

Därutöver genomförs en analys av slutrapporten "Effektiv miljötillsyn" från Naturvårdsverket, "Tänk till om tillsynen – om utformningen av statlig tillsyn" från Statskontoret samt "Vår syn på tillsyn" från Tillsynsforum-Krus. **(7, 13, 14)** Till detta kommer en komplettering av myndigheternas sammansättning av expertgrupper och påföljande jävsituation att diskuteras? Hur överensstämmer regleringsbreven med de insatser som praktiskt sker hos myndigheterna?

3. MYNDIGHETSUTÖVNING & TILLSYN

När det gäller myndigheternas verksamhetsområde finns det lagar som reglerar myndighetens agerande. Arbetsmiljöverket arbetar utifrån ramlagen Arbetsmiljölagen, Folkhälsomyndigheten ska följa Miljöbalken, Boverket Plan- och Bygglagen och Naturvårdsverket följer Miljöbalken **(1,2,15)** Övergripande gäller generellt lagarna och reglerna i Brottsbalken (tjänstefel), Skadeståndslagen (skadestånd) och Förvaltningslagen (skyldighet att tillämpa vissa handläggningsregler) i deras utövande. **(16, 17, 18)** För tjänstemännen på myndigheterna finns ansvarskrav. Det så kallade tjänstemannaansvaret avskaffades 1976, brotten myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning avskaffades 1989. Istället har straffförbudet tjänstefel återinförts och straffbestämmelsen i brottsbalken fick sin nuvarande lydelse i 20 kap. 1§. **(19)** I lagen om offentlig anställning föreskrivs att en arbetstagare, *”som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter i anställningen”*, får meddelas disciplinpåföljd till följd av tjänsteförseelse (Lag 1994:260 om offentlig anställning § 14). **(20)**

En enskild myndighets och/eller tjänstemans agerande kan få stora konsekvenser för den person som blir föremål för statens myndighetsutövning. Myndigheter, leds av en generaldirektör och som högsta ansvariga person och i denna person uppgift ingår att säkerställa att myndighetens agerande är enligt de förordningar och regleringsbrev som gäller för myndigheten. **(5)** Tjänstemän vid offentliga myndigheter kan dömas för tjänstefel om de uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften. Syftet med straffmöjligheten är att:

- tillgodose medborgarnas intresse av att offentliga uppgifter fullgörs på ett korrekt sätt
- garantera medborgarna en korrekt myndighetsutövning
- garantera medborgarna att det finns kontrollmekanismer som identifierar när ett fel har begåtts och att rättelse vidtas.

Det åligger staten att snabbt reagera när det uppstår felaktig hantering eller försummelse i ett mål eller ärenden. För att bedöma om en tjänsteman har handlat oaktsamt eller inte är främst beroende av vilka krav på noggrannhet och omsorg som uppgiften kräver. **(21)**

Vid myndighetsutövning måste den enskilde myndighetspersonen förhålla sig saklig, opartisk och tillförlitlig i enlighet med den s.k. objektivitetsprincipen. Myndigheten får i sina beslut således inte ta hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt tillämpliga föreskrifter får beaktas vid prövningen av ett ärende. **(14, 15)** Fel i bedömningar och beslutsfattande är av stor vikt eftersom fattade beslut utgör grunden för myndighetsagerandet, vilket får efterverkningar för enskilda individer och organisationer. Hur är den enskilde myndighetspersonens tolkningsram och värderingar? Vad händer i situationer när dessa föreskrifter inte är adekvata och/eller relevanta? För att myndigheterna ska kunna fatta välgrundade beslut, göra rätt saker och saker rätt krävs relevant kompetens d.v.s. rätt kunskap, färdigheter och beteenden hos medarbetarna samt

professionalism i utförandet av detta arbete. En effektiv myndighetsbedömning ska vara korrekt gjord från början, likvärdig och rättssäker.

3.1 Tillsynen, dess parametrar och utformning

När regeringen inrättar en tillsynsmyndighet för att sköta en viss verksamhet är en grundläggande tanke att myndigheten genom de uppgifter den fått sig tilldelat ska bidra till att dessa övergripande mål för verksamheten uppnås. (5) Tillsynsrollen rymmer utöver sakområdeskunskap också tillsynskompetens. I den kompetensen ingår både allmän förvaltningskunskap och mer specifik kompetens kopplat till tillsynsrollen, t.ex. hur tillsynsrollens krav på objektivitet, saklighet och likabehandling ska hanteras.

- Vad är viktigt att beakta när en tillsyn utformas som ska ge ett för statsmakterna önskat resultat?
- Vad kännetecknar en god operativ tillsyn?

Synsätt och metoder varierar liksom ett tydligt identifierbart och etablerat styr- och granskningsinstrument. När regeringen instiftar en lag är målet att intentionerna med lagen uppnås, vilket bland annat kan ske genom tillsyn. Tillsynen ska bidra till att medborgarnas rättssäkerhet garanteras och en viktig aspekt blir då enhetlighet, där reglerna ska tolkas på ett likartat sätt var i landet än verksamheten äger rum. (7)

Enligt regeringen bör tillsynsbegreppet främst användas för verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller de krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den objektsansvarige. (5) Tillsyn är således utifrån denna definition:

- en verksamhet ägnad att granska regleringens efterlevnad
- rätten att göra ett ingripande
- rätten att kräva åtgärder som korregerar felaktigheter
- ett organ som har en självständig ställning i förhållande till den verksamhet som tillsynen riktas mot
- en fortlöpande verksamhet (14)

Vad händer om tillsynsmyndigheten inte uppfyller dessa krav på sakområdeskunskap, kompetens, objektivitet och likabehandling mm? Det finns ytterligare ett antal begrepp som är kopplade till tillsynen (SOU 2002:14, SOU 2004:100) (22,23):

1. *Tillsynspliktig verksamhet*: Verksamhet som omfattas av tillsyn enligt särskilda föreskrifter.
2. *Tillsynsvägledning*: Det vägledande arbete som talar om hur tillsynen bör utföras.
3. *Operativ tillsyn*: Samlingsbegrepp för all tillsyn som utövas direkt gentemot tillsynsobjektet
4. *Egeninitierad tillsyn*: Bedrivs på tillsynsmyndighetens eget initiativ, dvs. proaktiv
5. *Externt initierad tillsyn*: Tillsyn initierad utifrån, enskilda anmälningsärenden eller klagomål, reaktiv.
6. *Direkt tillsyn*: Tillsyn där tillsynsmyndigheten själv gör inspektioner, platsbesök etc.
7. *Egentillsyn*: Tillsynsobjektets granskning av den egna verksamheten.

8. *Systemtillsyn*: Inriktas inte på den operativa verksamheten utan på att granska att den objektsansvariga har tillfredsställande metoder för att själv uppmärksamma fel och brister samt att korrigera dessa s.k. egenkontroll. **(14,15)**

Generellt kan sex olika roller urskiljas i tillsynskedjan:

1. *Lagstiftarrollen* innehas av riksdagen där 230 lagar reglerar tillsynen (Skr. 2009/10:79) och direktiv från EU där EU-rätten har företrädare framför nationell lagstiftning. **(24)**
2. *Verkställaren* utgörs av regeringen som styr tillsynskedjan genom förordningar och bemyndiganden samt regleringsbrev och annan direkt myndighetsstyrning.
3. *Systemansvariga* är i regel en central myndighet t.ex. Folkhälsomyndigheten. Myndigheten utfärdar i sin tur föreskrifter och allmänna råd samt följer upp och utvärderar hur tillsynskedjan fungerar.
4. *Tillsynsutövaren* är vanligtvis en myndighet; t.ex. Arbetsmiljöverkets inspektionsavdelning (<http://www.av.se/omoss/kontakt/ai/index.aspx>) eller en kommunal förvaltning t.ex. miljökontor som bedriver den operativa tillsynen inom de ramar som har angetts av riksdag, regering och den systemansvariga myndigheten. Tillsynsutövaren ska vara självständig i förhållande till den verksamhet som tillsynen riktas mot.
5. *Tillsynsobjektet* definieras i lagstiftningen och är det föremål eller den verksamhet som omfattas av tillsynen.
6. Den *objektsansvariga* är den fysiska eller juridiska person som är ansvarig för ett tillsynsobjekt **(14,15)**

De statliga tillsynsmyndigheterna kan delas in i tre huvudgrupper:

- myndigheter med enbart central tillsynsfunktion
- myndigheter med regional och/eller lokal organisation
- länsstyrelserna

Myndigheter med regional och/eller lokal organisation är t.ex. Arbetsmiljöverket, Folkhälsomyndigheten Socialstyrelsen. **(9, 10, 25)** De viktigaste områdena där kommunerna utövar tillsyn är inom miljö, brandsäkerhet och livsmedel. I normalfallet återfinns alltid någon statlig myndighet i tillsynskedjan inom de kommunala tillsynsområdena. Det kommunala organ som är ansvarig tillsynsmyndighet är den berörda kommunala nämnden och inte kommunfullmäktige. Det finns fyra huvudtyper av sanktioner som tillsynsmyndigheterna kan tillgripa:

1. *Indraget eller uteblivet tillstånd* exempelvis att bedriva förskola och skola
2. *Vitesföreläggande* vilket bl.a. förekommer inom miljö- och arbetsmiljöområdena
3. *Sanktionsavgifter* finns bl.a. inom miljöområdet
4. *Avstängning* d.v.s. att förbjuda en verksamhet. Denna sanktion kan tillgripas inom miljö- och arbetsmiljöområdena. **(14)**

3.2 Överklagande

Huvudregeln som gäller för överklagande av beslut avseende myndighetsutövning är att sådana beslut ska prövas i en förvaltningsdomstol. En grundförutsättning för ett överklagande av ett tillsynsärende är att det:

- Verkligen har fattats ett beslut i ärendet. Tillsynstjänstemännen tolkar och prövar lagen genom sina fattade beslut. Därefter kan den som fått ta konsekvenserna av beslutet överklaga.
- En annan förutsättning för att det ska vara möjligt att överklaga är att tillsynsbeslutet inte har en alltför obetydlig verkan för parterna eller andra. Det går således inte att överklaga ett inte sanktionerbart råd eller en upplysning från en tillsynsmyndighet. **(7,14,15)**

Om ärendet prövas visar domstolen genom sitt domslut hur lagen ska tolkas. Vad händer i de fall där domstolen inte vill pröva ett överklagande?

- ✓ En myndighets faktiska handlande, t.ex. tillsynspersonalens agerande vid ett tillsynsbesök, kan inte överklagas.
- ✓ Många av de beslut som fattas under handläggningen är heller inte överklagbara.

Reglering och tillsyn hänger också samman på så sätt att det kan förväntas finnas ett samband mellan regleringens vikt och tillsynens omfattning, inriktning och befogenheter. Ett rimligt antagande är att ju viktigare en reglering anses vara desto mer omfattande och "hård" kontrollapparat kan förväntas. I likhet med all annan reglering är den reglering som styr tillsynen i huvudsak statlig. Det finns dock även överstatlig (EU) och kommunal reglering t.ex. inom miljö- och hälsoskydd. Vidare förekommer en viss privat reglering av tillsynsverksamhet t.ex. advokater och revisorer. (14)

3.3 Tillsynens utformning

Hur tillsynen är reglerad har avgörande betydelse för hur den kommer att utformas och för resultatet av tillsynsverksamheten. Regeringen bestämmer hur detaljerad tillsynen ska vara inom olika verksamhetsområden. De mer preciserade målen för tillsynsverksamheten får myndigheterna själva formulera, vilket ställer höga krav på myndigheten beträffande relevansen i tillsynsarbetet.

- *Kompetens:* När det gäller kompetensfrågor inom tillsynsverksamheten är det både sakområdes- och faktakunskaper som krävs, men även ren tillsynskompetens måste beaktas. Erfarenhetsutbyte utgör kanske det vanligaste sättet att höja tillsynskompetensen.
- *Finansiering:* Den huvudsakliga finansieringen av tillsynen sker antingen via anslag eller via avgifter.
- *Ingripandemöjligheter:* Även när det gäller ingripandemöjligheter finns det stora variationer mellan verksamhetsområdena, dock går utvecklingen mot allt skarpare sanktionsmöjligheter. Om ett korrekt beslutsunderlag saknas och/eller att uppenbara brister finns i kompetensen hos tillsynspersonalen, vad händer då? Och vad är rättsäkerheten i detta sammanhang?

Sammanfattningsvis kan konstateras att tillsynens utformning uppvisar stora variationer. Det gäller principerna för reglering, organisation, finansiering och ingripandemöjligheter. Statsmakterna har valt att utforma tillsynen olika inom skilda verksamhetsområden. Undantag utgörs av verksamheter som riktar sig i huvudsak mot kommunala verksamheter – tillsynen över skola och socialtjänst. I båda dessa fall har regeringen omorganiserat

och skärpt tillsynen genom utökade resurser och skarpare sanktionsinstrument. **(14,15,26)** I detta sammanhang är det ännu viktigare att vissa grundläggande aspekter beaktas när tillsynen regleras:

- TYDLIGHET MED VAD SOM AVSES MED TILLSYN: Det är viktigt att regeringen är tydlig med vad den vill åstadkomma med tillsynen och vilka eventuella prioriteringar den vill göra. Regeringen måste i lagar och förordningar precisera vad den avser med tillsyn i det enskilda fallet. **(5)** Är det inspektion och granskning eller är det mer av allmän uppsikt över ett område, eller är det kanske utvärdering som regeringen vill ha?
- BALANS MELLAN REGLERINGENS OLIKA DELAR: Det är viktigt att regleringens olika delar samspelar så att det inte uppstår en obalans mellan dem. Resultatet av en obalanserad reglering kan bli att den detaljerade regleringen styr inriktningen på tillsynen med konsekvensen att en mer strategiskt inriktad tillsyn får stå tillbaka. När regeringen organiserar en tillsynsverksamhet bör en av de viktigaste utgångspunkterna vara att undvika otydlighet och överlappande ansvar mellan olika myndigheter. **(5, 13)** Otydligheten kan gälla såväl mellan myndigheter verksamma på den centrala nivån, men även mellan myndigheter på olika nivåer, exempelvis mellan central myndighet, länsstyrelserna och kommunerna.
- TILLSYNSMYNDIGHETERNAS UTFORMNING AV TILLSYNNEN: Statsmakterna styr de övergripande förutsättningarna för tillsynen, men det är den enskilda tillsynsmyndigheten som inom de ramar statsmakterna sätter upp utformar tillsynen i sin verksamhet. **(5)** Det gäller såväl planering och genomförande av själva tillsynen, som att se till att tillsynspersonalen har den rätta kompetensen för sitt uppdrag. Synsätt och metoder varierar och det behövs ett tvärsektorieellt utvecklingsarbete innan det går att tala om tillsyn som ett identifierbart styr- och granskningsinstrument i likhet med t.ex. revision och utvärdering (SOU 2002:14). **(22)**

SCHEMA

LAG

MYNDIGHET

MILJÖBALKEN

Övergripande ansvarig myndighet för Sveriges [miljökvalitetsmål](#)

Naturvårdsverket

Ansvarig för miljömål, nr 15: God [byggd miljö](#)

Boverket

Svarar för 2 av indikatorerna för miljömål, nr 15: God [byggd miljö](#)

Folkhälsomyndigheten

[Besvär inomhusmiljön](#)

[Bostäder med fukt & mögel](#)

ARBETSMILJÖLAGEN

AFS 2009:2, Arbetsplatsens utformning

Arbetsmiljöverket

4. FÖRORDNINGAR OCH REGLERINGSBREV

Denna studie utgör en granskning och analys av de direktiv d.v.s. de styrdokument som myndigheterna erhåller från riksdag och regering via lagar, förordningar och de årliga regleringsbreven för att leda sin verksamhet. För att en myndighet ska få ge ut föreskrifter måste den ha ett bemyndigande av regeringen. Däremot får en myndighet ge ut allmänna råd inom sitt verksamhetsområde, utan att ha något särskilt bemyndigande. De myndigheter som här granskas är i huvudsak Folkhälsomyndigheten (Socialstyrelsen) och Arbetsmiljöverket, men en genomgång av Boverkets och Naturvårdsverkets agerande kommer också att genomföras. **(9, 10, 11, 12, 25)** Enligt Myndighetsförordningen (SFS 2007: 515) 19 § ska myndigheten se till att de kostnadsmässiga konsekvenserna begränsas när den begär in uppgifter eller utövar tillsyn. Det lagsystem som berör området är framför allt Miljöbalken och Arbetsmiljölagen, men även Hälso- och sjukvårdslagen samt Plan- och bygglagen. **(1,2,6,15)** I Miljötillsynsförordningens (SFS 2011:13) 3 kap 1§ ska en tillsynsvägledande myndighet som avses i någon av §§2 - 14 eller 16, inom sitt vägledningsområde ge tillsynsvägledning i fråga om tillämpningen av miljöbalken, föreskrifter meddelade med stöd av miljöbalken och EU-förordningar. **(27)** Därutöver ska Naturvårdsverket enligt 2§ ge tillsynsvägledning till kommunala nämnder och länsstyrelser, om inte annat följer av § §3-15, och allmän tillsynsvägledning till operativa tillsynsmyndigheter i frågor som avser tillämpningen av 26 och 30 kap. miljöbalken.

- Hur agerar myndigheterna, utifrån de direktiv de får, vid framtagandet av föreskrifter och allmänna råd samt i tillsynsarbetet?
- Vad svarar högsta ledningen, generaldirektören, på myndigheten?
- Hur förhåller sig direktiven gällande den så kallade byggnadsrelaterade ohälsan till de krav som ställs i rådande lagsystem?

4.1 Folkhälsomyndigheten

Större delen av Socialstyrelsens verksamhet inom hälsoskydd inklusive objektburen smitta och ansvaret för miljö- och folkhälsorapportering har från och med 2014 överförts till Folkhälsomyndigheten. På Folkhälsomyndigheten arbetar avdelningen för kunskapsstöd med de frågor som tidigare låg under hälsoskydd på Socialstyrelsen och som berör frågor om inomhusmiljö och hälsoaspekter. Myndigheten sorterar under Socialdepartementet och den 5 december 2013 utfärdades förordningen, SFS 2013: 1020, med instruktion för Folkhälsomyndigheten och den 19 december 2013 Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Folkhälsomyndigheten. **(9,28,29,30)** I förordningen delges i 1§ att myndigheten ska:

- Verka för god folkhälsa
- Utvärdera effekter av metoder och strategier på folkhälsoområdet
- Följa hälsoläget i befolkningen och faktorer som påverkar detta
- Genom kunskapsuppbyggnad och -spridning främja hälsa samt förebygga sjukdomar och skador

Folkhälsomyndighetens verksamhet ska enligt denna förordning stå på vetenskaplig grund. Där ska särskild vikt fästas vid de grupper som löper störst risk att drabbas av ohälsa och myndighetens uppgift är att:

1. Ansvara för uppföljning av befolkningens hälsa och utvärdera insatser och metoder inom folkhälsoarbetet.
2. Svara för kunskapsuppbyggnad inom sitt ansvarsområde.
3. Förse regering och statliga myndigheter med kunskaps- och beslutsunderlag inom sitt ansvarsområde.
4. Identifiera, analysera och förmedla för ansvarsområdet relevant kunskap till berörda i kommuner, landsting och andra berörda samhällssektorer.
5. Bidra till effektivt smittskydd.
6. Medverka till minskad negativ miljöpåverkan på människors hälsa. (Byggnadsrelaterad ohälsa?) 2§.

Därutöver har Folkhälsomyndigheten till särskild uppgift att:

- Verka för att generationsmålet för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen fastställt uppnås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling samt följa upp, utvärdera och sprida kunskap om hur människors hälsa påverkas av miljön. Detta ska rapporteras till Naturvårdsverket där samråd om vilken rapportering som behövs görs.
- Bidra till utvecklingen av hälsoekonomisk metodik och metoder för att beakta folkhälsoaspekter i konsekvensbedömningar och uppföljningar
- Svara för stöd till kvalitets- och metodutveckling vid laboratorier
- Vara samordnande myndighet för friluftslivsmål för god folkhälsa och verka för att detta mål nås genom att sammanställa och sprida evidensbaserade kunskaper om insatser som främjar hälsa till kommuner, landsting och andra berörda samhällssektorer. **(29, 30)**

När det gäller tillsyn samt regel- och tillståndsgivning ansvarar Folkhälsomyndigheten för föreskrifter i enlighet med vad som anges i lag och förordning samt för allmänna råd inom sitt ansvarsområde. **(31)**

Myndigheten svarar vidare för tillsyn och ska upprätta en årlig tillsynsplan för den tillsyn myndigheten ska genomföra samt svara för tillsynsvägledning som gäller hälsoskydd enligt miljöbalken. **(1, 5, 9)** Folkhälsomyndigheten har uppdaterat Socialstyrelsens tillsynsvägledningsplan för åren 2013–2015. **(32)** Utgångspunkten för den tillsynsvägledning som beskrivs i planen är de behov som kommuner och länsstyrelser uttryckt samt Folkhälsomyndighetens egna prioriteringar. Under 2014 och 2015 driver Folkhälsomyndigheten ett nationellt tillsynsprojekt om inomhusmiljön i skolan med syfte att förbättra inomhusmiljön för barn och ungdomar i landets skolor. Projektet har fokus på ventilation och städning samt egenkontroll inom dessa områden. Ett allmänt råd om städning i skola och förskola kommer att arbetas fram och förslaget har skickats på remiss och ett nytt allmänt råd publiceras under 2014. **(33)** En överföring av allmänna råd och föreskrifter från Socialstyrelsen har genomförts (<http://www.folkhalsomyndigheten.se/publicerat-material/foreskrifter-och-allmanna-rad>) där endast mindre justeringar gjorts, jämfört med Socialstyrelsens tidigare vägledningar. En uppdatering av vägledningsmaterial och tidigare meddelandeblad hos Socialstyrelsen ersätts av faktablad eller webbtex t se ex. ventilation samt fukt och mikroorganismer. **(34)** En ny treårig plan för tillsynsvägledning

kommer att ges ut 2016. Därutöver ska myndigheten tillhandahålla underlag för tillämpningen av miljöbalkens 3 och 4 kapitel samt plan- och bygglagen (2010:900). **(1,15)** Förutom rapportering till Naturvårdsverket, ska Folkhälsomyndigheten förse regeringen med en folkhälsopolitisk rapport samt information om utvecklingen av folkhälsan och dess bestämningsfaktorer. I samverkan med andra myndigheter ska Folkhälsomyndigheten arbeta med kunskapsspridning så att den statliga styrningen inom området och informationen till allmänheten är samordnad (20§ förordning 2013:1020 samt i regleringsbrevet l:13 punkt 2) och redovisas i myndighetens årsredovisning gällande mål och återskärningskrav. Enligt detta regleringsbrev för budgetåret 2014 tecknar regeringen överenskommelser med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), vilka berör Folkhälsomyndighetens verksamhet bl.a. när det gäller kunskapsstyrning inom hälsovård. **(29, 30)** Folkhälsomyndigheten ska enligt §§ 21 och 22 förordning 2013:1020 **(29)** ledas av en myndighetschef, s.k. generaldirektör som stöds av ett insynsråd vars medlemmar utses av regeringen och där generaldirektören är ordförande, se länk: <http://www.folkhalsomyndigheten.se/om-folkhalsomyndigheten/organisation/>.

För att erhålla information om vad högsta ledning baserar myndighetens utlåtanden på gällande den byggnadsrelaterade ohälsan som påvisas i de allmänna råden om fukt och mikroorganismer resp. ventilation samt den juridiska statusen för resp. allmänna råd och föreskrifter ställdes via e-post följande två frågor till generaldirektören:

1. Folkhälsomyndigheten har givit ut det allmänna rådet om fukt och mikroorganismer FoHMFS 2014:14 resp. det allmänna rådet om ventilation FoHMFS 2014:18. **(35, 36)** På vilka validerade underlag baserar Folkhälsomyndigheten den byggnadsrelaterade ohälsan som påtalas i dessa två ovanstående allmänna råd?
2. Jag skulle också vilja erhålla Folkhälsomyndighetens definition av och juridiska status för resp. allmänna råd och föreskrifter. **(37)**

Det svar vi erhöll lyder:

Hej och tack för dina frågor!

Har skickat detta vidare i organisationen för svar direkt till dig.

*Hälsningar Johan Carlsson Generaldirektör. **(38)***

*Därefter har vi erhållit svar från en stabschef på myndigheten, vilket i sak inte skiljer sig från tidigare svar som vi erhållit från sakkunniga på myndigheten. **(39)***

KOMMENTAR

Folkhälsomyndigheten ska enligt förordning och regleringsbrev svara för kunskapsuppbyggnad inom sitt ansvarsområde, förse regering och statliga myndigheter med kunskaps- och beslutsunderlag inom sitt ansvarsområde samt förmedla för ansvarsområdet relevant kunskap till berörda i kommuner, landsting och andra berörda samhällssektorer. Av de svar vi erhållit från sakkunniga på myndigheten har det framkommit att

brister finns i det material som används som grund för tillsynsarbetet. Underlagsmaterialet som sådant anses av myndighetens personal vara dåligt och otydligt och en uppdatering av kunskapssammanställningen måste göras. Detta gäller framför allt parametrarna fukt och mikroorganismer respektive ventilation och koldioxid.

(34) Om nu den centrala myndigheten inte har relevant material till sina föreskrifter och allmänna råd, hur ska de då kunna förmedla för området adekvat kunskap till kommuner, landsting m.fl.? Hur relevant blir tillsynen på det lokala planet och hur påverkar detta andra myndigheters agerande? Enligt regleringsbrevet för innevarande budgetår har regeringen tecknat överenskommelser med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), när det gäller kunskapsstyrning inom hälsovård, vilket berör Folkhälsomyndighetens verksamhet. **(29,30)** Hur påverkar detta kommunerna beträffande påtalanden om den byggnadsrelaterade ohälsan? Är SKL ett skydd för kommunerna i denna fråga? En annan avgörande fråga är definitionerna av och den juridiska statusen på föreskrifter respektive allmänna råd. Enligt myndighetens chefsjurist/juridiska avdelning är en föreskrift ett bindande krav, medan ett allmänt råd är en rekommendation hur någon ska handla. Detta förhållande motsägs och tolkas dock annorlunda av personal inom hälsoskydd på myndigheten. Av de svar vi erhållit från tjänstemän där, kan det i princip klassificeras som tjänstefel (myndighetsmissbruk) då man menar att det allmänna rådet är ett bindande krav om den lokala tillsynsmyndigheten så anser, utlåtande som delgavs:

Tjänstemannen anser att Socialstyrelsens allmänna råd om tillsyn enligt miljöbalken är att likställa som bindande krav och har ett svar i två delar. En verksamhetsutövare/fastighetsägare som läser Socialstyrelsens allmänna råd ska läsa dem som krav på inomhusmiljön. Det är nämnden för miljö- och hälso- och skyddsfrågor i kommunen som, om det är nödvändigt, förelägger en fastighetsägare om åtgärder enligt Socialstyrelsens allmänna råd. Vid överklagande till Länsstyrelsen och Mark- och miljööverdomstolen utgår rätten ifrån om kraven i Socialstyrelsens allmänna råd är uppfyllda eller inte. Sedan är det vad du lägger i uttrycket likställa. Rent juridiskt så är lagar, förordningar och föreskrifter direkt bindande för en verksamhetsutövare/fastighetsägare. Allmänna råd är inte direkt bindande, men kan av den operativa myndigheten (i det här fallet Nämnden för miljö- och hälso- och skyddsfrågor) användas för att ställa krav på åtgärder om brister finns. Det är först efter beslut av nämnden som det blir formellt bindande krav. Med andra ord så är det inte juridiskt likställt men rent praktiskt ska man se de allmänna råden som normer för inomhusmiljön.

4.2 Arbetsmiljöverket

Arbetsmiljöverket bildades 2001 genom att Yrkesinspektionen och Arbetarskyddsstyrelsen gick samman. Organisatoriskt består verket av flera regionala avdelningar, men man arbetar som en enhet utifrån de riktlinjer som centralenheten delger i olika sakfrågor. **(10)** Verket lyder under Arbetsmarknadsdepartementet och har regeringens och riksdagens uppdrag att se till att arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningar följs. **(40)** Arbetsmiljöverkets mål är att minska riskerna för ohälsa och olycksfall i arbetslivet och ur ett helhetsperspektiv förbättra arbetsmiljön. Detta gäller från såväl fysisk, psykisk som social och arbetsorganisatorisk synpunkt. Arbetsmiljöverket har enligt 2 § i arbetsmiljöförordningen SFS 2007:913 särskild uppgift att:

- ha tillsyn över efterlevnaden av arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen

- ha tillsyn över efterlevnaden av miljölagstiftningen i utsträckning som anger i förordning 1998:900 om tillsyn enligt miljöbalken
- meddela föreskrifter och allmänna råd med stöd av arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningarna
- följa utvecklingen på arbetsmiljöområdet
- utarbeta och sprida information inom arbetsmiljöområdet
- i samverkan med berörda myndigheter och organisationer följa företagshälsovårdens utveckling
- samt främja samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare inom arbetsmiljöområdet. **(41)**

Arbetsmiljöverket ska samråda med arbetsmarknadens parter och myndigheter i den utsträckning som behövs och innan myndigheten beslutar om föreskrifter som riktar sig till enskilda, kommuner eller landsting. I regleringsbrevet för budgetåret 2014 ska arbetsmiljöverket redovisa utvecklingen beträffande den nationella funktionen för kunskapsområdet arbetsmiljö och arbetsliv. **(42)** I arbetsmiljölagstiftningen ställs kravet på arbetsgivaren d.v.s. den part som bedriver verksamhet i byggnaden. Arbetsmiljölag-stiftningen omfattar alla arbetslokaler från mycket belastande verksamhetsmiljöer till mer rena verksamheter som kontor och skolmiljöer och tar hänsyn till den aktuella verksamheten. Med stöd av arbetsmiljölagen har myndigheter möjlighet att kräva förbättringar av arbetsmiljön i en befintlig byggnad, oavsett om någon ändring av byggnaden ska vidtas eller inte. Arbetsgivare ska därutöver vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagare utsätts för ohälsa och olycksfall. Vid arbetsmiljöinspektioner ska myndigheten kontrollera att arbetsmiljölagen och föreskrifterna efterlevs. **(10)** Den 1 juli 2014 träder lagen om ändring i arbetsmiljölagen (1977:1160) i kraft SFS 2013:610. **(43)** De förändringar som bl.a. påtalas under 4 kap. är att myndigheten:

- ✓ får meddela ytterligare föreskrifter om arbetsmiljöns beskaffenhet och om allmänna skyldigheter i fråga om arbetsmiljön som behövs för att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet (10§)
- ✓ kan bestämma om föreskrifter att läkare är skyldiga att hos tillsynsmyndigheten Arbetsmiljöverket göra anmälan om sjukdom som kan ha samband med arbetet (9§)
- ✓ kan meddela föreskrifter om förbud att anlita den som vid läkarundersökning visat sjuklighet eller svaghet som gör denne särskilt mottaglig för risk för ohälsa eller olycksfall (5§)
- ✓ får förbjuda att arbete utförs av arbetstagare som tillhör en sådan grupp (6§).

Genom denna utvidgade sanktionsmöjlighet från myndighetens sida är det avgörande att orsakssambandet, kausaliteten, mellan arbetsmiljön och ohälsa är otvetydigt fastställt.

För att erhålla information om vad högsta ledningen baserar myndighetens utlåtanden på gällande den byggnadsrelaterade ohälsan som bl.a. påvisas i föreskriften AFS 2013:3 Arbetsplatsens utformning samt om beslutsprocessen vid fastställandet av hygieniska gränsvärden ställdes via e-post följande två frågor:

1. Vilket är underlaget till detta värde och hur har beslutsprocessen för detta värde gått till?
2. Var återfinns validerade fakta som styrker användandet av nivån 1000 ppm koldioxid inomhus? **(44)**

Svaret vi erhöll enligt nedan kom inte från generaldirektören själv, utan från en avdelningschef på avdelningen för regler på myndigheten:

"Hej, Din fråga till Arbetsmiljöverket har tidigare besvarats. Vi har inte någon ytterligare information i frågan än vad som sagts i tidigare svar."

Inkluderande informationen, att Vår vision: Alla vill och kan skapa en bra arbetsmiljö. (45)

Slutsatsen blir att även för denna myndighet har något svar från högsta ledningen inte erhållits, lika lite som några klargörande på ställda frågor. För att få lite mer kött på benen tillfrågades myndigheten vilka externa experter som varit involverade i framtagandet av detta värde på 1000 ppm för koldioxid i inomhusmiljön som framgår av § 16 i AFS 2009:2 och 2013:3 Arbetsplatsens utformning? Arbetsmiljöverket meddelar per telefon följande.

De har inte någon information vilka experter som varit involverade i arbetet med den ursprungliga ventilationsföreskriften 1993:5. De känner enbart till det som framgår av den underliggande konsekvensutredningen 1993-04-11 "Förslag till kungörelse med föreskrifter om ventilation och luftkvalitet i arbetslokaler" för ovanstående föreskrift. I denna utredning hänvisas bl.a. till Vattenfalls rapport "Från krog till kontor" vars syfte var att kartlägga energianvändningen inom lokalsektorn.

I rapporten informeras om det s.k. STIL-projektet där intervjuer med skyddsombud om upplevelsen av luftkvaliteten utgör grunden för nivån 1000 ppm på koldioxid. Dock säger sig ventilationsexperten på myndigheten inte "vara förtjust" i kravet på 1000 ppm koldioxid som föreskrivs i 16§, då det uppfattas som ett gränsvärde och inte som en indikator och att Arbetsmiljöverket är tveksamt till hur man ska mäta luftkvalitet. Hur kan påtalanden från myndigheten i föreskrifter och förelägganden fortgå med så bristfälliga underlag och med tanke på de samhällsekonomiska konsekvenserna detta kan innebära? Detta parallellt med att sanktionsmöjligheterna för myndigheten ytterligare förstärkts genom bl.a. ändringen i arbetsmiljölagen (1977:1160) 2014-07-01 (enligt SFS 2013:610) (43) där det i 9§ exempelvis påtalas att myndigheten kan föreskriva att läkare är skyldiga att hos tillsynsmyndigheten Arbetsmiljöverket göra anmälan om sjukdom som kan ha samband med arbetet. Detta förutsätter ju att orsakssambandet (kausaliteten) är fastställt i.e. vistelse i den berörda arbetsmiljön orsakar det aktuella hälsoproblemet.

4.3 Boverket

Boverket som sorterar under Socialdepartementet (28) är, enligt Förordning med instruktion för Boverket SFS 2012:546, förvaltningsmyndighet för frågor om byggd miljö och hushållning med mark- och vattenområden, för fysisk planering, byggande och förvaltning av bebyggelsen och för boendefrågor. (46) Myndigheten ska inom sitt verksamhetsområde bl.a. verka för:

- ökad kunskap hos kommuner, statliga myndigheter och andra berörda
- hållbar utveckling
- ändamålsenlig utformning av den bebyggda miljön

- samordning av statliga myndigheternas arbete med att ta fram underlag för tillämpning av Miljöbalkens 3-5 kap och 6 kap 19-21 § § samt Plan- och Bygglagen **(1, 15)**

Boverket har som särskild uppgift att exempelvis:

- bygga upp och sprida kunskap om sektorns miljöpåverkan och utveckling
- beakta de konsekvenser som verkets beslut och verksamhet kan få för folkhälsan
- utöva tillsyn och ge tillsynsvägledning enligt lagar och förordningar
- följa utvecklingen av frågor inom verkets verksamhetsområde och vid behov föreslå åtgärder för att syftet med regler och andra styrmedel ska nås

Boverket ska inom sitt verksamhetsområde verka för att generationsmålen för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen fastställt nås. **(47)** Till myndighetens uppgift hör även att samordna uppföljning, utvärdering och rapportering beträffande miljökvalitetsmålet "God bebyggd miljö" med Naturvårdsverket. **(3, 11, 12)** På det internationella planet har Boverket till uppgift att:

- bidra med underlag och expertkunskap
- samverka med och driva utvecklingssamarbete med myndigheter i andra länder
- uppmärksamma förslag till nya och ändrade EU-regler
- redovisa konsekvensbedömningar av slutliga EU-förslag till regeringen

Med utgångspunkt från ovanstående uppdrag översändes därför följande fråga till Boverkets generaldirektör 2014-05-27. *Med beaktande av att ni är Boverkets generaldirektör och med hänvisning till Boverkets hemsida <http://www.boverket.se/Lagratt/Boverkets-forfattningssamling/BFS-efter-forkortning/BBR/> med Byggreglerna i konsoliderad BFS 2011:6 med ändring t.o.m. BFS 2013:14 och avsnitt 6:911 Material "Material som finns i byggnaden får inte ge upphov till föroreningar i en koncentration som medför olägenheter för människors hälsa. Material och byggnadsprodukter som förs in i en byggnad ska inte i sig eller genom sin behandling påverka inomhusmiljön eller byggnadens närmiljö negativt." har jag följande fråga: **(48,49)***

- ✓ *Var finns det fastställt att byggnaden i sig påverkar hälsan negativt d.v.s. vilka validerade underlag baserar Boverket ovanstående utlåtande på? **(49)***

Svar inkom 2014-06-03, dock inte från generaldirektören själv, utan från annan person med avsaknad av hänvisning till att frågan var ställd till generaldirektören och att denna person eventuellt svarade på generaldirektörens uppdrag! *"Boverket har lämnat svar på din fråga som du ställt i ett tidigare mejl, se nedan. Du kanske inte fick svaret eller inte är nöjd med svaret. Kan du i så fall förtydliga din fråga." **(50)***

Boverket har enligt förordningen SFS 2012:546 (46) som särskild uppgift att bygga upp och sprida kunskap om sektorns miljöpåverkan och utveckling samt beakta de konsekvenser som verkets beslut och verksamhet kan få för folkhälsan. Vid våra frågor om den byggnadsrelaterade ohälsan, som myndigheten påtalar i byggreglerna BBR (BFS 2013:14) under avsnitt 6:911 Material, har vi

- för det första fått svaret att de inte är säkra på att de förstår den ställda frågan,

- för det andra menar svarande handläggare att Boverkets byggregler huvudsakligen är s.k. funktionskrav, vilket innebär att de inte ställer några detaljerade krav utan det är funktionen ska uppfyllas.
- I detta avsnitt om material som vi hänvisar till så ställer Boverket krav på att material som byggs in i byggnaden inte får ge upphov till koncentrationer som medför olägenheter för människors hälsa.
- I det allmänna rådet som följer på föreskriften hänvisar de bland annat till andra myndigheters (Kemikalieinspektionen red. anm.) **(51)** regler som kan ge vägledning vid tillämpningen av föreskriften, dvs. vid bedömningen av vad som kan vara sådana olägenheter, men även till Boverkets egen rapport Bygg för hälsa och miljö. **(52)**

Beträffande den sistnämnda rapporten har vi tidigare varit i kontakt med projektledaren gällande frågan om värdet 1000 ppm på koldioxid som där påtalas och vilka vetenskapliga grunder den baseras på. Svaret vi erhöll löd *"Vi har inte värderat vetenskapliga arbeten avseende halten koldioxid utan samlat råd och erfarenheter från andra t ex socialstyrelsen och arbetsmiljöverket. 1000 ppm är den nivå de flesta anger"*. **(53)** Hur kan Boverket i enlighet med förordningen ovan beakta och bedöma konsekvenserna för folkhälsan när de underlag de använder sig av inte är baserade på vetenskaplig grund och går på andra myndigheters bedömningar, vars bedömningar inte heller är belagda. För att nysta vidare i grunderna till denna av Boverket utgivna skrift begärde vi in en förteckning över involverade externa experter samt jävsdeklarationerna för dessa. Se kapitel 5. Inom ramen för Boverkets verksamhet ska de verka för att generationsmålen för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen fastställt nås. Vad händer med hushållningen av resurser? Gällande Boverkets föreskrift om funktionskontroll av ventilationssystem BFS 1991:36 har vi även här efterfrågat vilka experter som varit anlitade/involverade i samband med framtagandet av denna föreskrift? **(54)** Se kapitel 5.

4.4 Naturvårdsverket

Naturvårdsverket sorterar under Miljödepartementet och arbetar på uppdrag av regeringen. **(5, 12, 55,)** Verket är den centrala miljömyndigheten och den myndighet i Sverige som ska ha överblick över hur miljön mår, hur miljöarbetet går och ska arbeta för ett stärkt och breddat miljöansvar. Vidare har myndigheten även uppgiften att samordna, följa upp och utvärdera arbetet med Sveriges miljömål med de 16 generationsmålen, där delmål nr 15; *"god bebyggd miljö"* behandlar inomhusmiljön. Enligt verkets hemsida ska myndigheten:

- Ta fram kunskap och underlag som används för att utveckla vårt eget och andras miljöarbete
- Bidra till att utveckla miljöpolitiken genom att ge regeringen bra beslutsunderlag
- Genom att skapa drivkraft i arbetet inom EU och internationellt
- Genomföra miljöpolitiken i samverkan genom att agera så att miljöbalken ska följas och miljömålen uppnås.

Enligt Förordning med instruktion för Naturvårdsverket SFS 2012:989 **(56)** är verkets uppgift att:

- Verka för att generationsmål för miljöarbetet och miljökvalitetsmålen nås samt främja en hållbar utveckling
- Vägleda de myndigheter som har ansvar i miljömålssystemet och samordna miljömålsuppföljningen
- Ansvara för central tillsynsvägledning, samverka med länsstyrelser för effektivt tillsynsarbete samt vägleda statliga myndigheter i deras miljöledningsarbete
- Utveckla, följa upp och utvärdera tillämpningen av samhällsekonomiska analyser inom miljömålssystemet
- Finansiera miljöforskning av hög kvalitet till stöd för Naturvårdsverkets arbete
- Göra kunskaper om miljön och miljöarbetet tillgängliga för myndigheter, allmänheten och andra berörda och se till att de regelverk och rutiner som myndigheten disponerar över är kostnadseffektiva och enkla för medborgare och företag (7§).

Naturvårdsverket har till särskild uppgift, enligt § § 11 och 12, ett tillsyns- och föreskriftsråd som ska:

- Vara ett rådgivande organ för samråd och samverkan för myndigheternas arbete i frågor som gäller tillsyn och föreskrifter enligt miljöbalken samt EU-förordningar och EU-direktiv inom miljöbalkens område.
- Identifiera behov av samsyn och samverkan,
- Vid behov ta initiativ till ökad samsyn och samverkan,
- Ansvara för att det sker ett erfarenhets- och informationsutbyte med andra myndigheter som har ett centralt ansvar för tillsynsvägledning inom miljöbalkens område
- Föra ett register över samtliga förordningar och andra föreskrifter som har meddelats med stöd av miljöbalken, beslutade av myndigheterna genom EU-förordningar och EU-direktiv

I Regleringsbrevet (I:29) för budgetåret 2014 avseende Naturvårdsverket **(57)** ska myndigheten:

- Redovisa hur de har verkat för att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen
- Hur detta arbete integreras i genomförandet av verksamheten
- Utredda behov av styrmedel för att nå etappmålet om förberedandet för återanvändning, materialåtervinning mm av icke farligt byggnads- och rivningsmaterial
- Främja resurseffektiva kretslopp, utan spridning av farliga ämnen i samarbete med bl.a. Boverket och Kemikalieinspektionen
- Föreslå hur den tillsynsredovisning som verket ska lämna enligt Miljötillsynsförordningen (2011:13) kap. 1 28 § kan utformas för att ge en samlad bild av relevanta tillsynsdata och hur tillsynen enligt miljöbalken genomförs **(27)**
- Samverka i detta uppdrag med övriga centrala myndigheter med ansvar för tillsynsvägledning enligt miljöbalken och länsstyrelserna

Enligt Naturvårdsverkets mening kommer Generationsmålet ”att byggnader och deras egenskaper år 2020 inte ska påverka hälsan negativt”, inte att nås inom utsatt tid med den omfattning som de inomhusmiljörelaterade hälsoproblemen har idag. **(12)**

KOMMENTAR

Genom denna formulering att byggnader och deras egenskaper inte ska påverka hälsan negativt, konstaterar Naturvårdsverket således att hälsoproblemen kopplade till själva byggnaden i sig är bekräftade. Finns det således ett bekräftat orsakssamband mellan ohälsa och vistelse i en viss byggnad, det vill säga att själva byggnaden i sig utgör källan till ohälsa? I strid med detta konstaterande skriver verket på sin hemsida att ”*problemområdet är mångfasetterat, men orsakssambanden är i stor utsträckning oklara*”? Risken med denna infallsvinkel och detta synsätt på problematiken med innemiljön är att Naturvårdsverket, som övergripande myndighet överför detta tolkningsförfarande och tolkningsföreträde till andra tillsynsmyndigheter inom området. För att få bättre kunskap om verkets agerande ställdes nedanstående fråga till dess generaldirektör.

- Var finns det fastställt att byggnader och deras egenskaper påverkar hälsan negativt d.v.s. vilka validerade underlag baseras ovanstående utlåtande på? **(58)**

Svar från Naturvårdsverket:

Du har ställt en fråga till Maria Ågren, som jag fått i uppgift att besvara. Det är inte Naturvårdsverket utan Folkhälsomyndigheten som står för den här uppföljningen. De arbetar med frågor om bl. a. folkhälsa och inomhusmiljö. Vi föreslår därför att du tar kontakt med dem. Kontaktuppgifter finns på deras webbplats www.folkhalsomyndigheten.se (startsida, längst upp till höger).

Med Vänliga Hälsningar Moa Ek

Handläggare NATURVÅRDSVERKET

*Enheten för tillsynsvägledning och annan vägledning Genomförandeavdelningen **(59)***

Vår fråga gällde den byggnadsrelaterade ohälsan och på vad myndigheten baserar den, inte på att målet inte kommer att uppnås. Svaret som vi erhöll; *att det inte är Naturvårdsverket utan Folkhälsomyndigheten som står för den här uppföljningen*, är inte ett svar på den ställda frågan. Först måste ett samband mellan byggnad och ohälsa konstateras innan slutsatsen kan dras att målet inte kan nås. Naturvårdsverket svarar således inte på vår fråga om det som de publicerar på sin egen hemsida. **(12)** Enligt Förordning med instruktion för Naturvårdsverket SFS 2012:989 **(56)** är verkets uppgift bl.a. att ansvara för central tillsynsvägledning, samverka med länsstyrelser för effektivt tillsynsarbete samt vägleda statliga myndigheter i deras miljöledningsarbete. Med utgångspunkt från det som publiceras på verkets hemsida parallellt med rollen som överordnad miljömyndighet med tolkningsföreträde, indikeras att sambanden redan är klara när det gäller den byggnadsrelaterade ohälsan. Detta förstärks ytterligare genom att Naturvårdsverket ska ansvara för att det sker ett erfarenhets- och informationsutbyte med andra myndigheter som har ett centralt ansvar för tillsynsvägledning inom miljöbalkens område.

5. EXTERNA EXPERTER OCH JÄV

Bestämmelser om jäv regleras i Förvaltningslagens (1986:223) 11 och 12 § §. **(18)** De viktigaste jävsgrunderna i detta sammanhang är de som brukar kallas intressejäv och delikatessjäv.

- *Intressejäv* beskrivs som att uppdraget "*kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada*" för experten.
- *Delikatessjävet* som är mer övergripande riktar in sig på om det "*i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet*" för experten och således också för myndigheten. **(60)**

Om en expert deltar i handläggningen av ett ärende vid en myndighet omfattas han eller hon av förvaltningslagens jävsbestämmelser på samma sätt som anställda vid myndigheten. Även i de situationer där myndigheten bedömer att jävsbestämmelserna inte är direkt tillämpliga för det aktuella uppdraget är det viktigt att myndigheten får information om de eventuella anknytningar som finns då myndigheterna alltid måste beakta grundlagsbestämmelserna om opartiskhet i förvaltningen. **(61)** Folkhälsomyndigheten har bl.a. tillsammans med Socialstyrelsen gemensamt tagit fram en blankett s.k. jävsdeklaration som ska fyllas i innan myndigheterna anlitar en extern expert eller annan uppdragstagare. **(Bilaga 2)**

Myndigheterna har ett ansvar för att garantera att de lagstadgade kraven på objektivitet, saklighet och opartiskhet uppfylls i deras verksamhet som även omfattar de insatser som externa experter utför på uppdrag av myndigheten. **Oavsett vilket uppdrag experten har vid myndigheten är det viktigt att denne inte har kopplingar som kan påverka myndighetens möjlighet att agera sakligt och opartiskt. Det är därför väsentligt att varje expert som anlitas uttömmande informerar myndigheten om intressen och bindningar som kan påverka det tilltänkta uppdraget.** Myndigheten har då möjlighet att ta ställning till om de anknytningar som redovisats är sådana att de kan hanteras inom de tilltänkta uppdraget eller om de är av sådan art att experten inte är lämplig för uppdraget. Exempel på intresse- och delikatessjäv är:

- tidigare eller pågående ställningstagande eller engagemang i den aktuella frågan
- tidigare eller pågående uppdrag för part eller intressent
- andra förhållanden som kan framkalla misstankar om partiskhet (lojalitet eller motvilja) gentemot part eller intressent **(9, 18, 60, 61)**

Det är obligatoriskt att lämna in en jävsdeklaration och det är experten själv som ansvarar för att eventuella intressekonflikter redovisas och kan bedömas av myndigheten. I jävsdeklarationen ska den tilltänkta experten redovisa:

1. Fastare anknytning till företag eller intressent såsom anställning, styrelseuppdrag etc.
2. Uppdrag för företag eller intressent.
3. Tjänster, befattningar, forskningsanslag eller bidrag där företag eller intressent är involverade.
4. Andra former av bindningar till företag eller intressent som ligger nära det egna expertområdet.
5. Allt annat som har anknytning till det aktuella uppdraget som eventuellt kan medföra att expertens opartiskhet kan ifrågasättas av utomstående. **(9, 60, 61)**

Vilka blir sanktionerna för experten om jävsdeklaration inte inlämnats eller om alla relevanta uppgifter inte är lämnade och om detta uppenbaras i efterhand? Utför myndigheten kontroller av experten även om ingen jävsituation är redovisad i deklarationen? När det gäller uppdragets omfattning/relevans och "natur" åsyftas:

- vilka möjligheter experten har att kunna påverka resultatet för uppdragsgivare
- om det är fråga om ett enmansuppdrag eller om experten ingår i en grupp av sakkunniga
- om experten har en rådgivande eller beslutande funktion
- hur en experts förhållanden kan komma att uppfattas av allmänheten, men är inte avgörande för om en expert ska anlitas eller inte
- om det förekommer olika "skolor" inom ett fackområde är det lämpligt att dessa olika uppfattningar finns representerade i myndighetens arbete med den aktuella frågan
- betydelsen av om en expert får betalt för ett uppdrag eller inte
- svårigheten att ange exakt tidsgräns för hur länge ett avslutat engagemang, som betraktats som en intressekonflikt, ska kunna blockera en experts nya uppdrag hos en myndighet
- hur ska myndigheten redovisa de huvudsakliga överväganden som gjorts om expertens eventuella kopplingar till exempelvis industrin och vilken påverkan förhållandena haft på beslutet. **(9, 25, 60)**

Vilka blir sanktionerna för en av myndigheten anlitad expert om det i efterhand framkommer att denne expert är knuten till en viss industri/bransch som påverkas av det med hjälp av experten framtagna myndighetsbeslutet? Vilket ansvar har den anlitade myndigheten resp. den anlitade experten när det avseende att experten engagerats som sakkunnig inom samma område av flera myndigheter? Vilken skyldighet har myndigheten att se till att olika "skolor" och infallsvinklar är representerade i expertgrupperna som ska ta fram fakta och beslutsunderlag till myndigheten?

I ärenden som vi studerat har vi kunnat konstatera att samma experter varit involverade i expertgrupper inom ett specifikt (avgränsat) område hos flera myndigheter. Det vill säga de har agerat sakkunniga inom samma sakområde, där underlagsmaterialet resulterat i beslut i form av bindande myndighetsföreskrifter och allmänna råd inom det aktuella området. Därutöver har vi kunnat konstatera att skilda "skolor" hos expertgrupperna knappast har förekommit, utan att det snarare råder konsensus bland de sakkunniga. Med konsensus menas att alla tycker samma sak och vi människor tenderar att särskilt hålla med personer med hög status. **Att det råder konsensus i en fråga är aldrig ett belägg för att det är rätt. Nedan följer några exempel:**

- A) Socialstyrelsens allmänna råd om tillsyn enligt miljöbalken – ventilation SOSFS 1999:25, numera från 1 januari 2014 övertaget i sin helhet av nybildade Folkhälsomyndigheten i det allmänna rådet FoHMF 2014:18. **(36)** I detta allmänna råd påtalas exempelvis att *"Om koldioxidhalten i ett rum vid normal användning regelmässigt överstiger 1 000 parts per million (ppm), bör detta ses som en indikation på att ventilationen inte är tillfredsställande"*. Den fråga som ställdes, på vilka underlag myndigheten baserar nivå 1 000 ppm på har det framkommit att de inte har några underlag. Istället meddelas att 1 000 ppm är ett vedertaget begrepp som andra använder sig av. Vid kontakt med nybildade Folkhälsomyndigheten meddelade personal där att det allmänna rådet 2014:18 har referenser, främst till andra myndigheter och

att en aktuell kunskapssammanställning behöver göras. **(34)** I Socialstyrelsens expertgrupp ingick bl. a. Ingemar Samuelsson från SP (Sveriges Tekniska Forskningsinstitut) och Gunnel Emenius från MME (Miljömedicin). Remissinstanser utgjordes av t.ex. Boverket och Arbetarskyddsstyrelsen (nuvarande Arbetsmiljöverket), förutom ett antal kommuner. Då frågan ånyo ställdes genom kontakt med Socialstyrelsen för att erhålla jävsdeklarationerna för de anlitade experterna svarade myndigheten att; *"Vi hittar tyvärr inga jävsdeklarationer till ärende 327796/ 1994, Folkhälsoenheten. Detta ärende som utmynnade i SOSFS 1999:25. Vidare meddelas att handlingarna även sökt i Socialstyrelsen arkiv; Verkledningskansliet (VLK) åren 1994-1995, dock utan framgång". (Bilaga 1)*

- B) Boverket publicerade vid denna tid (1998) sin skrift; "Kriterier för sunda byggnader och material", där det under kapitlet om luftkvalitet påtalas att *"Om halten inne överstiger 1 000 ppm brukar man anse att lokalen har dålig lufthygien". (52)* Boverkets ventilationsexpert svarar inte på frågan om det vetenskapliga underlaget till 1 000 ppm, utan menar på att Arbetsmiljöverket har en liknande skrivelse. Boverket ger således inget svar på frågan och hänvisar i stället till projektledaren för den av Boverket utgivna skriften. Projektledaren/experten för denna utredning och skrift var ovan nämnde Ingemar Samuelsson. På frågan vad 1 000 ppm koldioxid baseras på låter denne expert meddela *"Vi har inte värderat vetenskapliga arbeten avseende halten koldioxid utan samlat råd och erfarenheter från andra t ex socialstyrelsen och arbetsmiljöverket. 1 000 ppm är den nivå de flesta anger". (53)*

✓ Kan denna expert anses vara objektiv, d.v.s. ojävig?



[Kontakta oss](#)
[Logga in](#)
[In English](#)



Arbetsgrupper

En viktig del av arbetet inom SWESIAQ bedrivs inom arbetsgrupperna. Arbetsgrupperna har som syfte att ta fram riktlinjer och utveckla föreningens policy i olika frågor. Beslut om att starta en arbetsgrupp tas av styrelsen. Om du vill starta en arbetsgrupp inom något speciellt område kan du kontakta ordföranden. Skicka ett mail till kontaktpersonen om du vill delta i arbetet i någon av de aktiva arbetsgrupperna. Klicka i högerkolumnen och läs mer om arbetsgrupperna och ladda ner de dokument som grupperna tagit fram.

Aktiva arbetsgrupper:

- Uppdatering av SWESIAQ-modellen (Anders Lundin)
- Marknadsföringsgruppen (Rebecca Thuleson)
- Utredning av mikrobiell växt i byggnader (Anders Lundin)

Avslutade arbetsgrupper och respektive kontaktperson:

- Medicinska frågor (Robert Wålander)
- SWESIAQs modell för inneklimatutredningar (Ingemar Samuelson)

Arbetsgrupper

- Marknadsföringsgruppen
- Utredning av mikrobiell växt i byggnader
- Medicinska frågor (avslutad)
- SWESIAQ-modellen

SWESIAQ:s vår- och årsmöte

Här finns presentationerna med ljud och bild!

[Dokumentation och film SWESIAQ:s vårmöte 7 maj 2014](#)

Bli medlem i SWESIAQ

Som medlem i SWESIAQ får du tillgång till ett nätverk av forskare och praktiker med det gemensamma intresseområdet

<http://www.swesiaq.se/arbetsgrupper.aspx>

2014-09-17

Personen i fråga är anställd vid en myndighet, SP, parallellt med att han ingår både i Socialstyrelsens resp. Boverkets expertgrupper. Situationens allvar förvärras där vid lag att experten hänvisar till andra myndigheter, Arbetsmiljöverket och Socialstyrelsen, där han i den sistnämnda själv deltagit som sakkunnig i expertgruppen i det allmänna rådet om ventilation. Frågor som i detta sammanhang måste ställas är om experten kan anses vara objektiv, men också om olika "skolor" inom fackområdet har representerats och om det råder konsensus i expertgrupperna? Vi har därför begärt in jävsdeklarationerna för samtliga experter i ärendet, men enbart fått information om att ärendet ska diarieföras samt att enheten för tekniska egenskaper ska kontakta oss vilket de ännu inte gjort.

- C) Gunnel Emenius tidigare ordförande i Swesiaq, med den inom området rådande arbetsmodellen Swesiaqmodellen, som framtagits under ledning av den under punkt B nämnda experten, **se utdrag sid 29**. Emenius som är anställd på Institutet för miljömedicin, IMM, på Karolinska Institutet ingick i Socialstyrelsens expertgrupp som arbetade fram det allmänna rådet om ventilation 1999:25. I Miljöhälsorapporten 2013 under kapitel 7 Inomhusmiljö som Emenius varit med att skriva påtalas att de främsta orsakerna till hälsoeffekter är; fukt- och mögelskador i byggnaden, bristfällig ventilation, kemiska emissioner från bygg- och inredningsmaterial. Miljöhälsorapporten 2013 syftar till att ge underlag för prioriteringar och beslut inom området barns miljö och hälsa. **(62)** I rapporten beskriver olika miljöfaktorer betydelse för sjukdom och ohälsa i Sverige och vänder sig i första hand till beslutsfattare och handläggare inom miljö- och hälsoskydd samt hälso- och sjukvård på lokal, regional och nationell nivå. Miljöhälsorapport 2013 har tagits fram av IMM i nära samarbete med Socialstyrelsen, där stora delar av rapporten bygger på en enkätundersökning. Kopplingen mellan myndigheten Socialstyrelsen, för området ansedda skadeexpert och IMM samt Swesiaq är både tydlig och omfattande.
- D) Gällande Boverkets föreskrift om funktionskontroll av ventilationssystem BFS 1991:36 har vi även här efterfrågat vilka experter som varit anlitade i samband med framtagandet av denna föreskrift? **(54)** Från verkets ventilationsexpert erhöll vi följande svar:
- Efterfrågad av dig BFS har två underskrifter; Gösta Blucher (dåvarande Boverkets generaldirektör) och Curt H. Ivarsson (dåvarande Boverkets avdelningschef för Byggavdelningen - har gått ur tiden).
 - Alltså: denna BFS kom till med stöd av 2§ förordningen (1991:1273) **(63)** om funktionskontroll av ventilationssystem (obligatorisk ventilationskontroll, OVK) och följdes av flera BFS sedan dess.
 - Du kan läsa mer om OVK inklusive Boverkets föreskrifter (BFS) och allmänna råd i **Regelsamling för funktionskontroll av ventilationssystem, OVK, 2012** som finns att ladda ned från Boverkets webb.**(64)**

Vid telefonkontakt 2014-08-19 vid 10.00 med ansvarig tjänsteman på Boverkets (dess ventilationsexpert) framkom följande:

- Nu gäller nya Plan- och bygglagen PBL och regelsamlingen för funktionskontroll av ventilationssystem OVK 2012. **(15,64)**

- Tjänstemannen har inte en aning om vilka experter som varit med vid framtagandet av föreskriften BFS 1991:36, var ej anställd då och har heller ingen aning om det finns ett arbetsdokument. (54)
- Experten betonar sid 13 i denna skrift "ventilationssystemet ska hållas i sådant skick att det alltid uppfyller sitt ändamål" och med det menas ett mer långtgående krav än underhåll. (64)
- Det ska kontrolleras att arbetsmiljölagen och OVK samverkar och inte är motstridiga som tidigare.

På frågan om vilka externa experter som varit delaktiga i denna regelsamling var svaret undvikande, vilket kan te sig märkligt eftersom experten själv varit involverad i framtagandet av skriften från 2012. (64) Beträffande ansvarig rättschef som ska säkra att den juridiska gången är korrekt och att underlag dokumenteras och diarieförs, meddelades att nuvarande rättschef inte var anställd då. I efterföljande e-post från Boverket informerades att vi kan:

- Studera departementets slutbetänkande av **Byggkvalitetsutredningen (SOU 1997:177)**, som handlar bland annat om OVK:s bakgrund, utveckling, m.m.
- Länk till en intressant artikel av tidigare departementssekreterare Kerstin Wennerstrands i **VVS-Forum**.

Det "slutliga" svaret enligt e-postmeddelande från Boverkets ventilationsexpert gällande externa experters delaktighet vid framtagandet av OVK -föreskriften är: **"Vid efterforskning i Boverkets arkiv har det inte påträffats några allmänna handlingar med uppgifter om anlitade experter i samband med utarbetandet av den aktuella föreskriften. Jag kan därför inte lämna några sådana uppgifter till dig. Vid utarbetande av detta svar har samråd skett med juristen Björn Fredljung"**. Av detta svar framgår inte huruvida handlingarna inte är allmänna eller om det inte finns några handlingar alls i själva ärendet.

- E) Parallellt med ovanstående fråga tillsändes Boverkets generaldirektör ett e-postbrev med följande formulering; I den av Boverket i september 2009 utgivna rapporten "Så mår våra hus - redovisning av regeringens uppdrag beträffande byggnaders tekniska utformning mm" (Dnr 10124-5246/2006), står det att Boverket i december 2006 fick i uppdrag att genomföra en större studie av byggnadsbeståndet. Uppdraget gällde byggnaders energi, tekniska status och inomhusmiljö med arbetsnamnet BETSI.(65) I uppdraget ingick för Boverket att samråda med andra myndigheter, men även experter från högskolor mm var involverade. Vår fråga:

- Vilka experter har varit involverade i ovanstående projekt?
- Vilka myndigheter har varit involverade i ovanstående projekt?

Som svar på dessa frågor inkom nedanstående e-postbrev från expert på Boverket:

Regeringens önskan att få kunskap om hur det står till i det svenska byggnadsbeståndet resulterade i att man avsatte 50 miljoner kronor. Under 2006 samlade Kerstin på miljödepartementet myndigheter, högskolor och företag. Då regeringen önskade att kunna jämföra resultaten från undersökningen med den senaste riksomfattande undersökningen ELIB från tidigt 1990-tal inbjöds personer och företag som hade medverkat i denna undersökning. Boverket och då speciellt enhetschef Nikolaj Tolstoj hjälpte miljödepartementet med detta arbete. Medverkande var: Boverket, Energimyndigheten, Socialstyrelsen,

Arbetsmiljöverket, Lantmäteriverket, Formas, Statistiska Centralbyrån, Kungliga tekniska högskolan, Chalmers, Lunds tekniska högskola, Uppsala Universitet, Högskolan i Gävle, Örebro läns landsting, Stockholms läns landsting, Villaägarna, HSB, SABO, Fastighetsägarna, SP och PentiaQ. Senare tillkom BSV arkitekter och ingenjörer, CIT Chalmers, Projektengagemang, Simmons Akustik och utveckling, WSP och Trivas*. **(Bilaga 3)** Samtliga rapporter som har getts ut av Boverket kan hämtas från vår hemsida www.boverket.se. Var vänlig sök på "Så mår våra hus".

- F) För att komma vidare med att få fram bakgrundsfakta kontaktades även Miljödepartementet via e-post med frågeställningen: I den av Boverket i september 2009 utgivna rapporten "Så mår våra hus - redovisning av regeringens uppdrag beträffande byggnaders tekniska utformning mm" (Dnr 10124-5246/2006), står det att Boverket i december 2006 fick i uppdrag av regeringen att genomföra en större studie av byggnadsbeståndet. Uppdraget gällde byggnaders energi, tekniska status och inomhusmiljö med arbetsnamnet BETSI. Miljödepartementet ledde under 2006 ett arbete med experter från forskarvärlden och berörda myndigheter för att formulera detta uppdrag. **(65)** Vår fråga:

- Vilka experter anlitate Miljödepartementet för detta uppdrag?
- Vilka myndigheter anlitate Miljödepartementet för detta uppdrag?

Svaret som kom efter drygt 5 veckor, 140912 och lyder:

Tack för ditt e-brev. Du skrev ursprungligen till miljöminister Lena Ek, men då dina frågor främst berör civil- och bostadsminister Stefan Attefalls ansvarsområde har jag fått i uppdrag att svara dig. Utifrån vad du skriver förstår jag att du har frågor kring rapporten "Så mår våra hus." Vad jag förstår ställdes exakt samma fråga till Boverket, och du har fått svar innan frågan inkom hit. Frågan till Boverket var: Vilka experter har varit involverade i ovanstående projekt? Vilka myndigheter har varit involverade i ovanstående projekt? Svaret Boverket gav var följande *(se ovan red. anm.) Jag har inget annat svar än det Boverket givit. Tack än en gång för att du tog dig tid att skriva till regeringen. Lycka till med byggplanerna. Jag önskar dig en fin höst.

- G) Naturvårdsverket anlitar en rad experter för sin verksamhet och på förekommen anledning tillskrevs därför myndigheten enligt följande:

- Noterade att det på er hemsida finns en publikation om branschexperter i allmänhet. Jag efterfrågar en förteckning över de branschexperter Naturvårdsverket anlitar.

Efter att frågan bollats omkring mellan olika personer på myndigheten erhöles ett svar från Sektionen för vägledning om miljöfarlig verksamhet:

- Hej, jag är inte uppdaterad om senaste nytt gällande branschexperterna.
- På vår hemsida finns lite att läsa se länk, <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledningar/Industri-och-forbranning/Kontaktuppgifter-for-industrifragor/>
- Någon branschförteckning tror jag inte längre det finns, men kontakta gärna mig per telefon så kan jag förklara läget.

6. RESULTAT

Hur ser resultatet ut av vår kartläggning och undersökning av relationen mellan det uppdrag som myndigheten å ena sidan har genom förordning och de mer detaljerade regleringsbrev och hur de å andra sidan tolkar lagar och förordningar i sina föreskrifter och allmänna råd och slutligen i tillsynen centralt och lokalt?

1. När det gäller tolkningen av lagsystemet i myndigheternas föreskrifter och allmänna råd har det inte i vårt arbete tillförts någon ytterligare klargörande information från myndigheternas sida, jämfört med av oss tidigare genomförda studier. Utgångspunkten i frågeställningen har varit att få ett klargörande av den juridiska statusen på föreskrifter resp. allmänna råd, då det finns frågetecken till hur myndighetspersoner applicerar detta i tillsynsarbetet. Något tydliggörande har vi inte erhållit trots att vi kontaktat högsta ledningen, generaldirektören (GD), på myndigheten vilken inte i något fall själv besvarat de av oss ställda frågorna. **(37,44,49,58)** För två myndigheter har det framkommit att GD vidarebefordrat frågan i organisationen, genom att annan person återkommit till oss i ärendet. **(38,39,59)** I samtliga fall anser sig myndigheten, enligt de personer som svarat, redan ha svarat på våra frågor och de har inget ytterligare att tillägga. Från vissa myndigheter saknas till och med hänvisning till på vems uppdrag de skickar oss denna information.
2. Då myndigheterna har ett viktigt och rättspåverkande arbete är det avgörande att det råder tydlighet i den myndighetsutövning som tillsynen utgör. Det är av största betydelse att de av regeringen utfärdade regleringsbrev och de av riksdagen fastställda lagarna och förordningarna följs, för att säkerställa en korrekt myndighetsutövning, upprätthålla rättsäkerhet och objektivitet mm. Den tillsynsverksamhet som myndigheterna bedriver är en verksamhet vars syfte är att granska regleringens efterlevnad där myndigheten ska kunna göra ingripanden och kräva åtgärder. **(5,13)**

Då frekvensen i tillsynen ökar (se Folkhälsomyndighetens och Arbetsmiljöverkets nationella tillsynprojekt av skolor) parallellt med att myndigheternas sanktionsmöjligheter blir allt mer långtgående (se t.ex. Arbetsmiljölagen utvidgning från 1 juli 2014), måste kraven på myndigheterna och deras personal också förstärkas. **(43)** I detta sammanhang är det av avgörande betydelse att myndighetspersonerna har rätt faktakunskap samt relevant kompetens i övrigt. Konsekvenserna kan bli ödesdigra för den som blir föremål för tillsyn om tydlighet och rätt inte får råda samtidigt som sanktionerna blir allt mer rigorösa. Vidare är jävsfrågorna väsentliga och då inte minst när expertkompetens inhämtas externt ifrån för att delta i myndigheternas arbete. Oavsett vilket uppdrag experten har vid myndigheten är det viktigt att denne, liksom myndighetens egen personal, inte har kopplingar som kan påverka myndighetens möjlighet att agera opartiskt och sakligt. Vad gäller när en och samma expert agerar sakkunnig inom samma område hos flera myndigheter, anlitas som expert inom skilda offentliga remissinstanser och/eller som namnkunnig forskare hos stora offentliga

institutioner? **(53)** Vi har kunnat konstatera att så är fallet, vilket fått påtagliga konsekvenser för de som blivit föremål för tillsyn.

3. Folkhälsomyndighetens verksamhet ska enligt förordning SFS 2013:1020 stå på vetenskaplig grund där särskild vikt ska fästas vid grupper med störst risk att drabbas av ohälsa. **(29)** Myndigheten ska genom kunskapsuppbyggnad och informationsspridning främja hälsa och förebygga sjukdomar samt till kommuner förmedla relevant kunskap för ansvarsområdet. Hur säkerställer Folkhälsomyndigheten att de arbetar enligt de för myndigheten gällande direktiven i förordning och regleringsbrev, så att exempelvis dessa riskgruppers intressen kan tillvaratas? Av den dialog vi tidigare haft med myndighetens personal har det framkommit att det finns brister i det material de arbetar efter. Exempelvis så behövs det, enligt dem, göras en aktuell uppdaterad kunskapssammanställning när det gäller fakta kring den byggnadsrelaterade ohälsan och parametrarna mikroorganismer/fukt samt ventilation. Underlagen är, enligt myndighetens personal, både dåliga och i mångt ottydliga. **(34)**
- ✓ Kan myndigheten inom inomhusmiljöområdet bedriva en adekvat tillsyn då det finns brister i myndighetens arbetsunderlag?
 - ✓ Hur ska myndigheten, enligt det särskilda uppdrag den har, kunna utvärdera och sprida kunskap om hur människors hälsa påverkas av miljön om sådana brister förekommer? Verksamheten ska ju, enligt förordningen, vila på vetenskaplig grund! **(29)**
 - ✓ Hur blir situationen för dem med störst risk att råka ut för ohälsa när denna osäkerhet råder hos tillsynsmyndigheten?

Folkhälsomyndigheten ska, enligt gällande förordning, även vara ett stöd till kvalitets- och metodutveckling vid laboratorier. Då gäller det att veta att mäta rätt saker och saker rätt.

4. Arbetsmiljöverket har, enligt förordning, till uppgift att bl.a. utöva tillsyn över att arbetsmiljölagen efterlevs, meddela föreskrifter och allmänna råd, följa utvecklingen inom arbetsmiljöområdet, sprida information samt samverka med andra myndigheter och företagshälsovårder. **(41)** I 2014 års regleringsbrev ska Arbetsmiljöverket även redovisa utvecklingen gällande den nationella funktionen för kunskapsområdet arbetsmiljö. **(42)** Frågan är om myndigheten i sin tillsynsverksamhet verkligen medverkar till att arbetsmiljölagen följs. Är fokus på rätt saker? Från och med den 1 juli 2014 har mer långtgående regler kring ohälsa i arbetslivet trätt i kraft. Bland annat är läkare skyldiga att göra en anmälan till Arbetsmiljöverket om sjukdom kan ha samband med arbetet. **(43)** Kausaliteten d.v.s. sambandet mellan orsak och verkan, i detta fall att arbetsmiljön medfört sjukdom måste vara fastställt innan några slutsatser kan dras.

Sammantaget kan vi konstatera att vid de kontakter vi haft med myndigheten för att få svar på våra frågor beträffande var den byggnadsrelaterade ohälsan finns fastställd, inte givit vid handa något tydligt svar. **(45)** Ett viktigt exempel är ämnet koldioxid i inomhusluften och de nivåvärden som har fått stora konsekvenser både ekonomiskt och för människors hälsa **(66)**. Som ansvarig överordnad myndighet för frågor om arbetsmiljön och spridning av information rörande denna är det avgörande

att myndigheten har tydliga underlag till de föreskrifter och allmänna råd de meddelar så att uppdraget kan fullföljas enligt de direktiv regering och riksdag förordnat. **(41,42)** Myndighetens samverkan med andra myndigheter för att följa företagshälsovårdens utveckling är en delikat uppgift. I flera av de fall vi studerat har just företagshälsovården haft en avgörande roll när påtalanden om byggnadsrelaterad ohälsa varit i fokus. I ett fall rörde det sig initialt om ett livsmedelsproblem i ett kök, för att när företagshälsovården blev inkopplad sluta i ett byggnadsrelaterat ohälsoproblem.

5. Boverket har i sitt uppdrag bl.a. att sprida kunskap om byggsektorns miljöpåverkan och beakta de konsekvenser för folkhälsan som verkets beslut kan få. Den efterfrågade informationen på av oss ställda frågor, gällande den byggnadsrelaterade ohälsan och vilka validerade underlag myndighetens utlåtanden baseras på, har vi inte fått några förtydliganden kring. Generaldirektören svarar inte på vår fråga och verket menar på att vi erhållit svar tidigare. **(45)** Vi har också begärt att få information om vilka experter inklusive jävsdeklarationer som varit anlitade vid framtagande av föreskrifter såsom den om funktionskontroll av ventilationssystem OVK (BFS 1991:36) **(54)**, men fått till svar att det inte finns några allmänna handlingar i ärendet.

✓ Finns det andra handlingar som vi inte fått ta del av?

Beträffande andra skrifter, som exempelvis berör den byggnadsrelaterade ohälsan, har vi fått information från ansvarig projektledare/expert att *"Vi har inte värderat vetenskapliga arbeten avseende halten koldioxid utan samlat råd och erfarenheter från andra t ex socialstyrelsen och arbetsmiljöverket. 1000 ppm är den nivå de flesta anger"*. **(53)** Boverket har ju enligt förordning till särskild uppgift att beakta de konsekvenser som verkets beslut och verksamhet kan få för folkhälsan. **(46)** Hur kan myndigheten ansvara för och publicera denna typ av rapporter som inte värderat vetenskapliga arbeten och som i förlängningen inte kan beakta konsekvenserna för folkhälsan?

6. Naturvårdsverket är den myndighet som har det övergripande miljöansvaret i Sverige med generationsmålen, vägledning av andra myndigheter i miljöledningsarbete, samverkan med andra myndigheter etc. Verket menar att hälsoproblem kopplade till själva byggnaden i sig är bekräftade och att generationsmålet *"att byggnader och deras egenskaper år 2020 inte ska påverka hälsan negativt"* inte kommer att nås. **(3,12)** På våra frågor om den byggnadsrelaterade ohälsan direkt till generaldirektören om var det finns fastställt att byggnader och deras egenskaper påverkar hälsan negativt d.v.s. vilka validerade underlag baseras ovanstående utlåtande på får vi inget svar. **(58)** Ett svar kommer dock från en handläggare på myndigheten som skriver att det är Folkhälsomyndigheten som arbetar med frågor om inomhusmiljö och folkhälsa och svarar för uppföljningen. **(59)** Frågan ovan gällde den byggnadsrelaterade ohälsan och på vad myndigheten baserar den, inte på att målet inte kommer att uppnås.

Ska denna miljömyndighet som ansvarar för övergripande frågor kring miljö och hälsa inte kunna svara på denna typ av frågor och heller inte kunna redovisa för det samband som man redovisar på sin hemsida gällande den byggnadsrelaterade ohälsan. Hur stämmer detta överens med att miljöbalken ska följas och miljömålen uppnås?

7. Den 1 augusti trädde förordningen om regeringens medgivande till beslut om vissa föreskrifter, SFS 2014:570, i kraft. **(67)** Förordningen torde bli tämligen uddlös då regeringens medgivande kan inhämtas i efterhand om fara för miljö, rikets säkerhet, liv, personlig säkerhet eller hälsa eller risk för betydande ekonomisk skada föreligger om föreskrifterna inte beslutas §3. Vad händer om regeringen inte medger beslut till den icke verifierade föreskriften? Vilket händelseförlopp blir då aktuellt? Den andra brasklappen utgörs av 4§ som lyder "att regeringens medgivande inte har inhämtats utgör inte hinder mot att föreskrifter tillämpas".

Denna paragraf torde ta udden av tillämpningen av hela förordningen! Samma dag trädde ändringar i förordningen 2007:1244 om konsekvensutredning vid regelgivning enligt SFS 2014:571 i kraft. **(68)** De förändringar och kompletteringar som gjorts i förordningen är dels att en konsekvensbeskrivning ska innehålla uppgifter om de bemyndiganden som myndigheten grundar sin beslutanderätt på (§6 punkt 4), dels att om föreskrifter kan få effekter för kommuner eller landsting, ska konsekvensutredningen (§8), utöver vad som följer på 6 §, innehålla en redogörelse för de överväganden som myndigheten gjort enligt regeringsformen 14 kap. 3 §. **(69)** Det viktigaste tillägget i denna förordning torde dock vara att en myndighet ska följa upp konsekvenser av sina föreskrifter och allmänna råd. Har de grundläggande förutsättningarna för regleringen ändrats ska den omprövas och en ny konsekvensutredning genomföras. (§10) I detta sammanhang borde flera av myndigheterna utvärdera sina föreskrifter och allmänna råd rörande exempelvis ventilationskrav/koldioxidvärden där underlagsmaterialet till konsekvensbeskrivningarna är undermåligt och i vissa fall saknas.

8. Kartläggningen av användandet av externa experter hos myndigheterna har visat sig vara en inte helt lätt uppgift. Myndigheternas dokumentation är även här bristfällig. I ett par fall har vi fått information om anlitade experter, men inte i något fall fått del av de jävsdeklarationer som alla av myndigheter anlitade experter ska skriva under. Myndigheterna har ett ansvar att garantera att de lagstadgade kraven på objektivitet, saklighet och opartiskhet uppfylls i deras verksamhet och det omfattar även de insatser som externa experter utför på uppdrag av myndigheten. Eftersom de av myndigheterna framtagna föreskrifterna och allmänna råden får stora konsekvenser för exempelvis kommuners verksamhet och ekonomi är experternas opartiskhet ett krav. En experts bindningar till en viss bransch kan få förödande effekter om det leder till ogrundade krav. **(Bilaga 1)**

7. SLUTSATSER

Vi kan konstatera att det råder viss diskrepans mellan det uppdrag respektive myndighet har och hur de tolkar, implementerar och bedriver sitt tillsynsarbete. Det ska finnas en röd tråd i agerandet från lagsystem, förordningar och regleringsbrev via den centrala myndighetens föreskrifter och allmänna råd till det lokala tillsynsarbetet. Det vill säga från lagstiftare (riksdag) och verkställare (regering) till systemansvariga (centrala myndigheter) och tillsynsutövare (lokala tillsynsenheter). Myndigheterna tolkar ju och prövar lagsystemet i sitt tillsynsarbete och får därmed ett tolkningsföretäde gentemot den som är föremål för den aktuella tillsynen. Då tjänstemän på myndigheterna inte har klart för sig vilken den juridiska och praktiska skillnaden är mellan en bindande föreskrift och ett allmänt råd, blir den uppkomna situationen mycket allvarig. Fastställer myndigheten ett beslut måste den som drabbas antingen följa detta eller överklaga. **(5,7,13)** Hur blir det rättsliga läget om myndighetsbeslutet är fattat på felaktiga grunder?

Kompetensutveckling av personal är av avgörande betydelse för att en tillsynsmyndighet ska kunna bedriva det tillsynsarbete som följer av lagsystem, direktiv och regleringsbrev. Givetvis är sakområdes- och faktakunskap avgörande för att tillsynstjänstemannen ska kunna klara av sitt uppdrag. **(13,14)** Vad händer om det finns brister i denna kunskapsmassa? Hur fungerar tillsynen då och hur påverkar detta tredje man? Tillsynskompetens kräver också en mer allmän förvaltningskunskap och mer specifik kompetens kopplad till tillsynsrollen. Det gäller t.ex. hur tillsynstjänstemannen hanterar balansen mellan rådgivning som ett naturligt komplement till tillsynen och rådgivning som mer lösningsorienterad, eller hur hon eller han hanterar tillsynsrollens krav på objektivitet, saklighet och likabehandling. Ett sätt att höja tillsynskompetensen är genom erfarenhetsutbyte.

Vidare kan noteras att det finns frågetecken kring de av myndigheterna anlitade sakkunniga experterna gällande såväl jävsituationen i stort som den fackmässiga objektivitet, vilket kan påverka tillsynsverksamheten och äventyra rättssäkerheten. **(60, 61)** Oavsett vilket uppdrag experten har vid myndigheten är det viktigt att denne inte har kopplingar som kan påverka myndighetens möjlighet att agera sakligt och opartiskt. Om det förekommer olika "skolor" inom ett fackområde är det lämpligt att dessa olika uppfattningar finns representerade i myndighetens arbete med det aktuella ärendet. Frågan är om detta gäller för området inomhusmiljö och den byggnadsrelaterade ohälsan. Resultatet kapitel 6 visar att den sammansättning av expertgrupper som sker kan ifrågasättas. Risk finns att dessa experter skapar någon form av konsensusförhållande inom området som vinner gehör och vilket medför att fel parametrar beaktas och att man använder arbetsmodeller som inte fungerar.

Statsmakterna har valt att utforma tillsynen olika inom skilda verksamhetsområden. **(13)** För verksamheter som i huvudsak inriktar sig mot kommunala verksamheter såsom tillsynen över skola och socialtjänst har regeringen omorganiserat och skärpt tillsynen genom utökade resurser och skarpare sanktionsinstrument. I detta sammanhang är det ännu viktigare att grundläggande aspekter beaktas när tillsynen regleras. Det ska finnas en tydlighet med vad som avses med tillsyn. Är det inspektion och granskning eller är det mer en allmän uppsikt över ett område? Det är den enskilda tillsynsmyndigheten som, inom ramarna som statsmakterna sätter upp, utformar tillsynen inom sitt lokala geografiska område. Det gäller såväl planering och genomförande av själva tillsynen, som att se till att tillsynspersonalen har den rätta kompetensen för sitt uppdrag.

- Vad händer om det finns brister i denna kompetens?
- Hur fungerar tillsynen om det råder ett missvisande konsensus inom "branschen", d.v.s. en enda infallsvinkel är vedertagen och hur påverkar detta tredje man?

Det har vid i ett flertal fall kunnat konstatera att kompetensbrister föreligger hos såväl tillsynspersonalen lokalt i det operativa arbetet, som hos den centrala myndigheten i det övergripande arbetet. Följden av myndigheternas agerande är att de hygieniska bristerna i inommiljön kvarstår och resurser förbrukas utan att reella nyttovärden har kunnat identifieras. Detta förfarande strider mot såväl Miljöbalken som Miljötillsyns- och Myndighetsförordningarna. **(1, 27, 70)** I den nyligen reviderade och utvidgade förordningen om konsekvensbeskrivning enligt SFS 2014:571 ska en myndighet följa upp konsekvenser av sina föreskrifter och allmänna råd. Har de grundläggande förutsättningarna för regleringen ändrats ska den omprövas och en ny konsekvensutredning genomföras. **(60)**

Beaktar myndigheterna över huvudtaget konsekvenserna av sitt agerande eller är det en strikt styrd tolkning på grund av felaktiga konsensusuppfattningar som styr i stället för de påtalanden som lagar föreskriver. Det kan konstateras att i detta sammanhang borde flera av myndigheterna se över sina förutsättningar för reglering. En annan viktig fråga är kommunernas revisorer, vars uppgifter är att granska kommunens verksamhet och ekonomi. Dessa revisorer bör kritiskt undersöka hur kommunens samlade resurser de facto hanteras. Här finns, med beaktande av det vi kommit fram till i våra arbeten "Från lag till kommunvardag" och "Tillsyn" all anledning att gå vidare med en granskning med tanke på den resursförbrukning som idag sker parallellt med att problemen kvarstår.

REFERENSER

1. Miljöbalken 1198:808
http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/_sfs-1998-808/
2. Arbetsmiljölagen 1977:1160
http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Arbetsmiljolag-19771160_sfs-1977-1160/
3. Generationskriteriet www.miljomal.se/Miljomalet/Generationsmalet
4. Arbetsmiljöverket http://www.av.se/teman/sjuka_hus/
5. Myndigheters uppgifter <http://www.regeringen.se/sb/d/1468/a/14239>
6. Hälso- och Sjukvårdslag 1982:763
http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Halso--och-sjukvardslag-1982_sfs-1982-763/
7. Naturvårdsverket Effektiv Miljötillsyn 2013:04
<http://www.naturvardsverket.se/Om-Naturvardsverket/Publikationer/ISBN/6500/978-91-620-6558-4/>
8. Myc-Tech AB, 2014 Från lag till kommunvardag se LÄNK
9. Folkhälsomyndigheten <http://folkhalsomyndigheten.se/>
10. Arbetsmiljöverket <http://www.av.se/>
11. Boverket <http://www.boverket.se/>
12. Naturvårdsverket <http://www.naturvardsverket.se/>
13. Statskontoret, 2012 Tänk till om tillsyn- Om utformning av statlig tillsyn
http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2012/Om-offentlig-sektor-14_Tillsyn.pdf
14. Tillsynsforum Krus, 2011, Vår syn på tillsyn
<http://www.tillsynsforum.se/wp-content/uploads/2013/12/Var-syn-pa-tillsyn.pdf>
15. Plan- och Bygglagen 2010:900
http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Plan--och-bygglag-2010900_sfs-2010-900/
16. Brottsbalken 1962:700
http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Brottsbalk-1962700_sfs-1962-700/
17. Skadeståndslagen 1972:207
http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Skadestandslag-1972207_sfs-1972-207/
18. Förvaltningslagen 1986:223
http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/_sfs-1986-223/
19. Skyfacos C, (2007) Lunds Universitet "Tjänstemannens ansvar i sin anställning"
<http://www.uppsatser.se/om/Canela+Skyfacos/>
20. Lagen om offentlig anställning 1994:260

http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Lag-1994260-om-offentlig-an_sfs-1994-260/?bet=1994%3A260

21. Advokatsamfundet, Om rättsväsendets ansvar 2012, [www.Advokatsamfundet Tidningen 2012 Nr](http://www.Advokatsamfundet.Tidningen.2012.Nr)
22. Regeringen, Statlig tillsyn, SOU 2002:14 <http://www.regeringen.se/content/1/c4/04/86/e84ebf64.pdf>
23. Regeringen, Förslag om en tydligare och effektivare tillsyn SOU 2004:100
<http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/31570>
24. Regeringen, Skr 2009/10:79 En tydlig, rättsäker och effektiv tillsyn
<http://www.regeringen.se/content/1/c6/13/75/00/1968068b.pdf>
25. Socialstyrelsen <http://www.socialstyrelsen.se/>
26. Statskontoret 2014:10, Styrningen och arbetet inom miljömålssystemet
<http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2014/201410.pdf>
27. Miljötillsynsförordning, SFS 2011:13 http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Miljotillsynsforordning-2011_sfs-2011-13/
28. Socialdepartementet <http://www.regeringen.se/sb/d/1474>
29. Förordning med instruktion för Folkhälsomyndigheten, SFS 2013:1020
<http://www.folkhalsomyndigheten.se/documents/om-folkhalsomyndigheten/uppdrag-styrdokument/instruktion-%20sfs-2013-1020.pdf>
30. Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Folkhälsomyndigheten, I:13,
<http://www.folkhalsomyndigheten.se/documents/om-folkhalsomyndigheten/uppdrag-styrdokument/regleringsbrev-2014.pdf>
31. Författningssamlingsförordning SFS1976:725 http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Forfattningssamlingsforordning_sfs-1976-725/?bet=1976:725
32. Folkhälsomyndigheten, 2014, Plan för tillsynsvägledning enligt miljöbalken 2013-2015
<http://www.folkhalsomyndigheten.se/pagefiles/18101/Plan-for-tillsynsvagledning-enligt-miljobalken-2013-2015.pdf>
33. Folkhälsomyndigheten, 2014, Nationellt tillsynsprojekt om inomhusmiljön i skolan
<http://www.folkhalsomyndigheten.se/amnesomraden/tillsyn-och-regelverk/tillsyn-miljobalken/inomhusmiljon-i-skolan/om-projektet-inomhusmiljon-i-skolan/>
34. Folkhälsomyndigheten, 2014-02-11, svarsbrev [LÄNK](#)
35. Folkhälsomyndigheten FoHMFS 2014:14 Folkhälsomyndighetens allmänna råd om fukt och mikroorganismer
<http://www.folkhalsomyndigheten.se/documents/publicerat-material/foreskrifter/Allmanna-rad-fukt-mikroorganismer-fohmfs-2014-14.pdf>
36. Folkhälsomyndigheten FoHMFS 2014:18 Folkhälsomyndighetens allmänna råd om ventilation
<http://www.folkhalsomyndigheten.se/documents/publicerat-material/foreskrifter/fohmfs-2014-18.pdf>
37. Folkhälsomyndigheten, 2014-05-27, Frågebrev till generaldirektör Johan Carlson [LÄNK](#)
38. Folkhälsomyndigheten, 2014-05-27, Svarsbrev generaldirektör Johan Carlson [LÄNK](#)
39. Folkhälsomyndigheten, 2014-06-11, Svarsbrev från stabschef Anders Verneholt [LÄNK](#)

40. Arbetsmarknadsdepartementet <http://www.regeringen.se/sb/d/8270>
41. Förordning med instruktion för Arbetsmiljöverket, 2007:913
<http://rkrattsd.b.gov.se/SFSdoc/07/070913.PDF>
42. Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Arbetsmiljöverket, A2013/4852/ARM A2013/4846/SV
delvis <http://www.av.se/dokument/omoss/Regleringsbrev2014Arbetsmiljoverket.pdf>
43. Lag om ändring i arbetsmiljölagen (1977:1160), SFS 2013:610 http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Arbetsmiljolag-19771160_sfs-1977-1160/
44. Arbetsmiljöverket, 2014-05-27, Frågebrev till generaldirektör Bernt Nilsson [LÄNK](#)
45. Arbetsmiljöverket, 2014-06-11, Svarebrev från avdelningschef Ywonne Strempl [LÄNK](#)
46. Förordning med instruktion för Boverket, SFS 2012:546
<http://rkrattsd.b.gov.se/SFSdoc/12/120546.PDF>
47. Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Boverket, 2013-12-19, IV:17
http://www.boverket.se/Global/Om_Boverket/Dokument/sa_styrs_boverket/regleringsbrev-2014/regleringsbrev-socialdep-boverket-5655_002.pdf
48. Boverket, Byggregler BBR 18 BFS 2011:6 BFS 2013:14
<http://www.boverket.se/Global/Webbokhandel/Dokument/2011/BFS-2011-6-BBR-18.pdf>
49. Boverket, 2014-05-27, Frågebrev till generaldirektör Janna Valik [LÄNK](#)
50. Boverket, 2014-06-03, Svarebrev från civilingenjör Kristina Einarsson [LÄNK](#)
51. Kemikalieinspektionen, <http://www.kemi.se/>
52. Boverket, Kriterier för sunda byggnader och material, ISBN: 91-7147-498-6
http://www.boverket.se/Global/Webbokhandel/Dokument/1998/kriterier_for_sunda_byggnader_och_material.pdf
53. Boverket, Expert Ingemar Samuelsson [LÄNK](#)
54. Boverket, BFS 1991:36 Boverkets föreskrifter om funktionskontroll av ventilationssystem
<http://www.boverket.se/Lag-ratt/Boverkets-forfattningssamling/BFS-efter-ar/1991/>
55. Miljödepartementet <http://www.regeringen.se/sb/d/1471>
56. Förordning med instruktion för Naturvårdsverket, SFS 2012:989
<http://rkrattsd.b.gov.se/SFSdoc/12/120989.PDF>
57. Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Naturvårdsverket, I29
<http://www.naturvardsverket.se/upload/om-naturvardsverket/finansiering/02-regleringsbrev-for-budgetaret-2014-avseende-naturvardsverket.pdf>
58. Naturvårdsverket, 2014-05-27, Frågebrev till generaldirektör Maria Ågren [LÄNK](#)
59. Naturvårdsverket, 2014-05-28, Svarebrev från handläggare Moa Ek [LÄNK](#)
60. Jäv version 4, 2013-05-31, Hantering av jäv, intressekonflikter och bindningar när externa experter/uppdragstagare anlitas
<http://www.folkhalsomyndigheten.se/om-folkhalsomyndigheten/javsdeklaration/>
61. Folkhälsomyndigheten, 2014, Jävsdeklaration

[Javsdeklaration-for-externa-expert-2014.pdf"; size=1502011; creation-date="Tue, 03 Jun 2014 12:20:26 GMT"; modification-date="Tue, 03 Jun 2014 12:18:35 GMT
<http://www.boverket.se/Global/Webbokhandel/Dokument/2011/BFS-2011-6-BBR-18.pdf>](#)

62. Institutet för miljömedicin IMM, Miljöhälsorapporten 2013 <http://www.imm.ki.se/MHR2013.pdf>
63. Boverket, BFS 1991:1273 Förordning om funktionskontroll av ventilationssystem
http://www.boverket.se/Global/Webbokhandel/Dokument/2009/regelsamling_OVK_2009.pdf
64. Boverket, Regelsamling för funktionskontroll av ventilationssystem OVK 2012, ISBN 978-91-78131-02-08
<http://www.boverket.se/Om-Boverket/Webbokhandel/Publikationer/2012/Regelsamling-for-funktionskontroll-av-ventilationssystem-OVK/>
65. Boverket, Så mår våra hus – BETSI, 2009 ISBN pdf: 978-91-86342-29-6 <http://www.boverket.se/Bygga-forvalta/Avslutade-projekt/Sa-mar-vara-hus/>
66. Myc-Tech AB, Studie gränsvärden för koldioxid i byggnader, 2012-06-28 **LÄNK**
67. Riksdagen, Förordning om regeringens medgivande till beslut om vissa föreskrifter, SFS 2014:570
<http://www.regeringen.se/sb/d/7991/a/99767>
68. Riksdagen, SFS 2014:571 Konsekvensutredning http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Forordning-20071244-om-kons_sfs-2007-1244/
69. Regeringsformen 1974:152 http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Kungorelse-1974152-om-beslu_sfs-1974-152/
70. Riksdagen, Myndighetsförordning SFS 2007:515 <http://rkrattsd.b.gov.se/SFSdoc/07/070515.PDF>

BILAGA 1: MYNDIGHETERS EXPERTGRUPPER**Folkhälsoinstitutets och socialstyrelsens expertgrupper**

1: Titel	Expertgrupp	Utgivningsår
Allmänna råd om ventilation, SOSFS 1999:25 (Numera FoHMFS 2014:18 Folkhälso-myndighetens allmänna råd om ventilation)	- Suzanne Gravesen, ALK laboratorit. - Aime Must, Barab. - Ingemar Samuelson, SP. - Mats Sandberg, KTH Byggd Miljö. - Ann Christine Svärd, Arbetarskyddsstyrelsen. - Thomas Nilsson, SP. - Per Grankvist, Boverket. - Gunnel Eningenius, MME. samt - Eva Rydén, Boverket.	1999
1 000 ppm CO2		

Följande organisationer remissförslag sänt ut till

- Arbetarskyddsstyrelsen
- Växjö kommun
- Boverket
- Gotlands kommun
- Hysesgästernas Riksförbund
- Malmö Stad miljönämnden
- Habo kommun
- Stockholms läns landsting
- Luleå kommun
- Riksrevisionsverket
- Miljöförvaltningen Stockholm
- Miljöförvaltningen Göteborg
- Lycksele kommun miljökontoret
- Astma och allergi förbundet
- Sveriges fastighetsägareförbund
- Bostadsrättsorganisationen SBC
- Länsstyrelsen Västerbottens län
- Sabo
- Folkhälsoinstitutet
- Länsstyrelsen Kristianstads län
- Svenska Byggtjänst avtalsförslag
- Underlagsmaterial till rapporten har tagits fram av Jan

Sundell, Dr. Med. Vet.

- Charlotta Bångens, ATON Teknik Konsult AB har bidragit med avsnittet om energi.
- Efter remissbehandling har materialet bearbetats av Marie Becker vid Socialstyrelsens hälsoskyddssektion.

Arbetsmiljöverket expertgrupper

1: Titel	Expertgrupp	Utgivningsår
AFS 1993:5 Ventilation och Luftkvalitet (1000 ppm CO2)	Av konsekvensbeskrivningen, som inte är underskriven av någon person, refereras till Vattenfalls rapport "Från krog till kontor" (Stilstudien inom uppdrag 2000, 1991) av Claes Hedenström, Vattenfall. Studiens syfte var att kartlägga elanvändning och energibesparing, inkluderande inneklimatmätningar av CO2.	1993

Boverket expertgrupper

1: Titel	Expertgrupp	Utgivningsår
Kriterier för sunda byggnader och material (1 000 ppm CO2)	• Marie Hult, arkitekt, White Arkitekter AB, Stockholm • Kjell Andersson, överläkare, Yrkes- och miljömedicinska kliniken, Regionsjukhuset i Örebro • Göran Stridh, tekn.dr., kemist, Yrkes- och miljömedicinska kliniken, Regionsjukhuset i Örebro • Johnny Kellner, civilingenjör, miljöansvarig, JM Byggnads och Fastighets AB, Stockholm • Ole Valbjörn, seniorforskare, Statens Bygghälsöinstitut SBI, Hörsholm, Danmark • Ingemar Samuelson, tekn.dr., byggnadsfysiker Sveriges Provnings- och Forskningsinstitut, Borås. Ingemar Samuelson har varit projektledare.	1998

2: Titel	Expertgrupp	Utgivningsår
Så mår våra hus - redovisning av regeringens upp- drag beträffande	Under 2006 samlade Kerstin Wennerstrand på miljödepartementet myndigheter, högskolor och företag. Då regeringen önskade att kunna jämföra resultaten från undersökningen med den senaste riksomfattande undersökningen ELIB från tidigt 1990-tal inbjöds	2009

byggnaders tekniska utformning mm BETSI Dnr 10124-5246/2006	personer och företag som hade medverkat i denna undersökning. Boverket och då speciellt enhetschef Nikolaj Tolstoj hjälpte miljödepartementet med detta arbete. Medverkande var: Boverket, Energimyndigheten, Socialstyrelsen, Arbetsmiljöverket, Lantmäteriverket, Formas, Statistiska Centralbyrån, Kungliga tekniska högskolan, Chalmers, Lunds tekniska högskola, Uppsala Universitet, Högskolan i Gävle, Örebro läns landsting, Stockholms läns landsting, Villaägarna, HSB, SABO, Fastighetsägarna, SP, PentiaQ. Senare tillkom BSV arkitekter och ingenjörer, CIT Chalmers, Projektengagemang, Simmons Akustik och utveckling, WSP och Trivas.
---	---

3: Titel	Expertgrupp	Utgivningsår
BFS 1991:36 Boverkets föreskrift om funktionskontroll av ventilationssystem OVK	Vid efterforskning i Boverkets arkiv har det inte påträffats några allmänna handlingar med uppgifter om anlitade experter i samband med utarbetandet av den aktuella föreskriften. Jag kan därför inte lämna några sådana uppgifter till dig. Vid utarbetande av detta svar har samråd skett med juristen Björn Fredlång.	1992

Naturvårdsverket expertgrupper

"Jag är inte uppdaterad om senaste nytt gällande branschexperterna. Någon branschförteckning tror jag inte längre det finns, men kontakta gärna mig per telefon så kan jag förklara läget."

Vänliga hälsningar

KATARIINA PARKER

NATURVÅRDSVERKET

Avdelningen för genomförande

Sektionen för vägledning om miljöfarlig verksamhet

BILAGA 2: JÄVSDEKLARATION

Hantering av jäv, intressekonflikter och övriga bindningar när externa experter och uppdragstagare anlitas:

Folkhälsomyndigheten, Inspektionen för vård och omsorg, Livsmedelsverket, Läkemedelsverket, Socialstyrelsen, Statens beredning för medicinsk utvärdering, Statens veterinärmedicinska anstalt och Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket har gemensamt tagit fram en jävsdeklaration (blankett) som ska fyllas i innan myndigheterna anlitar en extern expert eller annan uppdragstagare. Detta informationsdokument har tagits fram som hjälp för den som ska fylla i blanketten men är även tänkt att kunna användas som information till allmänheten. Dokumentet beskriver dels hur blanketten ska fyllas i samt vad som avses med jäv, bindningar och intressekonflikter och hur myndigheterna allmänt ser på dessa frågor.

Därför ska en jävsdeklaration fyllas i:

OPARTISKHET

- ✓ Myndigheterna har ett ansvar för att garantera att de lagstadgade kraven på objektivitet, saklighet och opartiskhet uppfylls i sin verksamhet. Detta ansvar omfattar också de insatser som externa experter utför på myndigheternas uppdrag. Oavsett vilket uppdrag experten har vid myndigheten är det viktigt att experten inte har kopplingar som kan påverka myndighetens möjlighet att agera sakligt och opartiskt. Det är lätt att skada förtroendet för en myndighet, men arbetsamt och tidsödande att reparera en skada som uppkommit. Därför är det viktigt att varje expert som myndigheten vill anlita uttömmande informerar myndigheten om intressen och bindningar som kan påverka det tilltänkta uppdraget. Myndigheten har då möjlighet att ta ställning till om de anknytningar som redovisats är sådana att de kan hanteras inom de tilltänkta uppdraget eller om de är av sådan art att experten inte är lämplig för uppdraget. Även för experten är det bra att intressebindningar klarläggs så att denne inte åtar sig uppdrag som sedan kan komma att kritiseras på grund av jävsförhållanden.

ÖPPENHET

- ✓ Att vara öppen med vilka anknytningar som finns är avgörande för att uppnå bra bedömningar och för att kunna upprätthålla goda relationer mellan myndigheter och experter och ett gott förtroende från allmänheten.

JÄVSGRUNDERNA I FÖRVALTNINGSLAGEN

- ✓ Bestämmelser om jäv finns i 11 och 12 §§ förvaltningslagen (1986:223). De viktigaste jävsgrunderna som bör nämnas i detta sammanhang är de som brukar kallas för intressejäv och delikatessjäv. Intressejäv beskrivs som att utgången av uppdraget "kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada" för experten. Det mer övergripande delikatessjävet tar sikte på om det "i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet" för experten och därmed också för myndigheten. Jävsgrunderna gäller även för expertens släktingar eller andra närstående. Som exempel på intresse- och delikatessjäv kan följande situationer nämnas:

- o aktie innehav i ett företag (som på något sätt är aktuellt i ärendet) i kombination med någon annan omständighet,
- o vänskap eller ovänskap med någon som är part eller på annat sätt intressent,
- o tydligt beroendeförhållande till part eller intressent,
- o tidigare eller pågående ställningstagande eller engagemang i den aktuella frågan, till exempel inom ramen för arbete i ideella organisationer,
- o tidigare eller pågående uppdrag för part eller intressent, till exempel delaktighet i projekt i annan fråga än den som är aktuell,
- o täta kontakter med part eller intressent, utan att ha, eller ha haft, något specifikt uppdrag och utan att ha liknande kontakter med andra aktörer/intressenter inom samma område, och
- o andra förhållanden som kan framkalla misstankar om partiskhet (lojalitet eller motvilja) gentemot part eller intressent.

EXTERNA EXPERTER OCH FÖRVALTNINGSLAGEN

- ✓ Om en expert deltar i handläggningen av ett ärende vid en myndighet omfattas han eller hon av förvaltningslagens jävsbestämmelser på samma sätt som anställda vid myndigheten. Det är alltså uppdragets art som är avgörande för bedömningen om jävsbestämmelserna är tillämpliga. Även i de situationer där myndigheten bedömer att jävsbestämmelserna inte är direkt tillämpliga för det aktuella uppdraget är det viktigt att myndigheten får information om de eventuella anknytningar som finns då myndigheterna alltid måste beakta grundlagsbestämmelserna om opartiskhet i förvaltningen. Dessutom kan förtroendet för myndigheten skadas vid anlitage av en expert med intressebindningar även om det inte finns en klar och tydlig jävssituation i förvaltningslagens mening.

Hur jävsdeklarationen ska fyllas i:

OBLIGATORISK REDOVISNING

- ✓ Att fylla i och lämna in jävsdeklarationen är obligatoriskt. Det är således experten själv som ansvarar för att eventuella intressekonflikter redovisas och kan bedömas av myndigheten. Om redovisade förhållanden ändras är experten skyldig att lämna in en ny uppdaterad deklaration.

VAD SKA REDOVISAS

- ✓ Blanketten består av fem delar som var för sig tar upp anknytningar som kan vara av intresse för bedömningen av om jäv förekommer. Det som ska redovisas i dessa delar är följande.
 1. Fastare anknytning till företag eller intressent såsom anställning, styrelseuppdrag etc.
 2. Uppdrag för företag eller intressent.
 3. Tjänster, befattningar, forskningsanslag eller bidrag där företag eller intressent är involverade.
 4. Andra former av bindningar till företag eller intressent som ligger nära det egna expertområdet.
 5. Allt annat som har anknytning till det aktuella uppdraget som eventuellt kan medföra att expertens opartiskhet kan ifrågasättas av utomstående.

Av blanketten framgår det mer i detalj vilka uppgifter som ska redovisas i respektive del av blanketten. Som expert är det viktigt att försöka leva sig in i hur allmänheten kan betrakta de engagemang och uppdrag som experten har i förhållande till det aktuella uppdraget. Det är därför värdefullt för myndigheten att experten även redovisar pågående och avslutade engagemang som vid en första anblick kanske inte verkar utgöra en eventuell intressekonflikt. Uppgifter som enbart berör expertens privatliv, som exempelvis förtroendeposter i idrotts- och bostadsrättsföreningar och liknande, omfattas naturligtvis inte av redovisningsplikten.

Vissa omständigheter som kan vara av betydelse för myndighetens bedömning:

UPPDRAGETS NATUR

- ✓ Uppdragets "natur" syftar generellt på vilka möjligheter experten har att kunna påverka resultatet för uppdragsgivaren. Det kan exempelvis ha betydelse om det är fråga om ett enmansuppdrag eller om det handlar om att ingå i en grupp. Det spelar även roll om experten har en rådgivande eller beslutande funktion. Det är inte heller uteslutet att en expert kan anses olämplig för ett visst uppdrag på myndigheten men lämplig för ett annat. Det eventuella engagemang och bindningar experten redovisar bedöms först och främst i relation till det aktuella uppdrag myndigheten vill få utfört. Saknas beröringspunkter häremellan finns det normalt inget hinder mot att experten anlitas av myndigheten. De olika roller och uppdrag myndigheterna har medför att olika myndigheter kan komma fram till olika bedömningar när det gäller en viss experts deltagande.

ANDRA AKTÖRERS UPPFATTNINGAR

- ✓ Hur en experts förhållanden kan komma att uppfattas av allmänheten, till exempel media, kan ha betydelse men är inte avgörande för om en expert ska anlitas eller inte.

OLIKA "SKOLOR"

- ✓ Att utesluta en expert därför att denne har en bestämd uppfattning i till exempel en medicinsk fråga bör normalt inte komma i fråga. I den mån det förekommer olika "skolor" inom ett fackområde är det lämpligt att dessa olika uppfattningar finns representerade i myndighetens arbete med den aktuella frågan.

ERSÄTTNING

- ✓ Det har betydelse om en expert får betalt för ett uppdrag eller inte. När det gäller anslag och bidrag är det av vikt för myndigheten att känna till om experten själv kan tillgodogöra sig pengarna eller om de bara täcker andra kostnader för projekt eller kanaliseras exempelvis via ett lärosäte. Det har också betydelse vilka eventuella villkor som förknippats med ett bidrag. Betalas en ersättning för ett uppdrag är ersättningens storlek en viktig faktor i bedömningen. Även om ekonomisk ersättning inte är aktuell utesluter det dock inte att en expert ändå kan anses olämplig för ett visst uppdrag.

TIDIGARE ENGAGEMANG

- ✓ Det är svårt att ange några exakta gränser för hur länge ett avslutat engagemang, som betraktats som en intressekonflikt ska kunna blockera en experts nya uppdrag hos en myndighet. Det ideala vore att kunna

slå fast en tidsgräns på två till tre år. Tidsperiodens längd måste dock bero på arten och omfattningen av engagemanget, uppdragets karaktär och dess ekonomiska betydelse.

Myndighetens beslut och dokumentation:

På själva blanketten, eller på annan handling, dokumenterar myndigheten sitt beslut att anlita eller avvisa en expert. Där redovisas också de huvudsakliga överväganden som gjorts om expertens eventuella kopplingar till exempelvis industrin och vilken påverkan förhållandena haft på beslutet. Hur omfattande dokumentationen behöver vara beror vanligtvis på omfattning och art av expertens kopplingar.