

**Handläggare**  
Christer Edvardsson  
Telefon: 08-508 28 977

**Till**  
Miljö- och hälsoskyddsnämnden  
2014-12-16 p.

## **Statskontorets redovisning - vägledning till en bättre tillsyn, en utvärdering av tillsynsvägledningen på miljöområdet**

Remiss från kommunstyrelsen med dnr 001381/2014 av remiss från Miljödepartementet.

### **Förvaltningens förslag till beslut**

1. Godkänna och överlämna miljöförvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Gunnar Söderholm  
Förvaltningschef

Gustaf Landahl  
Avdelningschef

### **Sammanfattning**

Statskontoret (SK) har fått regeringens uppdrag att analysera den statliga tillsynsvägledningen på miljöområdet. I uppdraget ingår att bedöma om de centrala och regionala myndigheternas tillsynsvägledning är ändamålsenlig och bidrar till en tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn enligt miljöbalken samt att lämna förslag till förbättringar av tillsynsvägledningen. Uppdraget i sin helhet beskrivs i bilaga 1.

Statskontorets utredning och remissvaren på utredningen kommer att beaktas av Miljömyndighetsutredningen som skall lämna sitt slutbetänkande den 31 mars 2015.

Av Statskontorets redovisning framgår att bedömningen är att vägledningen från de aktuella myndigheterna, samtliga länsstyrelser samt 14 centrala myndigheter, brister i enhetlighet. Som skäl anges såväl brister i vägledningskompetens som otydligt uppdrag till landets länsstyrelser.

Statskontorets förslag är därför att man genom att stärka arbetet inom Miljösamverkan Sverige, som idag är länsstyrelsernas sam-

arbetsprojekt, kan stärka samsynen mellan operativa och tillsynsvägledande myndigheter. Ett nytt Miljösamverkan Sverige, där ett antal centrala myndigheter och kommunerna ingår, föreslås organiseras inom Länsstyrelsen i Västra Götalands län.

Vad gäller länsstyrelsernas vägledningsansvar menar Statskontoret att detta bör förtydligas och begränsas till de områden där länsstyrelserna bedriver egen operativ tillsyn.

Statskontoret föreslår slutligen att Naturvårdsverket ges nationellt ansvar för att följa upp och rapportera om tillsynens resultat – det rapporteringsansvar som idag även ligger på länsstyrelserna slopas.

Sammanfattning av Statskontorets redovisning i återfinns i bilaga 2. Länk till hela redovisningen finns under bilagor.

Miljöförvaltningen delar Statskontorets bedömning att tillsynsvägledningen idag inte fungerar tillfredsställande. Förvaltningens bedömning är att de redovisade förslagen kan medföra en förbättring men förvaltningen har också kompletterande synpunkter och förslag.

## **Statskontorets redovisning och förslag**

### *Nulägesbeskrivning*

Statskontoret har genomfört sin analys genom att ta del av tidigare utredningar/redovisningar inom området samt genom att ta kontakt med företrädare för centrala myndigheter, länsstyrelser, kommuner och näringsliv. Synpunkter har också inhämtats från Tillsyns- och föreskriftsrådet (TOFR) och de olika regionala Miljösamverkansgrupper som finns i landet.

SK redovisar inledningsvis definitionen av tillsynsvägledning, indelad i tre delar:

- Utvärdering och uppföljning av operativ tillsyn
- Samordning av operativ tillsyn
- Stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna

För tillsynsvägledningen ansvarar sammanlagt 14 centrala myndigheter, varav fem ansetts ha större ansvar och därför ska upprätta tillsynsvägledningsplan. Vidare har landets samtliga länsstyrelser ett vägledningsansvar då det i miljötillsynsförordningen anges att man ska ge kommunerna stöd för att utveckla tillsynen.

Statskontoret konstaterar att genomförda utvärderingar av tillsynsvägledningen resulterat i skilda omdömen om hur det fungerar. Inte

minst varierar uppfattning om hur de olika centrala myndigheternas vägledning fungerar. Myndigheter med eget operativt tillsynsansvar uppfattas ha större förståelse för tillsynens problem och därigenom större insikt i hur tillsynsvägledningen bör utformas. När det gäller länsstyrelsernas vägledning finns, på motsvarande sätt, en tydlig koppling mellan brister i tillsynsvägledning och avsaknad av operativt tillsynsansvar. SK redovisar vidare att förändring av de centrala myndigheternas uppdrag också påverkat förmågan till utrymmet för tillsynsvägledning. Som exempel anges Naturvårdsverket där växande krav på stabs- och uppdragsverksamhet minskat utrymmet.

En vanlig synpunkt som mött Statskontoret är att det finns hög kompetens inom de olika tillsynsområdena men att den inte, som tidigare varit fallet, är samlad centralt. Som exempel nämns här att Naturvårdsverket, med något undantag, avvecklat sina branschexperter som hade i uppdrag att stödja lokala och regionala tillsynshandläggare.

Som ytterligare problem anges att kommunerna idag är osäkra på vad man kan vänta sig av de tillsynsvägledande myndigheterna, oklar ansvarsfördelning/gränsdragning mellan tillsynsvägledande myndigheter etc.

Tidigare utvärderingar, i likhet med uppgifter som nu lämnats till SK, visar att Tillsyns- och föreskriftsrådets<sup>1</sup> uppdrag uppfattas som otydligt, att myndigheterna inte avsätter tillräckligt med tid etc.

Omdömena om Miljösamverkan Sverige (länsstyrelsernas samarbetsorgan) liksom om de regionala miljösamverkansorganisationerna som finns i landet är genomgående mer positiva. Ett problem i detta sammanhang kan dock vara finansieringen av verksamheten.

Statskontorets samlade bedömning är:

- Tillsynsvägledningen brister inom delar av miljöbalkens område – särskilda svårigheter noteras vad gäller Naturvårdsverkets och länsstyrelsernas vägledning. Som en möjlig orsak anges i detta sammanhang det breda och mångfacetterade vägledningsansvar som just dessa myndigheter har.

---

<sup>1</sup> Tillsyns- och föreskriftsrådet är ett rådgivande organ för samråd och samverkan för myndigheternas arbete i frågor som rör tillsyn och föreskrifter enligt miljöbalken samt EU-förordningar och EU-direktiv inom miljöbalkens område.

- Kompetensbrister leder till bristande rättssäkerhet och enhetlighet.
- Otydliga gränser mellan länsstyrelser och centrala myndigheter kan leda till att den som söker vägledning har svårt att hitta rätt.
- Samverkansprojekt fungerar olika bra och länsstyrelsernas samverkan anges ha haft en positiv inverkan på vägledningsarbetet. Vad gäller regional samverkan så menar man att denna höjer tillsynskompetensen men inte kan hantera frågan om nationell enhetlighet.
- Uppföljning och utvärdering brister i enhetlighet.

#### *Statskontorets förslag*

För att förbättra tillsynsvägledningen, med bibehållen lagstiftning, organisation och resurser på miljöområdet, föreslår Statskontoret:

- Ett utvecklat/kompletterat Miljösamverkan Sverige ges i uppdrag att vara central plattform för tillsynsvägledning. Här kan centrala myndigheters vägledningar, rättsfall, infomaterial samlas och finnas lätt tillgängliga. Som en fördel med denna ordning anges att det underifrånperspektiv, i form av gemensamma ställningstaganden och projekt, som präglar Miljösamverkan bibehålls och att det ger möjlighet att stärka den mer verksamhetsnära tillsynsvägledningen.
- Tillsyns- och föreskriftsrådet avvecklas.
- Naturvårdsverket övertar TOFR:s uppdrag att föra register över samtliga förordningar, föreskrifter, allmänna råd, EU-förordningar mm som rör miljöbalkens område.
- Länsstyrelsernas vägledningsansvar begränsas till de områden där man själva bedriver operativ tillsyn.
- Naturvårdsverket får ett utökat ansvar för att följa upp och rapportera om tillsynens resultat. I denna del får de operativa tillsynsmyndigheterna ett utpekat ansvar att lämna efterfrågade uppgifter.

#### **Förvaltningens synpunkter**

Miljöförvaltningen delar Statskontorets beskrivning av problemen med dagens tillsynsvägledning. De förslag som lämnas bedöms kunna förbättra situationen men förvaltningen vill betona några delar vad avser förutsättningarna för en väl fungerande tillsynsvägledning.

Förvaltningen konstaterar inledningsvis att en fungerande tillsynsvägledning på nationell och regional nivå samt en effektiv och likvärdig operativ tillsyn är viktiga verktyg för att säkerställa att syftet med miljöbalken nås. Med beaktande av tillsynsmyndig-

heternas, fr. a. de kommunala, skiftande behov av vägledning måste vägledningen kunna möta såväl behov av grundläggande rättsbestämmelser som hjälp med avancerade bedömningar i det enskilda fallet/ärendet. Det är av central betydelse att tillsynsvägledningen har den enskilde inspektören i fokus. Material är endast undantagsvis utformade för att ge stöd i det operativa arbetet.

Tillsynsvägledning, hjälp med bedömningar i enskilda ärenden kräver en helt annan kompetens än den administrativa förmåga som krävs för registerhållning. Att tillsynsvägleda i dessa sammanhang torde vara mycket svårt, för att inte säga omöjligt, om den tillsynsvägledande myndigheten inte bedriver eget tillsynsarbete alternativt har knutit till sig kompetens motsvarande Naturvårdsverkets branschexperter. Ett exempel på detta kan vara vägledning kring PCB-förordningen där Stockholm, med det stora antalet aktuella fastigheter, självfallet stött på praktiska frågeställningar där vägledande myndigheter, Naturvårdsverket respektive länsstyrelsen, inte har någon erfarenhet.

En väl fungerande tillsynsvägledning består, som Statskontoret beskrivit, av ett flertal delar men enligt förvaltningens mening är den enskilt viktigaste stöd och råd till operativa tillsynsmyndigheter och – återigen – här är kompetensen från praktisk tillsyn ovärderlig. Även om viss del av rekryteringen till landets länsstyrelser och centrala myndigheter sker genom att erfarna kommunala handläggare byter arbetsplats är tillsynskompetensen en färskvara som snart försvinner när man lämnar den praktiska tillsynen.

Det är bra att länsstyrelsernas tillsynsvägledningsansvar upphör. Den nuvarande tvåstegsmodellen, där de centrala myndigheterna skall vägleda länsstyrelserna och länsstyrelserna skall vägleda kommunerna fungerar inte. Denna modell måste överges.

Tillsynsvägledningsansvaret måste således ligga kvar på de centrala statliga myndigheterna, men kan samordnas genom Miljösamverkan Sverige. Men det kräver att organisationens ledning får en annan sammansättning. I dag är det bara länsstyrelser som är representerade i styrgruppen för miljösamverkan Sverige. Om samordningen av tillsynsvägledningen skall flyttas måste styrgruppen ges en helt annan och mer allsidig sammansättning.

Det finns tre viktiga åtgärder som särskilt Naturvårdsverket skulle kunna vidta omedelbart och till tämligen låg kostnad.

Det centrala är att alla vill medverka till att kommunernas miljöinspektörer används som en resurs för att förbättra miljö-tillsynen och därmed miljöprestandan i de verksamheter som bedriver miljöfarlig verksamhet.

Det krävs också att vägledningarna och annat material har den operativa tillsynen i fokus, dvs ha betoning på användbarheten för en normal miljöinspektör. Det duger inte med att enbart ha material – låt vara omfattande och detaljerat - på 100-tals sidor. Det måste också utvecklas material som har den enskilde inspektören som adressat.

### 1) Nationella branschbevakare i ny tappning

De flesta större miljöförvaltningar försöker fördela bevakningsansvar för olika branschområden mellan medarbetarna. Det skulle inte behövas om det fanns en nationell bevakningsexpert som ansvarade för att säkerställa att en webbsida för det branschområdet var uppdaterad med

- Föreskrifter och förordningar
- Rättspraxis
- Forskningsrapporter
- EU-direktiv eller andra rättsakter från EU
- M.m.

Dessa experter skulle finansieras av statliga medel, men behöver inte tjänstgöra på den aktuella statliga tillsynsvägledningsmyndigheten. Experten kan sitta på ett statligt verk, länsstyrelsen eller en kommun. Det viktiga är att alla statliga myndigheter, länsstyrelser, kommuner, branschorganisationer, företag och miljöorganisationer m fl kan lita på att webbsidorna för den branschen hålls uppdaterade och att informationen är korrekt.

Dessa branschsamordnare skulle ha en helt annan roll än dagens branschexperter som – om de överhuvudtaget finns kvar – mer har till uppgift att besvara frågor från kommunernas miljöinspektörer. En kommun som har en branschexpert enligt nuvarande modell ersätts med ca 20 000 kr per år.

De föreslagna branschbevakarna skulle behöva ägna ca halvtid åt bevakningsuppdraget. Om det funnes en branschbevakare för varje kapitel i miljöprövningsförordningen skulle det behövas ett 30-tal halvtidstjänster som finansieras av statliga medel. Det är i sammanhanget ingen stor extra kostnad.

### 2) Årliga konferenser för inspektörerna inom ett bransch (bevaknings) område

Den bevakningsansvarige skulle också ha till uppgift att anordna årliga tillsynskonferenser där kommuners och länsstyrelsers inspektörer kan träffas för att

- Utbyta erfarenheter
- Ta del av ny lagstiftning
- Informeras om ny praxis
- Informeras om ny EU-lagstiftning

- Nya tekniska rön och tillverkningsmetoder inom branschen
- Miljöförbättringar inom branschen

Till dessa branschträffar vore det lämpligt att inbjuda även företrädare för berörda verksamhetsutövare för att ha dialog med tillsynspersonalen om hur företagen uppfattar tillsynen

### 3) Normerande inspektioner

Den bevakningsansvarige ska följa med ut på inspektioner i ett tiotal olika kommuner för att i fält erfara vad i vägledningmaterialet som fungerar, vilka kompletteringar som behövs, påpeka felaktigheter vid inspektionerna, få kännedom om goda exempel som kan spridas till andra kommuner.

Resultatet av dess inspektionsbesök bör redovisas vid de årliga branschmötena.

Att skapa en kunskapsnod för de olika typerna av tillsynsvägledning, i förslaget Miljösamverkan Sverige<sup>2</sup>, med möjlighet att knyta till sig branschexperter i behövlig omfattning bedöms därför ge förutsättningar för bättre vägledning i det praktiska tillsynsarbetet.

Miljösamverkan Sverige är idag placerat inom Länsstyrelsen i Västra Götalands län och förslaget innebär således att uppdraget flyttas till Miljösamverkan Västra Götaland som också har sin hemvist inom länsstyrelsen i Göteborg.

Målet med dagens Miljösamverkan Sverige är att samarbetet ska

- leda till en ökad samsyn mellan länsstyrelserna,
- ge en mer enhetlig hantering i tillsynsfrågor över landet och
- stödja länsstyrelserna både i deras roll som tillsynsvägledare och som operativ tillsynsmyndighet.

Vilka statliga myndigheter som ska vara med måste ses över – en för kommunerna viktig sådan, som idag saknar representation, är t.ex. Folkhälsomyndigheten. Om Statskontorets förslag skall genomföras krävs dock – som anförts – att sammansättningen av Miljösamverkan Sverige blir en helt annan med ett avsevärt större inslag av företrädare för de kommunala tillsynsmyndigheterna och de centrala statliga myndigheterna på miljöområdet.

Vad avser förslagen att avveckla TOFR respektive begränsa länsstyrelsernas vägledningsansvar anser miljöförvaltningen att det

---

<sup>2</sup> Miljösamverkan Sverige är ett samverkansorgan kring tillsyn och tillsynsvägledning inom miljöbalksområdet. Deltagare är Sveriges länsstyrelser, Naturvårdsverket, Jordbruksverket och Havs- och vattenmyndigheten.

samordnade ansvaret för de föreslagna branschbevakarna m m kan flyttas från TOFR till Västra Götaland. Det ankommer dock på denna att underhålla en webbtjänst där man på ett enkelt sätt kan få information om de olika branscherna enligt vad som anförts tidigare.

Det skall också understrykas att en miljösamverkans organisation väl kan samordna arbetet, men den kan aldrig uttala sig auktoritativt i en vägledningsfråga. Det måste alltså de centrala myndigheterna som har tillsynsvägledningsansvar göra. Det har inom ramen för miljösamverkan erfarenhetsmässigt varit svårt att validera olika rapporter och förslag. Ofta har dessa varit framtagna av olika arbetsgrupper mer eller mindre slumpmässigt sammansatta av inspektörer som velat samarbeta i en fråga. Men att säkerställa att gruppen gjort korrekta bedömningar i olika avseenden har inte varit helt enkelt.

Det innebär att de centrala myndigheterna inom miljöområdet inte kan abdikera från sitt nationella ansvar i tillsynsvägledningen. Detsamma gäller de centrala myndigheternas yttranden till domstolar och länsstyrelser.

Mot bakgrund av vad som angivits ovan förefaller det högst rimligt att begränsa länsstyrelsernas ansvar till områden inom vilka man själv bedriver tillsyn.

När det slutligen gäller det föreslagna uppdraget till Naturvårdsverket, att följa upp och rapportera om tillsynens resultat, innebär detta nya/förändrade krav på de operativa tillsynsmyndigheterna. I detta sammanhang använder sig Statskontoret av definitioner från ekonomistyrningen där resultat definieras som vad som faktiskt görs och de effekter dessa prestationer leder till. Vad gäller den andra delen, dvs. effekterna, saknas idag mätbar information varför uppföljningen, inledningsvis torde få begränsas till kvantitativa resultat. Samtidigt kan utvecklingsarbete kring mätning av effekter genomföras. Mycket viktigt i detta sammanhang är att de uppgifter som efterfrågas främst är sådana som tillsynsmyndigheterna själva har behov av och därför registreras och att inte redovisningen blir en administrativt betungande uppgift som tar resurser från tillsynsarbetet.

Ett rapportsystem måste utformas med utgångspunkt för de ärendehanteringssystem som kommunerna tillämpar, främst Ecos och Miljöreda. Den data som skall rapporteras måste naturligtvis finnas tillgängliga och ha registrerats i kommunernas system så att den tämligen enkelt kan sökas ut och lämnas till Naturvårdsverket.

Det skall slutligen påpekas att från kommunerna - inte minst Stockholm - har sedan flera efterlysts nationella indikatorer på tillsynens effekt. Kanske borde det rent av vara Europeiska



indikatorer. Några sådana har dock inte Naturvårdsverket tagit fram. Det gjordes visserligen en ansats genom projektet Effektivare Miljö Tillsyn EMT. Forskargruppen hade bl a i uppgift att ge förslag på sådana indikatorer. Av detta blev dock intet, vilket till stor del kunde förklaras av att forskargruppen som genomförde projektet till stor del saknade kompetens för uppgiften.

Slut

### **Bilagor**

Bilaga 1. Statskontorets uppdrag

Bilaga 2. Sammanfattning av Statskontorets redovisning

<http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2014/201417.pdf>