

PM 2015: RV (Dnr 001-1381/2014)

Vägledning till en bättre tillsyn, en utvärdering av tillsynsvägledningen på miljöområdet

Remiss från Miljödepartementet

Remisstid den 31 januari 2015

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen ” Vägledning till en bättre tillsyn, en utvärdering av tillsynsvägledningen på miljöområdet” hänvisas till vad som sägs i promemorian.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Katarina Luhr anför följande.

Ärendet

Miljödepartementet har remitterat Statskontorets utvärdering, rapport 2014:17, av tillsynsvägledningen på miljöområdet ”Vägledning till en bättre tillsyn”. I rapporten läggs ett antal förslag fram som förväntas leda till en bättre fungerande tillsynsvägledning.

Remissen finns att läsa i sin helhet på [Statskontorets hemsida](#).

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Stadsledningsledningskontoret är positivt till Statskontorets förslag. .

Miljö- och hälsoskyddsnämnden 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.

Mina synpunkter

Det är bra att Statskontoret föreslår att länsstyrelsernas tillsynsvägledningsansvar förtydligas och begränsas till de områden där länsstyrelserna bedriver egen operativ tillsyn. Den nuvarande tvåstegsmodellen, där de centrala myndigheterna ska vägleda länsstyrelserna och länsstyrelserna ska vägleda kommunerna fungerar inte. Denna modell bör överges.

Tillsynsvägledningsansvaret ska 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 ska flyttas måste styrgruppen ges en helt annan och mer allsidig sammansättning.

Det är viktigt att kompetens samlas centralt för att tillsynsinstanserna ska kunna dra nytta av den samlade kunskapen. Detta kan spara både tid och pengar och leder till att alla instanser kan basera sin verksamhet på samma kunskapsunderlag.

I övrigt hänvisar jag till förvaltningarnas remissvar.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen ”Vägledning till en bättre tillsyn, en utvärdering av tillsynsvägledningen på miljöområdet” hänvisas till vad som sägs i promemorian.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Stockholm den 15 januari 2015

KATARINA LUHR

Bilaga

Statskontorets redovisning – ”Vägledning till en bättre tillsyn, en utvärdering av tillsynsvägledningen på miljöområdet”, sammanfattning

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Remissammanställning

Ärendet

Statskontoret 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.

Statskontorets utredning och remissvaren på utredningen kommer att beaktas av Miljömyndighetsutredningen som ska 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 samarbetsprojekt, kan stärka samsynen mellan operativa och tillsynsvägläddande 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.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och miljö- och hälsoskydds nämnden.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 10 december 2014 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret bedömer att de förslag som Statskontoret presenterar kan leda till förbättrad tillsynsvägledning och samverkan inom området.

Det är bra att länsstyrelsernas tillsynsvägläddningsansvar begränsas. Den nuvarande tvåstegsmodellen, där de centrala myndigheterna ska vägleda länsstyrelserna och länsstyrelserna ska vägleda kommunerna, bör överges. Tillsynsvägläddningsansvaret måste ligga kvar på de centrala statliga myndigheterna, men kan samordnas genom Miljösamverkan Sverige. Här måste kommunernas framtida roll säkerställas.

Stadsledningskontoret bedömer att förslagen inte kommer att ha någon påverkan på stadens organisation, budget eller mål. Staden är idag, genom miljö- och hälsoskydds nämnden, starkt bidragande till den samverkan i Stockholms län som bedrivs inom den kommunala tillsynen för miljöskydd, hälsoskydd och livsmedelskontroll. Den verksamheten bedrivs i samverkansorganet Miljösamverkan Stockholms län, MSL, och

förväntas kunna fortgå under oförändrade former.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 16 december 2014 att godkänna och överlämna miljöförvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 30 november 2014 har i huvudsak följande lydelse.

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 tillsynsmyndigheternas, 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 ska vägleda länsstyrelserna och länsstyrelserna ska 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 ska 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 miljötillsynen och därmed miljöprestandan i de verksamheter som bedriver miljöfarlig verksamhet.

Det krävs också att vägledningar 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 tillsynsvägledande myndigheten. 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 behövs 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 länsstyrelserns 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 erfar 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, 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 ska 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 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 ska 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 Naturvårds-verket, 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. De data som ska rapporteras måste naturligtvis finnas tillgängliga och ha registrerats i kommunernas system så att den tämligen enkelt kan sökas ut och lämnas till Naturvårdsverket.

Det ska 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.