



2014:17

Vägledning till en bättre tillsyn

En utvärdering av tillsynsvägledningen på miljöområdet



Sammanfattning

I syfte att åstadkomma en ändamålsenlig tillsyn har samtliga länsstyrelser och 14 centrala myndigheter i uppgift att ge tillsynsvägledning till de myndigheter som har operativt tillsynsansvar på miljöområdet, främst länsstyrelser och kommuner. Med tillsynsvägledning avses stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna samt samordning, uppföljning och utvärdering av operativ tillsyn. I syfte att verka för samråd och samverkan i miljötillsynsfrågor finns inom Naturvårdsverket Tillsyns- och föreskriftsrådet (ToFR). Det bedrivs även frivillig samverkan kring tillsyn inom ramen för nationella och regionala samverkansorgan. Bland dessa bör särskilt nämnas länsstyrelsernas samverkansorgan Miljösamverkan Sverige.

På uppdrag av regeringen (Miljödepartementet) har Statskontoret utvärderat tillsynsvägledningen på miljöområdet.

Bristande enhetlighet och otydliga ansvarsgränser

Statskontorets utvärdering visar att kvaliteten på vägledningen varierar mellan de tillsynsvägledande myndigheterna och mellan olika tillsynsområden inom miljöbalken. Utvärderingen visar även att det finns ett missnöje med arbetet inom ToFR, bl.a. för att de medverkande myndigheterna inte anses avsätta tillräckligt med tid för arbetet. Statskontorets iakttagelser ligger i linje med vad som framkommit i tidigare genomförda utvärderingar.

Statskontoret bedömer att ett av de största problemen inom tillsynsvägledningen är att vägledningskompetensen brister på vissa områden, vilket i sin tur riskerar att leda till brister i tillsynens effektivitet, rätts-säkerhet och enhetlighet. Samtidigt konstaterar Statskontoret att det sammantaget finns en omfattande kompetens hos de inblandade aktörerna. Den vägledningskompetens som tidigare fanns mer koncentrerad

på central nivå, främst på Naturvårdsverket, är i dag emellertid mer utspridd och decentraliserad.

Även vad gäller uppföljning, utvärdering och rapportering av tillsynens resultat finner Statskontoret brister i enhetligheten.

Ytterligare ett problem är att ansvarsgränserna mellan länsstyrelsernas och de centrala myndigheternas tillsynsvägledning i vissa fall är otydliga. Statskontoret bedömer att de oklarheter som finns i stor utsträckning beror på att länsstyrelsernas vägledningsansvar är otydligt reglerat.

Statskontorets förslag

Ett utvecklat Miljösamverkan Sverige för att stärka samverkan och samla kompetensen inom tillsynsvägledningen

Statskontoret bedömer att samverkan inom tillsynsvägledningen behöver stärkas för att bättre utnyttja den samlade kompetensen på tillsynsområdet. Det handlar dels om att skapa en bättre överblick över den tillsynsvägledning som ges av centrala och regionala myndigheter, dels om att ta till vara den kunskap som finns hos centrala och regionala myndigheter, kommuner och nationella respektive regionala samverkansorgan.

Statskontoret föreslår därför att den frivilliga samverkan som i dag bedrivs inom Miljösamverkan Sverige utvecklas i syfte att stärka samverkan mellan de myndigheter som har ansvar för tillsynen på miljöområdet. Miljösamverkan Sverige är i dag huvudsakligen ett samarbetsprojekt mellan länsstyrelserna. Statskontoret föreslår att organisationen utvecklas och utvidgas så att Naturvårdsverket, Jordbruksverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Folkhälsomyndigheten, länsstyrelserna samt kommunerna ingår.

Det nya Miljösamverkan Sveriges främsta uppgift bör enligt Statskontorets förslag bli att öka samsynen mellan de operativa och tillsynsvägledande myndigheterna, för att på så sätt åstadkomma en mer enhetlig hantering i tillsynsfrågor. Samverkansorganet ska fungera som en nod för den vägledningskunskap som finns spridd i landet. I detta

ingår att samla och, via webben, göra exempelvis centrala myndigheters vägledning, rättsfall och broschyrer tillgängliga.

I samverkansorganets uppdrag bör också ingå att identifiera behov av vägledning på olika områden och utifrån dessa ta initiativ till att ta fram handledningar och riktlinjer för tillsyn m.m. De centrala myndigheterna bör ha i uppdrag att kvalitetssäkra de handledningar, riktlinjer m.m. som tas fram på initiativ av det nya Miljösamverkan Sverige.

Ett huvudskäl till att ge ett utvecklat Miljösamverkan Sverige uppdraget att stärka samverkan är att behålla det underifrånperspektiv, det engagemang och den nära koppling till den operativa tillsynen som präglar samarbetet inom det nuvarande Miljösamverkan Sverige.

Miljösamverkan Sverige bör bli ett särskilt samverkansorgan inom Länsstyrelsen i Västra Götalands län

För att ge det nya Miljösamverkan Sverige en stabil organisatorisk grund föreslår Statskontoret att det organiseras som ett särskilt samverkansorgan inom Länsstyrelsen i Västra Götalands län. Samverkansorganet bör regleras i länsstyrelsernas gemensamma instruktion.

Statskontoret bedömer att det är lämpligt att placera Miljösamverkan Sverige inom en länsstyrelse dels för att behålla den nära kopplingen till den operativa tillsyn som länsstyrelserna bedriver, dels för att länsstyrelserna har det bredaste vägledningsansvaret av samtliga myndigheter. Bedömningen görs även mot bakgrund av att Miljösamverkan Sverige redan i dag har sin organisatoriska hemvist inom länsstyrelserna och där visat sig fungera bra.

Skälet till att placera Miljösamverkan Sverige inom Länsstyrelsen i Västra Götalands län är att den redan i dag fungerar som en informell expertmyndighet för tillsynsvägledning. Länsstyrelsen i Västra Götalands län biträder i nuläget också det nuvarande Miljösamverkan Sverige med viss administration.

För att ge Miljösamverkan Sverige en mer robust finansiering föreslår Statskontoret att det i regleringsbrevet till länsstyrelserna i en särskild anslagspost anslås medel till Länsstyrelsen i Västra Götalands län för samverkansorganets verksamhet.

Tillsyns- och föreskriftsrådet avvecklas

Statskontorets förslag innebär att Miljösamverkan Sverige övertar delar av Tillsyns- och föreskriftsrådets (ToFR) nuvarande uppgifter. Som en konsekvens av Miljösamverkan Sveriges breddade uppdrag föreslår därför Statskontoret att ToFR avvecklas.

Länsstyrelsernas tillsynsvägledningsansvar begränsas

Länsstyrelserna har i dag ett mycket omfattande tillsynsvägledningsansvar. De ska ge vägledning inom alla miljöbalkens tillsynsområden. Statskontoret bedömer att länsstyrelsernas vägledning uppdrag inte är realistiskt. Statskontoret föreslår därför att uppdraget att ge stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna avgränsas till de tillsynsområden där länsstyrelserna har egen operativ tillsyn. Inom övriga tillsynsområden föreslår Statskontoret att länsstyrelserna även fortsättningsvis ska ha ett samordnande och uppföljande uppdrag. Det innebär att länsstyrelserna exempelvis bör hjälpa de centrala myndigheterna med tillsynsvägledningskampanjer inom länet oavsett vägledningsområde. Den exakta avgränsningen av de områden som länsstyrelserna ska ge stöd och råd inom behöver dock utredas närmare.

Genom att begränsa länsstyrelsernas vägledningsansvar avseende stöd och råd till vissa preciserade områden och uppgifter bedömer Statskontoret att ansvarsgränserna mellan centrala myndigheter och länsstyrelserna blir tydligare och förutsättningarna för myndigheterna att fullgöra sina uppgifter därmed förbättras.

Utökad ansvar för Naturvårdsverket att följa upp och rapportera om tillsynens resultat

Statskontoret konstaterar att det saknas samlad och enhetlig information om vilken tillsyn som bedrivs. Sådan information är av stor betydelse för möjligheten att utvärdera vilka resultat tillsynen leder till.

Statskontoret föreslår därför att Naturvårdsverket får i uppdrag att samla in sådan information. Statskontoret bedömer att genom att samla ansvaret hos en myndighet ökar förutsättningarna för att den information som samlas in är jämförbar både över landet och över tid.

För att Naturvårdsverket ska ha möjlighet att samla in uppgifter om den operativa tillsyn som bedrivs föreslår Statskontoret att de operativa

tillsynsmyndigheterna får ett utpekat ansvar att lämna de uppgifter om tillsynen till Naturvårdsverket som myndigheten anser sig behöva.

Statskontoret föreslår också att Naturvårdsverket får rätt att meddela närmare föreskrifter om vilken information som de operativa myndigheterna ska lämna samt hur och när informationen ska lämnas.

I dag ska Naturvårdsverket årligen till regeringen redovisa hur tillsynen kan utvecklas. Även länsstyrelserna ska enligt återkommande uppdrag i myndigheternas regleringsbrev lämna en redovisning om detta. Statskontoret bedömer att det inte är ändamålsenligt att både Naturvårdsverket och länsstyrelserna har liknande uppdrag. Statskontoret föreslår därför att regeringen ger Naturvårdsverket i uppdrag att samlat redovisa hur tillsynen kan utvecklas. Statskontoret bedömer att detta förbättrar förutsättningarna att i redovisningen ge en helhetsbild av behoven i landet.