

Lena Callermo
Tel: 08-698 1242
lena.callermo
@naturvardsverket.se

PM
2007-10-26 Dnr 710-7074-07 Rt

Utveckling av miljöbalkstillsynen

Sammanfattning av förslag:

1. Regional miljösamverkan

Miljösamverkan bör ha en miniminivå i samtliga län för att sedan kunna utvecklas vidare utifrån regionala behov. Följande bör gälla för alla län:

- Länsstyrelserna bör lämpligen initiera och driva regional miljösamverkan och ta en tydlig samordningsroll i länet för tillsynsvägledningen.
- Genom samarbetet i Miljösamverkan Sverige arbetar länsstyrelserna och Naturvårdsverket för en hög grad av effektivitet, likvärdighet och kvalitet i tillsynsarbetet. Därigenom ges också likformigt underlag för regional miljösamverkan.
- Regional miljösamverkan bör användas som forum för nyttjande av resurser på ett effektivt sätt utifrån länsstyrelsernas och kommunernas gemensamma intressen och behov. Kan t ex omfatta utbildningar, uppföljningar, kampanjer/tematillsyn.
- Regional miljösamverkan bör vara ett forum för miljömålsinriktning av tillsynen, samt för prioritering med utgångspunkt från väsentlighet och risk

Plan för den regionala tillsynsvägledningen bör införas som ett mål och återrapporteringskrav i länsstyrelsernas regleringsbrev. I samband härmed bör anges i målet att tillsynsvägledningen lämpligen samordnas med en regional miljösamverkan.

2. Utveckling av Tillsyns- och föreskriftsrådet (ToFR)

En kärna bör formellt bildas inom ToFR, som förslagsvis består av Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Socialstyrelsen, Jordbruksverket, samt en representant vardera för länsstyrelserna och kommunerna. Uppdraget bör förtydligas och särskild vikt läggas vid att skapa enhetlighet i tillsynsvägledningen från dessa myndigheter, med utvecklingsmöjligheten att övriga rådsmyndigheter kan ansluta sig till de resultat som kommer fram. Arbetet bör syfta till att effektivisera den operativa tillsynen och inriktas på att samverka för

effektivare resursutnyttjande, samordna begrepp, eftersträva samsyn där samsyn behövs samt att stödja och följa upp länsstyrelsernas tillsynsvägledning och regional miljösamverkan.

Uppdraget bör formaliseras i tillsynsvägledande ”kärn-myndigheters” respektive instruktioner.

3. Långsiktig planering och prioritering av tillsynsvägledningen

Genom tydlig planering från central nivå kan länsstyrelserna och kommunerna bättre planera sitt deltagande i nationella tillsynsprojekt och genomförandet av egeninitierade tillsynsprojekt på regional och lokal nivå. För största möjliga effektivitet är det viktigt att centrala myndigheter samordnar sig i tillsynsfrågor som har koppling till varandra. Kravet på planerad tillsynsvägledning bör formaliseras genom att mål och återrapporteringskrav införs i länsstyrelsernas och övriga tillsynsvägledande ”kärn-myndigheters” regleringsbrev.

Bakgrund – Tillsynsvägledning (TVL) i samverkan

Miljöbalkens tillsynsområde och myndighetsorganisation är komplex. Myndigheter på tre administrativa nivåer med mångåriga tillsynstraditioner enligt olika lagstiftningar och med personal som tidigare inte delat vare sig lagstiftning, arbetsförutsättningar, begreppsapparat, finansieringsformer eller arbetssätt tidigare skulle i och med balkens tillkomst börja samverka inom miljöbalkens ramverk. Balken har nu gällt i drygt 8 år och det har visat sig vara svårt att nå en ändamålsenlig samverkan mellan myndigheter i detta komplexa system.

Önskemålen om stöd och råd från de operativa myndigheterna är omfattande till innehåll, bredd och mängd. Tillsynsmyndigheter såväl på regional som lokal nivå framför brister på samordning, tydlighet, kontinuitet och framförhållning samt efterlyser en långsiktigt planerad och prioriterad tillsynsvägledning som är anpassad efter verkliga behov.

Miljösamverkan

Samverkansbehovet mellan myndigheter inom Miljöbalkens område är stort, såväl regionalt som nationellt. Miljösamverkan kallas de samarbeten i projektform som börjat växa fram inom landet, först på regional och sedermera på nationell nivå. Miljösamverkan fyller viktiga syften och har visat sig ge mycket goda resultat.

Miljösamverkan Sverige

Samarbetet har till syfte att få till stånd en ökad samsyn länsstyrelserna emellan, och mellan länsstyrelserna och Naturvårdsverket, för en mer enhetlig hantering i tillsynsfrågor. Genom Miljösamverkan Sverige stödjer länsstyrelserna varandra i såväl den tillsynsvägledande som den operativa tillsynsrollen. Målsättningen är att Miljösamverkan Sverige ska medföra ett bättre resursutnyttjande, bidra till kompetensutveckling och ge upphov till likartade förutsättningar att bedriva ett bra tillsynsarbete. Arbetssättet innebär, populärt uttryckt, att inte alla länsstyrelser behöver uppfinna hjulet varje gång. Arbetet bedrivs i projektform enligt en prioriterad plan inom ramen för avsatta medel.

Miljösamverkan på regional nivå- Goda exempel

Västra Götaland http://www.miljosamverkan.se/vgrtemplates/Start_43318.aspx

Kronoberg <http://www.miljosamverkan.kronoberg.se/>

Sydost (Kalmar län) <http://www.miljosamverkansydost.se/>

Stockholms län

<http://www.miljosamverkanstockholm.se/home/index.asp?sid=3543&mid=1>

F län (Jönköping) <http://www.miljosamverkanf.se/start.php>

Skåne <http://www.m.lst.se/index.cfm?page=51177109-E78E-BC02-06C962F889C9F7CF>

Halland

http://www.regionhalland.se/extra/pod/?action=pod_show&id=87&module_instance=2

Regional miljösamverkan – miniminivå

De befintliga samverkansprojekten arbetar främst med samordning av tillsynen inom länen. Just samordning av tillsynen har visat sig vara ett arbetssätt som fungerar utmärkt med samverkansprojekt. Denna samordning kan utvecklas vidare i syfte att stärka miljömålsperspektivet i tillsynen. Genom en ökad samordning mellan länen inom Miljösamverkan Sverige kan arbetet ske med en god effektivitet och kvalitet och bidra till en likvärdig tillsyn i landet.

Regional miljösamverkan bör ha en miniminivå i samtliga län för att sedan kunna utvecklas vidare utifrån regionala behov. En utvecklingsmöjlighet är att även behandla frågor som gäller angränsande lagstiftningar såsom Livsmedelslagen, Djurskyddslagen.

I begreppet Tillsynsvägledning inryms förutom ”Samordning” även ”Uppföljning och utvärdering” samt ”Råd och Stöd”. Dessa delar utgör mer direkt myndighetsarbete och det är alla tillsynsvägledande myndigheters uppgift i sitt ordinarie arbete.

Även dessa delar av tillsynsvägledningsarbetet behöver stärkas. Detta kan exempelvis göras genom att i länsstyrelsernas regleringsbrev införa ett mål och återrapporteringskrav gällande obligatoriska regionala tillsynsvägledningsplaner, som utgår både från kommunernas önskemål om vägledning samt statens behov av enhetlig tillsyn i länet.

Följande bör gälla för alla län:

- Länsstyrelserna bör lämpligen initiera och driva regional miljösamverkan och ta en tydlig samordningsroll i länet för tillsynsvägledningen.
- Regional miljösamverkan bör vara ett forum för miljömålsinriktning av tillsynen, samt för prioritering med utgångspunkt från väsentlighet och risk.
- Genom samarbetet i Miljösamverkan Sverige arbetar länsstyrelserna och Naturvårdsverket för en hög grad av effektivitet, likvärdighet och kvalitet i tillsynsarbetet. Därigenom ges också likformigt underlag för regional miljösamverkan.
- Regional miljösamverkan bör användas som forum för nyttjande av resurser på ett effektivt sätt utifrån länsstyrelsens och kommunernas

gemensamma intressen och behov. Kan omfatta utbildningar, uppföljningar, kampanjer/tematillsyn.

Regional miljösamverkan bör tas upp som lämplig arbetsform i samband med mål och åiterrapporteringskrav i länsstyrelsens regleringsbrev.

Kvalitetssäkring av tillsynen

Den operativa tillsynen enligt Miljöbalken utgår från en fortlöpande process där planering, genomförande, uppföljning/utvärdering och förbättring följer på varandra. Denna fyrstegsmodell för ständig förbättring har samma grundläggande uppbyggnad som ett ledningssystem för exempelvis kvalitet eller miljö. Tillsynsvägledning (TVL) innebär såväl stöd, råd, samordning, uppföljning och utvärdering. Det bör vara en ambition att även i TVL arbeta med de fyra stegen för ständig förbättring.

Plan för tillsynsvägledning

Generellt kan sägas att genomförandet av tillsynsvägledningen stått i fokus, medan såväl planering som utvärdering och förbättring inte skett i så hög grad hittills. Trots detta har behoven av stöd och råd ute i landet vida överstigit de resurser som står till buds. I och med den treåriga plan för TVL som Naturvårdsverket gjort har behoven samlats och analyserats och strategiska val har gjorts för tillsynsvägledningens olika delar. En metodik för planeringen utvecklades parallellt och har också beskrivits. Det bör vara obligatoriskt för miljöbalkens ”kärnmyndigheter” att årligen planera sin tillsynsvägledning. Detta kan lämpligen formaliseras genom att mål och åiterrapporteringskrav införs i länsstyrelsernas och övriga ”kärn-myndigheters” regleringsbrev. Miljösamverkan Sverige har ett projekt om regional TVL innevarande år, där bl a planering av TVL ingår. Här finns goda möjligheter att ta tillvara de erfarenheter Naturvårdsverket gjort. Om länsstyrelserna tar denna möjlighet till utveckling finns goda utsikter att uppnå ett systematiskt TVL-arbete på regional nivå.

Följande föreslås:

- Samtliga ”kärn-myndigheter” enligt miljöbalken bör få till uppgift att årligen göra en plan för sin tillsynsvägledning. Kravet införs lämpligen som ett mål och åiterrapporteringskrav i respektive myndighets regleringsbrev.

Utvärdering av operativ tillsyn

Uppdraget att tillsynsvägleda enligt Miljöbalken innefattar stöd, råd, samordning samt uppföljning och utvärdering. Det innebär att den operativa tillsynen ska utvärderas av den eller de myndigheter som vägleder på området, enligt den ansvarsfördelning som finns i tillsynsförordningen. Exempelvis ska Naturvårdsverket följa upp och utvärdera länsstyrelsernas operativa tillsyn och länsstyrelserna ska följa upp och utvärdera kommunernas operativa tillsyn.. Resultatet utgör en viktig information i förbättringsarbetet av tillsynsvägledningen.

Kollegial granskning

En möjlighet till utvärdering myndigheter emellan håller på att utvecklas i Tillsyns- och föreskriftsrådets regi. Det är en översättning till svenska förhållanden av en granskning inom EU där Sverige valt att låta sig granskas av en grupp inspektörer från 5 andra länder (IRI). Vid granskningen fokuseras en rad frågeställningar såsom organisation, arbetsbelastning, kompetens, arbetssätt, rutiner med mera. Granskningsteamet består av en begränsad grupp av myndighetspersoner med stor egen erfarenhet på de områden som granskats. De slutsatser som teamet kommer fram till formuleras dels såsom ”Goda exempel” dels såsom ”Möjligheter till förbättring”. De granskade myndigheterna i EU-projektet uppfattade projektet som mycket givande för det egna kvalitetsarbetet. Modellen bedöms som en mycket god möjlighet till samverkan för ökad kvalitet.

Utveckla ToFR

Redan vid miljöbalkens tillkomst förutsågs att samverkan mellan myndigheter skulle bli en viktig framgångsfaktor i arbetet. Därför inrättades Tillsyns- och föreskriftsrådet (ToFR). Rådet regleras genom Naturvårdsverkets instruktion och är ett organ för samverkan och samråd. Antalet medlemmar i rådet är stort – 15 st – och samverkan blir inte så effektiv som den skulle behöva vara. Detta beror även på att de tillsynsvägledande statliga myndigheterna lyder under regeringen, men är organiserade under flera departement och att myndigheternas regleringsbrev lägger varierad vikt vid tillsynsvägledning enligt MB.

Samverkan inom rådet bör utvecklas för att bli mer effektiv. En möjlighet som har prövats är att låta en kärna av rådets myndigheter – de mest ”miljöbalkstunga” (Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Socialstyrelsen, Jordbruksverket, samt en representant vardera för länsstyrelserna och kommunerna). få utgöra en särskild grupp med ett större uppdrag att samverka. Detta uppdrag bör formaliseras genom att det skrivs in i samtliga de ingående myndigheternas instruktioner. Uppdraget bör vara att bli mer enhetliga i TVL-arbetet och skapa konkreta resultat av samverkan under MB. Ett mål bör vara att kommunerna ska kunna bli mer effektiva i sitt tillsynsarbete, vilket i förlängningen kan komma verksamhetsutövarna till del. Därmed kan detta förslag även verka i riktningen att minska företagets administrativa kostnader, i enlighet med ett aktuellt regeringsuppdrag.

En kärna bör bildas inom ToFR, som förslagsvis består av Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Socialstyrelsen, Jordbruksverket, samt en representant vardera för länsstyrelserna och kommunerna. Uppdraget bör förtydligas och särskild vikt läggas vid att skapa enhetlighet i tillsynsvägledningen från dessa myndigheter, med utvecklingsmöjligheten att övriga rådsmyndigheter kan ansluta sig till de resultat som kommer fram. Arbetet bör syfta till att effektivisera den operativa tillsynen och inriktas på att samordna resurser, samordna begrepp, eftersträva samsyn där samsyn behövs samt att stödja och följa upp regional miljösamverkan.

Uppdraget bör formaliseras i tillsynsvägledande ”kärn-myndigheters” instruktioner.