



UPPDRAGSPLAN 2020-06-17

Framtagande av en nationell strategi för miljöbalkstillsynen

Beställare

Beställare av denna uppdragsplan är de fem centrala myndigheterna i Tillsyns- och föreskriftsrådet som har beslutat att tillsammans ta fram en nationell strategi för miljöbalkstillsynen. Tillsyns- och föreskriftsrådet, som utgör styrgrupp för arbetet, ansvarar för att godkänna den myndighetsgemensamma uppdragsplanen.

Uppdragsledare

Samtliga tillsynsområdesansvariga på respektive central myndighet i Tillsyns- och föreskriftsrådet.

Innehåll

1.	Syfte med strategin	3
2.	Bakgrund	3
3.	Leveranser	4
3.1.	Avgränsning	4
4.	Roller och ansvar	5
4.1.	Övergripande ansvar	5
4.2.	Styrgrupp	5
4.3.	Central arbetsgrupp	5
4.4.	Central myndighet	6
5.	Genomförande	7
5.1.	Om Metodstöd och Tidsplan	7
5.2.	Kommunikation och delaktighet	7
5.3.	Riskhantering	7
6.	Leverans och överlämning för beslut	8
7.	Bilagor	9
7.1.	Bilaga 1 Metodstöd för framtagande av strategin	9
7.2.	Bilaga 2 Innehållsförteckning i webbaserad strategi	9
7.3.	Bilaga 3 Tidsplan i Gantt-schema	9
7.4.	Bilaga 4 Kommunikationsaktiviteter	9

1. Syfte med strategin

Den primära målgruppen för en nationell strategi för miljöbalkstillsynen är de operativa tillsynsmyndigheterna; kommuner, länsstyrelser och Försvarsinspektören för hälsa och miljö. Tillsynsmyndigheternas uppdrag är att i nödvändig utsträckning kontrollera efterlevnaden av miljöbalken. Det är också utgångspunkten för strategin som syftar till att lyfta fram den kontroll som har en extra hög angelägenhetsgrad ur ett nationellt perspektiv. Detta görs genom att strategin pekar ut fokusområden för kontrollen med preciseringar. Preciseringarna förtydligar vilken tillsyn som är angelägen och/eller de mål och åtgärder som behövs för att stärka fokusområdet. Närmare hur fokusområden väljs ut framgår av bilaga 1 ”Metodstöd för framtagande av strategin”.

Arbetet med att ta fram en nationell strategi för miljöbalkstillsynen fyller också funktionen att;

- Utgöra en process som identifierar och lyfter fram kontrollområden, fokus och insatser som är av nationell prioritet
- Genom en samlad omvärldsbevakning tidigt kunna fånga upp kommande miljö- och hälsorisker och hot samt omsätta det till tillsynsinsatser
- Uppmärksamma när andra styrmedel än tillsyn behövs
- Bidra till en helhetssyn och samordning av den operativa miljöbalkstillsynen utifrån ett genomförandeperspektiv
- Stärka myndighetssamverkan och informationsutbyte mellan miljöbalksmyndigheterna
- Underlätta tillsynsmyndigheternas planering av tillsyn
- Verka för att tillsynen bedrivs effektivare och får ett större genomslag
- Knyta ihop vägledning med genomförande
- Synliggöra vad som behöver följas upp och utvärderas

2. Bakgrund

Sveriges modell med en decentraliserad miljöbalkstillsyn, regional och lokal, innebär både fördelar och utmaningar. De 290 kommunerna och 21 länsstyrelserna behöver tillämpa lagstiftningen likvärdigt. En viktig förutsättning för det är en sammanhållen nationell styrning. Det lokala och regionala perspektivet har en självklar plats i tillsynen men avsaknad av ett nationellt perspektiv gör att de frågor som prioriteras i tillsynen varierar mer än vad regionala och lokala förhållanden motiverar. Detta riskerar att leda till att tillsynen brister i effektivitet. Tillsyn som är särskilt angelägen utifrån ett nationellt miljö- eller hälsoproblem, eller indikationer på bristande regelefterlevnad, får inte sådant genomslag som är önskvärt för att effektivt bidra till att miljö kvalitetsmålen nås.

Miljö tillsynsutredningen *Miljö tillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet*, SOU 2017:63, är den senaste i en rad av utredningar som lyfter behovet att tillsynsmyndigheterna, länsstyrelser och kommuner, får ett bättre nationellt stöd från de tillsynsvägläggande

myndigheterna. Ett av miljötillsynsutredningens förslag för att stärka tillsynen är ett framtagande av en nationell strategi för miljöbalkstillsynen, ett förslag som har fått ett positivt mottagande i remissvaren.

Enligt miljötillsynsförordningen (2011:13) ges de nationella myndigheterna ansvar att samordna och koordinera sin tillsynsvägledning samt att samordna operativ tillsyn. En nationell strategi för miljöbalkstillsynen är ett sätt att fullgöra dessa uppdrag.

Tillsyns- och forskningsrådet har under 2019 arbetat med att närmare konkretisera vad en nationell strategi för miljöbalkstillsynen ska syfta till och vad den bör innehålla. Rådets arbete har legat till grund för Naturvårdsverkets, Havs- och vattenmyndighetens, Jordbruksverkets, Kemikalieinspektionens och Folkhälsomyndighetens beslut, januari 2020, om att i samverkan ta fram en nationell strategi.

3. Leveranser

Denna uppdragsplan avser arbetet med att ta fram och publicera en nationell strategi för miljöbalkstillsynen som omfattar perioden 2022 - 2027. Strategin kommer i sin helhet att vara webbaserad och innehålla de delar som framgår av bilaga 2 "Innehållsförteckning i en webbaserad strategi". Strategin kommer att ligga med egen huvudrubrik på Naturvårdsverkets webbplats, med egen layout och med medverkande centrala myndigheters loggor.

I arbetet ingår, vilket också framgår av innehållsförteckningen, att ta fram en övergripande plan för hur strategin ska följas upp.

För att göra strategin användarvänlig ur ett tillsynsperspektiv delas den in i sju olika så kallade tillsynsområden. Vart och ett med egna fokusområden och preciseringar.

- tillsyn natur, artskydd områdesskydd m.m.
- tillsyn vattenverksamhet
- tillsyn miljöfarlig verksamhet
- tillsyn förorenade områden
- tillsyn hälsoskydd
- tillsyn kemikalier
- tillsyn avfall

Dessa tillsynsområden avspeglar merparten av den tillsyn som kommuner, länsstyrelser och Försvarsinspektören för hälsa och miljö utför.

3.1. Avgränsning

Den nationella strategin för miljöbalkstillsynen förväntas utvecklas med tiden och med viss regelbundenhet revideras och omfatta nya perioder. Vidare ska strategin följas upp och utvärderas. Denna uppdragsplan innefattar inte det fortsatta arbetet med utveckling och uppföljning av strategin.

4. Roller och ansvar

4.1. *Övergripande ansvar*

Ansvar för att ta fram och besluta om en nationell strategi för miljöbalkstillsynen delas av Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket, Folkhälsomyndigheten och Kemikalieinspektionen. Naturvårdsverket ansvarar för samordning av arbetet och en kanslifunktion.

4.2. *Styrgrupp*

Tillsyns- och forskningsrådet utgör styrgrupp för den centrala arbetsgruppens arbete med att ta fram den nationella strategin för miljöbalkstillsynen. I händelse av att Tillsyns- och forskningsrådet läggs ned utgörs styrgruppen av representanter, på chefsnivå, från samtliga myndigheter som idag ingår i rådet. Styrgruppens funktion är att godkänna denna uppdragsplan, följa arbetet, ge råd och särskilt uppmärksamma att samtliga centrala miljöbalksmyndigheter har beretts möjlighet att bidra i strategiarbetet, besluta om avvikelser från uppdragsplan samt godkänna att förslaget till nationell strategi är färdigberett för beslut. Val av fokusområden och preciseringar ligger inte på styrgruppen att besluta om. Beslut om att stå bakom strategin tas av Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket, Folkhälsomyndigheten respektive Kemikalieinspektionen.

4.3. *Central arbetsgrupp*

Arbetsgruppen bemannas av samordningsansvariga från respektive central myndighet samt av representanter för kommunerna och länsstyrelser. Arbetsgruppen samordnas av Naturvårdsverket.

Den centrala arbetsgruppens funktion är att vara en gemensam operativ plattform för samverkan i arbetet med framtagandet av strategin, från nulägesanalys till förslag på fokus för bastillsynen, kontrollen och vägledningen. Flera av tillsynsområdena har överlapp med varandra och den centrala arbetsgruppen har en viktig roll att uppmärksamma angelägna behov av koordinering. Arbetet i gruppen präglas av ett gemensamt ansvar att se till att strategin bygger på tillsynsmyndigheternas förutsättningar och att strategin speglar en helhetssyn kring miljöbalkstillsynen.

Arbetet innefattar att;

- Bevaka att arbetet med strategin går i takt och följer uppdragsplanen.
- Vid behov omfördela ansvar för en viss del av ett tillsynsområde, d v s. vilken central myndighet som bereder lägesbild och behov av fokusområde för den delen.
- Identifiera när prioriterade fokusområden berör flera tillsynsområden och när samordning behöver ske. När dessa frågor ska diskuteras i detalj bör det dock ske separat med de myndigheter som de facto är berörda.
- Dela erfarenheter kring utmaningar och möjligheter i strategiarbetet i syfte att lösa dem gemensamt eller inspireras.
- Lyfta behov av gemensamma kommunikationsinsatser för att göra strategiarbetet känt.

- Arbeta fram strategins slutliga utformning.

Vidare har den centrala arbetsgruppen ett övergripande ansvar för att övriga tillsynsvägledande myndigheter ges möjlighet att vara delaktiga och bidra till strategiarbetet.

4.4. Central myndighet

Respektive central myndighet med ansvar för ett tillsynsområde ansvarar för att ta initiativ till och leda samverkan med tillsynsmyndigheter och andra centrala myndigheter som är berörda av tillsynsområdet, bereda och ta fram det slutliga förslaget till tillsynsområdets fokusområden med preciseringar.

Den centrala myndigheten har stort utrymme att utifrån sina förutsättningar och tillsynsområdets karaktär lägga upp det interna och externa arbetet på bästa sätt. Arbetet med att ta fram strategin sker lämpligen samordnat med processen för att ta fram tillsynsvägledningsplaner. Redan etablerade nätverk, möten mm bör kunna användas under arbetets gång.

Nedan framgår fördelningen av ansvar för de olika tillsynsområdena. Tillsyn av jordbruk, som kan innefatta såväl miljöfarlig verksamhet som avfalls- och kemikaliehantering, utgör inget eget tillsynsområde i strategin. Jordbruksverket ansvarar dock för lägesbilden inom tillsyn jordbruk samt för beredning av fokusområden och preciseringar som kopplar till tillsyn jordbruk. Dessa läggs i förekommande fall in under det tillsynsområde som är mest relevant.

- tillsyn natur, artskydd, områdesskydd m.m. (NV)
- tillsyn vattenverksamhet (HaV)
- tillsyn miljöfarlig verksamhet (NV)
- tillsyn förorenade områden (NV)
- tillsyn hälsoskydd (FOHM)
- tillsyn kemikalier (KEMI)
- tillsyn avfall (NV)
- *tillsyn jordbruk (SJV)*

Arbetsgrupp per tillsynsområde

För att tillsynsperspektivet ska vara en röd tråd i den centrala myndighetens arbete ska samtliga tillsynsområden ha en arbetsgrupp där deltagare från tillsynsmyndigheter ingår. Även andra nationella miljöbalksmyndigheter med koppling till tillsynsområdet kan ingå i arbetsgruppen. Arbetsgruppens funktion är att vara delaktig och bidra i de olika stegen i metodstödet i den omfattning som framgår av bilaga 3 ”Tidsplan i Gantt-schema”.

Det är med stöd av arbetsgruppen som analyserna görs, prioriterade fokusområden identifieras och preciseras. Omfattning av arbetet är avhängigt tillsynsområdets storlek. Respektive central myndighet ansvarar för att arbetet drivs resurseffektivt och ändamålsenligt.

5. Genomförande

5.1. *Om Metodstöd och Tidsplan*

Det kommer att vara nödvändigt att arbetet med att ta fram strategin sker synkroniserat och att olika delleveranser är tydligt tidsatta. Vidare behövs regelbundna avstämningar mellan tillsynsområdena, med styrgruppen samt också utrymme för att ta in synpunkter från tillsynsmyndigheterna under arbetets gång. Närmast kan arbetet beskrivas som att framtagandet av strategin utgör ett huvudprojekt som inrymmer flera delprojekt där respektive tillsynsområde svarar för sin egna planering inom de ramar som huvudprojektet ger.

Bilagorna 1 och 3, ”Metodstöd för framtagande av strategin” och ”Tidsplan i Gantt-schema”, utgör tillsammans genomförandebeskrivningen av huvudprojektet. Respektive tillsynsområde och kansliet gör utifrån denna sina egna projektplaner.

5.2. *Kommunikation och delaktighet*

En nationell strategi för miljöbalkstillsynen får sitt genomslag utifrån att den är känd, att processen har varit transparent och att det har varit möjligt att komma med inspel och ge synpunkter under arbetets gång. Kommunikation och information under strategins framtagande är därför av stor betydelse. I bilaga 4 listas kända kommunikationsaktiviteter av större betydelse. Under arbetets gång kommer med stor sannolikhet ytterligare insatser att göras.

Några huvudbudskap i kommunikationen är;

- Strategin lyfter fram nationellt angelägna tillsynsinsatser med syfte att kraftsamla/effektivisera dessa
- Tillsammans når vi längre
- Miljöbalkstillsynen är bred. Tillsynsområdena ser olika ut och har behov av olika typer av fokusområden.

5.3. *Riskhantering*

Att ta fram en nationell strategi för miljöbalkstillsynen är ett ”unik” projekt. Arbetet har inte gjorts tidigare och bygger i hög grad på en väl fungerande samverkan mellan myndigheter. Tidsplanen för framtagandet är också relativt kort vilket gör att utrymmet för förseningar är litet. Sammantaget gör detta att det finns flera risker att hantera. Nedan listas identifierade risker och åtgärder för att motverka dessa.

- Strategin blir inte känd eller får önskat genomslag på grund av bristfällig kommunikation.
 - Risken motverkas genom att den centrala arbetsgruppen löpande utvärderar de kommunikationsinsatser som görs.

- Strategin blir, eller uppfattas som, spretig och ofullständig. Fokusområden och preciseringar som berör flera tillsynsområden är eller upplevs inte som synkade.
 - Risken ökar med felaktiga förväntningar eller låg delaktighet/insyn i arbetet. Kommunikationsarbetet och inspelsmöjligheter under arbetets gång är därför viktigt. Men det är också viktigt inte låta risken vara förlamande. Strategin kommer att ha brister. I det fortsatta arbetet kommer lärdomar från dessa att vara viktiga för att utveckla strategin med tiden. Att processen med att ta fram strategin i sig är ett utvecklingsarbete är viktigt att nå ut med.
- Delaktigheten från tillsynsmyndigheterna är låg eller inte representativa. Tillsynsmyndigheternas perspektiv är av stor betydelse för att strategin ska bli verkningsfull. Input av erfarenheter och iakttagelser från den tillsyn som bedrivs samt delaktighet i utformningen av åtgärder och mål för strategins fokusområden är särskilt angelägna.
 - Även här är kommunikationsarbetet av stor betydelse. Det behöver också vara lätt att ge inspel till strategin. Tillsynsområdenas arbetsgrupper med representanter från tillsynsmyndigheterna är viktiga för värdering av inspel. Deltagande tillsynsmyndigheter kan också ta hem frågor till sina nätverk för att få ett bredare perspektiv.
- Deltagare i den centrala arbetsgruppen avgår eller blir långvarigt borta från arbetet.
 - Risken kan motverkas av att varje deltagare har en ”backup”, aktiv eller passiv, som följer arbetet.
- Tillsynsområdesansvariga på respektive myndighet slutar eller blir långvarigt borta från arbetet.
 - Risken kan motverkas genom en ”backup” eller att fler delar ett ansvar för tillsynsområdet.
- Deltagare i arbetsgrupper inom respektive tillsynsområde kan inte rekryteras eller slutar eller blir långvarigt borta från arbetet.
 - Arbetet bedöms försvåras men kan ändå fortgå. Att deltagare tidigt flaggar för frånvaro underlättar för länsstyrelserna och SKR att hitta ersättare. Andra former av deltagande kan bli aktuellt, t.ex. referensgrupp, hearings mm.

6. Leverans och överlämning för beslut

Naturvårdsverket ansvarar för att sammanställa och överlämna det slutliga förslaget till strategin till Tillsyns och föreskriftsrådet. Leveransen är i form av färdigställda, men ej publicerade, webbsidor. Detta kommer att göras genom delleranser allt eftersom olika delar är klara. Efter att Tillsyns- och föreskriftsrådet bedömt att strategin är färdigberedd tar respektive centrala myndighetens beslut om att stå bakom strategin.

7. Bilagor

- 7.1. *Bilaga 1 Metodstöd för framtagande av strategin*
- 7.2. *Bilaga 2 Innehållsförteckning i webbaserad strategi*
- 7.3. *Bilaga 3 Tidsplan i Gantt-schema*
- 7.4. *Bilaga 4 Kommunikationsaktiviteter*

Bilaga 2

Innehållsförteckning i en webbaserad strategi

Allmänt

Strategin skrivs för webben och ligger på Naturvårdsverkets webbplats med egen huvudrubrik.

I vilken ordning rubrikerna nedan presenteras avgörs vid utformningen av webbsidorna. Men huvudlinjen bör vara att fokusområden och preciseringar ska lyftas fram.

Innehållsrubriker

Om den nationella strategin för miljöbalktillsynen

- Introduktion (syfte och funktion, strategins målgrupp, avgränsningar, giltighetstid och revideringar)
- Hur strategin tagits fram (process för framtagande av strategin och underlag för analys)
- Läsanvisning (beskrivning av struktur och hur input, analyser, fokusområden och preciseringar hänger ihop, hänvisningar till var aktiviteter till följd av strategin kommer anges)
- Så använder du strategin
- Uppföljning (hur de olika fokusområdena kommer att följas upp)

Tillsynsuppdraget

(En kortversion av strategin för andra målgrupper än tillsynsmyndigheter, t.ex. politiker)

- Övergripande om tillsynsuppdraget
- Generell lägesbild av miljöbalktillsynen (kommuner, lst och FIHM), jmf miljötillsynsutredningen
- Gemensamma utmaningar i tillsynen
- Fokusområden och gemensamma satsningar

Respektive tillsynsområde

- Nulägesbeskrivning, dvs förutsättningar och status på tillsynen inom området, särskilda utmaningar, miljö- och hälsorisker av betydelse. Nationella mål och styrningar som påverkar tillsynen. Motsvarar steg 1 i Metodstödet.

Gemensamma satsningar för att stärka miljöbalktillsynen*

- Utpekade fokusområden som stärker tillsynen som verktyg. Max 2-3 fokusområden med syfte att stärka t.ex. samverkan mellan myndigheter, kompetensutveckling, rättssäkerhet, tillsynens transparens, tillsynsvägledning, uppföljning/utvärdering av operativ tillsyn, digitalisering av tillsynen mm.

Preciseringar

- Inriktning på åtgärder

Fokusområden för respektive tillsynsområde med preciseringar

- Utpekade fokusområden per tillsynsområde, för de kommande åren. Motiveras utifrån resultatet av analyserna.

Preciseringar

- Vad som ska tillsynas
- När det ska göras
- Åtgärder för att underlätta tillsynen
- I förekommande fall åtgärder för att stärka bastillsynen

Revidering och uppdateringar av strateginStöd för att genomföra strategin

(Koppla ihop med vägledning som redan finns på myndigheternas webbplatser.)

- Tillsynsuppdraget, 26:1 - att i nödvändig utsträckning kontrollera
- Verksamhetsplanering
- Uppföljning, utvärdering och förbättringar
- Operativa förutsättningar
- Rättssäkerhet och myndigheternas befogenheter
- Grundläggande krav på tillsynsmyndigheter
- Planer för tillsynsvägledning

**Eventuellt kommer strategin att innehålla fokusområden av mer generell karaktär för att stärka tillsynen. Avhängigt om sådant behov identifieras under processen*

Bilaga 4

Målgrupp	Aktivitet	Syfte/mål	Budskap	Form & kanal	Datum	Ansvarig
Nationella TVL-myndigheter utanför ToFR	Informationsmöte	Informera om arbetet med strategin och ge möjlighet att delta på olika sätt.	Miljöbalksmyndigheterna har ett gemensamt ansvar för tillsynen enligt miljöbalken och ska samverka kring tillsynsvägledningarna.	Webbminarium	2020-06-02	NV/Kansliet
Operativa tillsynsmyndigheter med flera som berörs av miljöbalkstillsynen	Möjlighet att lämna inspel via formulär	Ta in underlag för steg 1 och steg 2 enligt metodstödet	"Här kan du, utifrån din erfarenhet av miljöbalkstillsyn föreslå vad som borde vara nationellt prioriterat, dvs vad vi tillsammans behöver satsa på inom tillsynen de kommande åren."	Webbformulär	Juni-September 2020	NV/Kansliet
Deltagare i arbetsgrupperna	Gemensamt uppstartsmöte	Gemensam plattform inför arbetet i de sju (åtta) olika grupperna.		Webbmöte	Vecka 35	CA/Kansliet
Miljösamverkan Sverige och regionala miljösamverkan	Delta på projektledarträff	Ge information/lägesbild		Träff	26-27 nov	Kansliet
Tillsynsmyndigheter	Inhämtande (lägesbilder underlag) av synpunkter på tänkbara preciseringar till kommande fokusområden	Förankring av lägesbilder samt få in underlag inför preciseringar.		Webbmöte/träffar	Vecka 11-14 (2021)	CA/kansliet
Tillsynsmyndigheter	Artiklar i bland annat Tillsynsnytt	Informera om möjlighet att lämna inspel och berätta hur arbetet fortlöper.		Nyhetsbrev		Kansliet /CA
Tillsynsmyndigheter m.fl.	Löpande uppdatering av webbsidor	Informera om hur arbetet går		NV:s webbplats	Löpande	Kansliet
Indirekt berörda	Målgruppsanalys	En heterogen grupp där olika kommunikationsinsatser behöver identifieras			Höst 2020	CA/kansliet/ NV
Indirekt berörda; Verksamhetsutövare, andra	Allmän och löpande information	Det ska vara möjligt att följa arbetet med		NV:s webbplats	löpande	Kansliet

Målgrupp	Aktivitet	Syfte/mål	Budskap	Form & kanal	Datum	Ansvarig
myndigheter, organisationer och allmänhet mm	om arbetet med strategin.	framtagandet av strategin.				
Kommunala politiker med ansvar för miljöbalktillsyn	Ta fram en presentation om syftet med strategin	Skapa förståelse för behovet av en strateg och hur en sådan kan komma att se ut.	Strategin kommer att peka ut tillsyn som är viktig ur ett nationellt perspektiv. Men den kommer inte att omfatta hela tillsynsuppdraget.	Presentationsmaterial att sprida via SKR, nyhetsbrev, träffar osv.	September	Kansliet
Sveriges miljökommuner	Höstmöte	Informera om strategin		Föredrag på konferens	15 oktober	Kansliet
Länsstyrelser	Möten 2020-2021	Förankra och hjälp att sprida resultat till alla länsstyrelser		Miljöstrategiska chefsgruppen, Miljönätverket	Löpande ordinarie möten	Kansliet/Ist
Tillsynsmyndigheter	Miljöbalksdagarna	Lansera den beslutade strategin och ge möjlighet till diskussion.	Det här har myndigheterna gemensamt kommit fram till är den tillsyn som bör prioriteras 2022-2027.	Konferens	Hösten 2021	CA/NV/Kansliet