



TILLSYNS- OCH
FÖRESKRIFTSRÅDET

2019-08-29

NV-01530-18

Nationell strategi för miljöbalkstillsynen – vad är det?

Slutrapport Förstudie

1.	BAKGRUND	3
2.	NULÄGESBESKRIVNING – PRIORITERING OCH STYRNING	3
3.	LÄRDOMAR OCH SLUTSATSER – LIVSMEDELSKONTROLLEN	5
4.	STÄLLNINGSTAGANDEN	6
5.	STRATEGINS FUNKTION	9
6.	STRATEGI – STRUKTUR	10
7.	RELEVANT INNEHÅLL I EN STRATEGI OCH STRUKTUREN	13
8.	HUR KAN EN STRATEGI TAS FRAM	14
9.	YTTERLIGARE VÄGVAL	15
10.	FÖRSTUDIEN - PROCESS, DIALOG OCH FÖRANKRING	16
11.	REFERENSMATERIAL	16
	BILAGA 1 - FÖRSTUDIENS SVAR PÅ KNÄCKFRÅGOR FRÅN TILLSYNS- OCH FÖRESKRIFTSRÅDETS WORKSHOP DEN 9 OKTOBER	17
	BILAGA 2 – STUDIE AV LIVSMEDELSKONTROLLEN OCH DEN NATIONELLA KONTROLLPLANEN	20

1. Bakgrund

Miljötillsynsutredningen (SOU 2017:63) föreslog att en nationell strategi för miljöbalkstillsynen ska tas fram. Syftet med en strategi skulle vara att fokusera tillsynen till områden där behoven är som störst. Tillsyns- och föreskriftsrådet bedömde att förslaget är en relevant åtgärd för att stärka miljöbalkstillsynen och det har tydlig koppling till rådets uppdrag.

Därför bjöd rådet in till en workshop, den 9 oktober 2018, då representanter från vägledande och operativa tillsynsmyndigheter tillsammans utforskade vad en sådan strategi kan innehålla. Resultatet från dagen utgjorde underlag för rådets beslut 14 november att ta fram en förstudie om *En nationell miljötillsynsstrategi – vad är det?*

En arbetsgrupp utsågs i januari 2019:

Bodil Aronsson Forsberg	Havs- och vattenmyndigheten
Lisa Ekstig	Kemikalieinspektionen
Thomas Hammarlund	Härryda kommun
Sara Huss	Länsstyrelsen Jämtland
Jenny Jonsson	Naturvårdsverket
Sara Kollberg	Folkhälsomyndigheten
Marianne Lidman Hägnesten	Västerås kommun
Teresia Persson	Jordbruksverket
John Petersson	Naturvårdsverket
Lena Strömvall	Länsstyrelsen Västmanland
Tomas Waara	Naturvårdsverket

Rådet tog också fram en uppdragsbeskrivning för att tydliggöra uppdraget för arbetsgruppen. Gruppen arbetade med förstudien enligt uppdragsbeskrivningen under första halvåret 2019.

2. Nulägesbeskrivning – prioritering och styrning

Antalet operativa tillsynsmyndigheter enligt miljöbalken är stort då huvuddelen av tillsynen utövas av länsstyrelser och kommuner. Dessa är självständiga myndigheter med eget ansvar för bedömning av tillsynsbehov, resurssättning, prioritering, planering och genomförande av tillsyn.

De centrala myndigheterna har tillsammans med länsstyrelserna ansvar för att tillsynsvägleda tillsynsmyndigheterna. I detta ingår samordning av tillsynen så att den bedrivs effektivt och likvärdigt. De centrala myndigheternas arbetssätt inom tillsynsvägledningen varierar dock, vilket påverkar graden av styrning. T.ex. så använder några centrala myndigheter nationella tillsynsprojekt som ett viktigt inslag i vägledningen.

Arbetsgruppen bedömer att skillnaderna mellan tillsynsområden har påverkat och till viss del motiverat val av olika typer av stöd från de centrala myndigheterna. Länsstyrelsernas tillsynsvägledning bedrivs företrädesvis inom de tillsynsområden där länsstyrelserna har egen operativ tillsyn.

Trots skillnader mellan olika tillsynsområden finns det också betydande likheter. Den sammantagna och gemensamma bilden är att graden av styrning från de

centrala myndigheterna av vilken tillsyn som ska utföras är låg.

Visst underlag och stöd för prioriteringar finns dock inom några områden. Utöver den nationella styrningen finns också styrning från EU, främst inom områdena kemikalier, avfall och industriutsläppsverksamheter.

Nedanstående slutsatser om hur de centrala miljöbalksmyndigheterna idag styr och/eller ger prioriteringsstöd för att underlätta tillsynsmyndigheternas planering syftar till att möjliggöra en bild av skillnaden mellan nuläge och det som kommer föreslås i förstudien. Slutsatserna nedan bygger på arbetsgruppens samlade erfarenheter.

Arbetsgruppens slutsatser om hur vägledningen idag styr prioriteringar inom tillsynen:

- Huvuddelen av vägledningen har idag som primärt syfte att underlätta för tillsynsmyndigheterna att tolka lagstiftningen
- Vägledningen har inte fokus på att styra vilken tillsyn som ska göras
- Underlag för att göra prioriteringar finns i olika grad och i olika format, men inte samlat
- Graden av styrning från de centrala myndigheterna av vilken tillsyn som ska utföras är låg

Arbetsgruppens slutsatser om i vilken utsträckning tillsynsmyndigheterna uppfattar de centrala myndigheternas olika insatser som styrande:

- Nationella tillsynsprojekt påverkar i hög grad att viss tillsyn prioriteras
- Om tydlig vägledning finns om hur bedömningar görs eller vilka frågor som är viktiga att titta på för en viss verksamhet, t.ex. i ett allmänt råd eller tillsynspaket, kan det påverka prioriteringen av tillsyn.
- Om frågor om en viss tillsyn ställs i nationella uppföljningar av tillsyn så kan det uppfattas som en prioriteringssignal
- Om en viss verksamhet eller fråga belyses på en träff eller seminarium kan det uppfattas som prioriterat.
- Information om kommande råd och stöd, som t.ex. anges i tillsynsvägledningsplanerna, har ringa påverkan på vilken tillsyn som planeras

Sammanfattningsvis konstaterar vi att det idag inte finns en samlad analys eller stöd för tillsynsmyndigheternas prioritering och planering av tillsynen.

En del av de insatser som de vägledande myndigheterna gör kan ha en indirekt påverkan men de är också svåra att värdera som prioriteringsunderlag för tillsynsmyndigheterna.

3. Lärdomar och slutsatser – livsmedelskontrollen

Den nationella kontrollplanen (NKP) för livsmedelskedjan är en plan för kontrollen som sträcker sig från primärproduktion av djur och växter och hela vägen till matborden. Nio myndigheter, inklusive länsstyrelse och kommun, har tagit fram NKP. Planen fyller två funktioner; beskriva kontrollsystemet och ange gemensamma mål och strategier för kontrollen. Planen är ett vägledande och styrande dokument för myndigheterna i livsmedelskedjan.

Arbetsgruppen har genom litteraturstudier och intervjuer studerat den livsmedelskontrollen och den nationella kontrollplanen och gör nedan ett antal reflektioner. Studien av livsmedelskontrollen återfinns i Bilaga 2.

Arbetsgruppens reflektioner

Likheter

- Den nationella kontrollplanens övergripande mål har likheter med miljökvalitetsmålen.
- Strategiska styrgruppen har likheter med tillsyns- och föreskriftsrådet.
- Det är många involverande myndigheter som behöver samverka.
- Kontrollområdena inom livsmedelskedjan skiljer sig åt.

Olikheter

- Livsmedelskontrollen är tydligt avgränsad till kända tillsynsobjekt som är riskklassificerade från start. Kontrollfrekvens och innehåll av kontrollen är kopplat till klassificeringen.
- Livsmedelsverket har ett tydligt uppdrag att ta fram och samordna NKP.
- Uppföljningen av kontrollen är väl utvecklad och ger underlag för riskbedömningar. Det går att få ut data på utförd kontroll och kontrollens resultat, identifierade avvikelser mm.
- Miljöbalkstillsynen har en större spännvidd på tillsynsområden, kapitel i balken samt storleken på verksamheterna. Antalet berörda centrala myndigheter är fler.
- Tillsynskulturen allmänt inom miljöbalken är att tillsyn sker av en verksamhet eller bransch, sällan utifrån en viss lagregel.

Att ta med

- Kedjan med mål. Övergripande mål – Fokusområden med effektmål – och Operativa mål.
- Att ansvar för de operativa målen ligger på respektive central myndighet.
- Att de operativa målen bara är en delmängd av tillsynen. De får inte var för många till antalet inom respektive tillsynsområde.
- Vikten av ledartröja i tillsynsvägledningen, närvaro, dialog och förankring.
- Det tar tid att bygga. Processen är i sig värdefull.

4. Ställningstaganden

Vid ToFR:s workshop listades ett antal frågor med varierad detaljeringsgrad som inte besvarades under dagen. Frågorna ska enligt uppdragsplanen för denna förstudie besvaras. Eftersom frågorna är av olika karaktär och i vissa fall hänger ihop bedömde arbetsgruppen att några övergripande ställningstaganden behövde göras. Ställningstagandena, som täcker stora delar av workshoppens knäckfrågor, har formulerats som fyra påståenden med motiveringar samt med en inledande beskrivning av vad vi menar med en strategi för miljöbalkstillsynen. Ställningstagandena som mognat fram sammanfattar väl vad arbetsgruppen ser som hörnstenar i en nationell strategi för miljöbalkstillsynen.

Arbetsgruppens svar på workshoppens knäckfrågor, som följer av nedanstående ställningstaganden och andra slutsatser som har dragits under arbetets gång, återfinns i bilaga 1.

Vad menar vi med en strategi för miljöbalkstillsynen?

En nationell strategi, utifrån myndigheternas förutsättningar, för att i nödvändig utsträckning kontrollera efterlevnaden av miljöbalkens regelverk, framtagen av och för miljöbalksmyndigheterna.

Strategin syftar till att

- få genomslag för nationella prioriteringar av tillsynen
- lyfta angelägna utvecklingsområden för att stärka tillsynsverksamheten
- förenkla tillsynsmyndigheternas planering av tillsyn
- tydliggöra vad som ska följas upp

Strategin ska öka tillsynens effektivitet, likvärdighet och rättssäkerhet och göra tillsynen mer transparent för verksamhetsutövare och allmänhet.

Den ska också förbättra resultatredovisningen och uppföljningen av hur tillsynen genomförs.

Ställningstagande 1

Strategin avser tillsynsuppdraget enligt 26 kap miljöbalken - att i nödvändig utsträckning kontrollera regelefterlevnad

Vad menar vi med det?

- Strategin fokuserar på tillsyn som *kontroll av lagefterlevnad av miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut*
D.v.s. tillsyn som görs med stöd av allt från allmänna hänsynsregler till specifika villkor för verksamhet, men som görs i syfte att kontrollera om reglerna följs
- Strategin kan även omfatta myndighetsåtgärder som syftar till att förbättra genomförandet av kontrollen, t.ex. myndighetssamverkan, kunskapshöjande insatser, framtagande av viss vägledning etc.
- Rena informationskampanjer och liknande ingår inte i strategin

Motivering

- Kontroll av lagefterlevnad är tillsynsmyndighetens centrala uppgift
- "I nödvändig utsträckning" fångar in såväl risk för regelöverträdelse, miljö- och hälsoproblematik som brister i tillsynsresurser/insatser.

- Informationskampanjer och liknande kan fler aktörer göra

Ställningstagande 2

Strategin omfattar alla miljöbalkens tillsynsområden där kommuner och länsstyrelser har ett tillsynsansvar

Vad menar vi med det?

- Att kap 7 - 15 i miljöbalken ingår i strategin
 - vissa kapitel innehåller mer än ett tillsynsområde, ex. 7 och 9 kap
 - 26 kap är tillsynsmyndighetens "redskap" och bemyndigande att fatta tillsynsbeslut

Motivering

- Alla tillsynsområdena har behov av styrning
- Det är samordningen av tillsyn på regional och lokal nivå som den nationella strategin ska verka för
- Vissa nationella prioriteringar kan komma att beröra flera tillsynsområden
- Effektivt med samma nyordning/struktur för all miljöbalkstillsyn
- De vägledande myndigheterna tar fram strategin i samverkan och med en gemensam metod
- Gemensam uppföljningsmetodik underlättas

Ställningstagande 3

Det är viktigare att prioritera inom ett tillsynsområde än mellan tillsynsområden

Vad menar vi med det?

- Att strategin i första hand pekar ut vad inom ett tillsynsområde som är viktigast, inte vilka tillsynsområden som är viktigast i förhållande till varandra
- Men prioriteringar som pekas ut kan beröra ett eller flera tillsynsområden, exempelvis dricksvatten, PFAS, m.m.

Motivering

- Tillsyn ska bedrivas inom alla områden
- Tillsynen behöver vara strategisk inom respektive område
- Strategin kan komma att visa på ett tillsynsunderskott inom ett visst tillsynsområde. Det bedöms dock inte vara relevant att "vikta" olika tillsynsområden mot varandra

Ställningstagande 4:

Strategin pekar ut prioriteringar genom fokusområden

Vad menar vi med det?

- Att de prioriteringar som strategin pekar ut kopplas och är tydligt avgränsade och beskrivna genom ett antal fokusområden. Fokusområdet pekar ut vad som är viktigt men beskriver inte vad som ska uppnås. Utifrån fokusområdet kan sen aktiviteter kopplas, dessa kan vara målsatta.

Motivering

- Fokusområden är att föredra framför övergripande mål. Mål på för hög nivå är svåra att följa upp. Om tillsynsmyndigheterna inte har rådighet är det olämpligt att ange sådana mål.
- Fokusområden ger en tydlighet för de som omfattas av strategin och kan av de centrala tillsynsvägledande myndigheterna kompletteras med mål för aktiviteter (exempelvis tillsynskampanjer).

5. Strategins funktion

Arbetsgruppen har tagit fram en skiss som översiktligt beskriver strategins funktion, hur den avses att påverka tillsynsmyndigheten och hur den hänger ihop med annat.

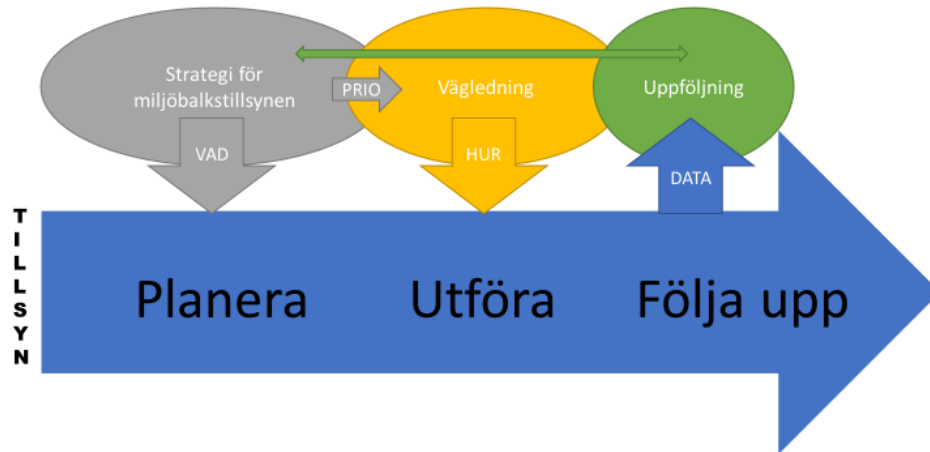


Bild 1. Översiktlig bild över strategins funktion.

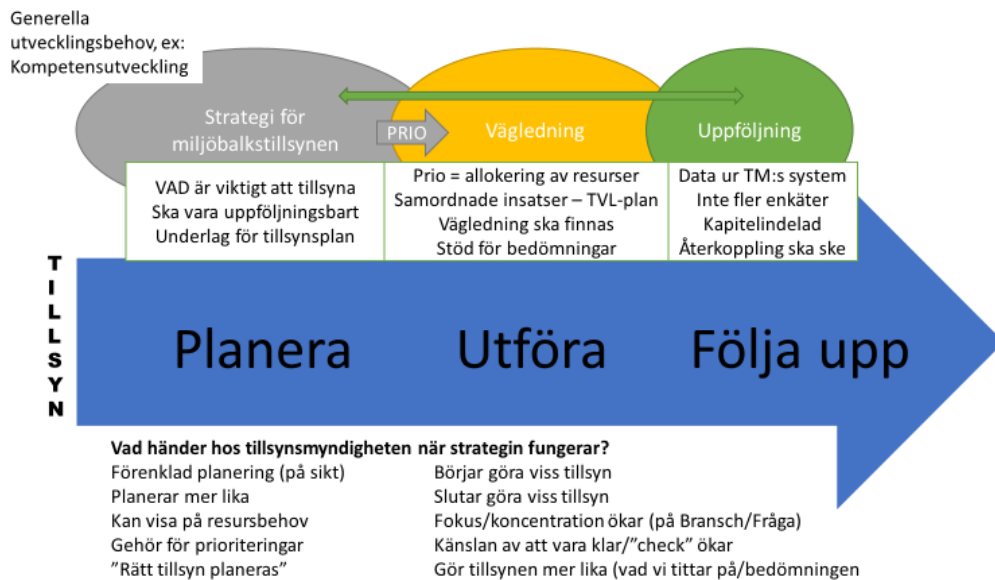


Bild 2. Strategins funktion med förklarande kommentarer

6. Strategi – struktur

I detta avsnitt presenteras översiktligt den övergripande strukturen för strategin och de nödvändiga processer som kopplar till strategin.

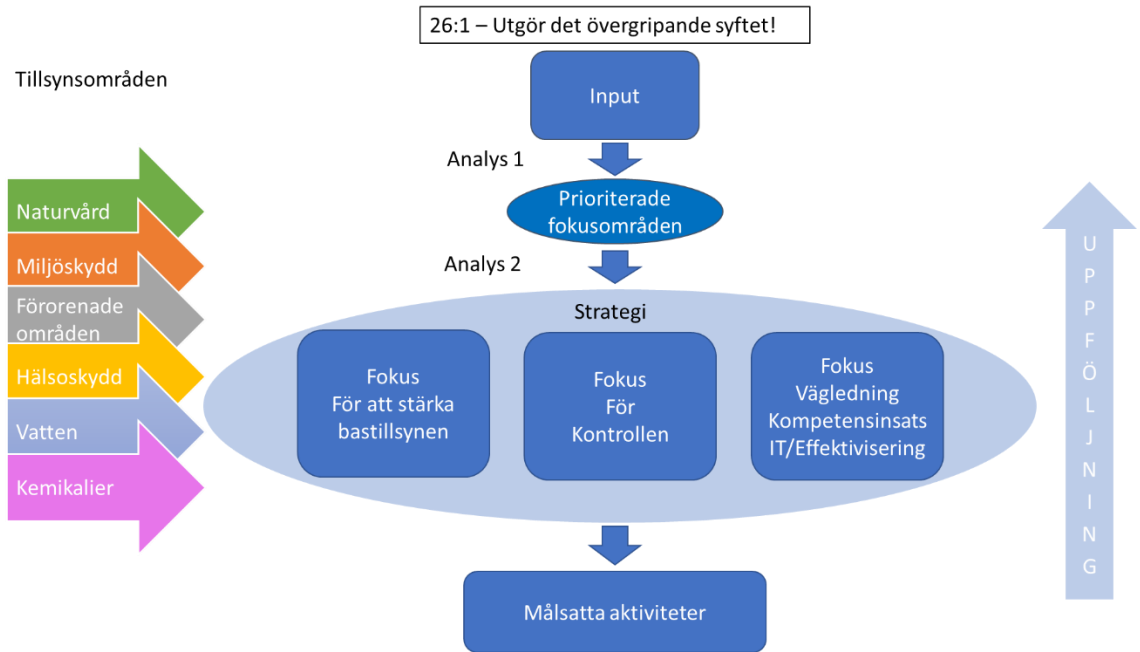


Bild 3. Process och struktur

26 kap 1§ MB - Det övergripande syftet

Strategin ska stärka tillsynsmyndigheternas arbete för att uppnå 26:1 MB. 26:1 MB innebär att tillsynen ska säkerställa syftet med balken genom att i nödvändig utsträckning kontrollera lagefterlevnad samt vidta åtgärder.

Input

Som input för att ta fram fokusområden finns ett antal möjliga underlag, exempelvis miljömålsuppföljning, arbetet med Agenda 2030, miljöövervakning, erfarenheter från tillsynen etc. Befintliga processer och samverkansforum, ex. miljömålsrådet, kan också ge input.

EU (krav)	MB (Nya krav)	Bristande lagefterlevnad	Tillsynens utförande	Miljöövervakning	Målsuppföljning	Mängdärenden	"Folkets fokus"	Politiska styrsignaler
Regler Rapportering •IAS •Ny BREF •Överträdelse ARV •Mm.	Nya regler •2:5 Avfallshierarkin •Mm.	Erfarenhet från tillsynen Nationell uppföljning •Legionella •Bostäder •Mm.	Bristande likabehandling/ likvärdighet Nationell uppföljning	Slutsatser från Nat. MÖV •PFAS	Uppföljning och utvärdering av miljömål och Agenda 2030 •Minskad energianvändning •Enskilda avlopp	•12:6 •Köldmedia	Bedömning av mediala ämnens relevans i tillsynen •Mikroplast	Regeringsbrev Regeringsuppdrag Riktade medel

Bild 4. Möjligt underlag och exempel på input

Tillsynsområden

Med tillsynsområden avses generellt sett de olika kapitlen i miljöbalken, med något undantag. Analyser, precisering och prioritering av fokusområden samt framtagande av strategin görs ur respektive tillsynsområdes perspektiv för att

fånga upp dess olika erfarenheter och förutsättningar. Detta kombineras med ett övergripande och brett perspektiv som kan fånga upp tvärgående miljöproblem och frågor.

Analys 1

I analys 1 identifieras ett antal fokusområden utifrån input och respektive tillsynsområde. Fokusområdena kan vara prioriterade miljöproblem där tillsyn är ett effektivt verktyg. Fokusområdena kan också ha sin grund i identifierade brister i tillsynens utförande eller bristande lagefterlevnad. En samlad och övergripande bedömning görs också för sådana frågor som berör flera tillsynsområden.

Prioriterade fokusområden

De prioriterade fokusområdena är ett urval av de mest angelägna fokusområdena för tillsynen som pekats ut i analys 1.

Analys 2

I analys 2 bedöms i vilken eller vilka delar fokusområdet kräver insatser inom, vilken typ av åtgärd som krävs.

Fokus - för att stärka bastillsynen

Med bastillsyn menas i första hand de objekt som ska ha återkommande tillsyn och som ska finnas i register enligt miljötillsynsförordningen. Även handlägga klagomål, handlägga anmälningsärenden, uppföljning av meddelade beslut m.m. ingår i begreppet. Fokus kan pekats ut om det finns behov av att rätta till brister eller utveckla genomförandet av bastillsynen.

Fokus - för kontrollen

T.ex. vilket lagkrav eller miljöaspekt som ska kontrolleras, själva innehållet i kontrollen.

Fokus – vägledning med mera

ex vägledning, kompetenshöjande insatser, metodutveckling

Strategi – Fokus för stärkt bastillsyn, kontroll och annat

Strategin beskriver vad vi fokuserar på de kommande åren.

Målsatta aktiviteter

Utifrån strategin kan aktiviteter definieras; tillsynskampanjer, vägledningsinsatser. Aktiviteterna formuleras av respektive tillsynsvägledande myndighet.

Uppföljning

Uppföljningen har tre huvudsakliga syften och ska:

- ge input och underlag för att ta fram nya fokus
- visa på tillsynsmyndigheternas genomförande och förutsättningar
- bidra till den samlade bilden om den nationella miljöbalkstillsynen.

Uppföljning av tillsyn behöver utvecklas parallellt med att en strategi tas fram, målet med ett sådant utvecklingsarbete bör vara att de uppgifter som behövs för uppföljning finns i tillsynsmyndigheternas system och enkelt kan hämtas ur dem.

Exempel 1 – Om energieffektivisering

Åtgärder för minskad klimatpåverkan identifieras i fördjupad utvärdering av miljömålen som en angelägen fråga för svenskt miljöarbete. Miljöbalken och tillsyn bedöms av "en strategisk miljöskyddsgrupp" vara ett effektivt verktyg för att bidra till detta.

Ett prioriterat fokusområde identifieras och preciseras i Analys 1: "Energieffektivisering hos de största användarna". Utifrån detta fokusområde görs bedömningen i Analys 2 att följande fokus behövs:

<i>Fokus för att stärka bastillsynen</i>	<i>Fokus för kontrollen</i>	<i>Fokus för vägledningen</i>
Ej aktuellt	Krav på energiplaner hos verksamheter med en energianvändning över x MWh per år (2022)	Vägledning för tillsyn av energiplaner (2021)

Som en följd av strategin:

En nationell tillsynskampanj målsätts, planeras, genomförs och följs upp.

Exempel 2 - Om avloppsreningsverk

Genom tidigare EU-rapportering enligt avloppsdirektivet har det framgått att det förekommer brister i kunskap och efterlevnad av föreskrifternas kontrollkrav. Nästa rapportering är 2020 av 2018 års data.

Ett prioriterat fokusområde identifieras: "Efterlevnad av NFS 2016:6 kontrollkrav för avloppsreningsverk över x pe inför EU-rapportering 2020."

I analys 2 konstateras att det saknas tillsynsvägledning när det gäller tillsyn av provtagning och kontroll vid ARV vilket gör att fokus bestäms i två steg:

<i>Fokus för att stärka bastillsynen</i>	<i>Fokus för kontrollen</i>	<i>Fokus för vägledningen</i>
Ej aktuellt	Kontroll av provtagning på ARV över x pe och krav på rättelse vid brister (2022)	Vägledning om tillsyn av provtagning och kontroll vid ARV (2021)

Som en följd av strategin:

Ansvariga centrala myndigheter planerar tillsynskampanj för att stödja kontrollen 2022.

Exempel 3 - Om uppföljning av gröna tillsynsbeslut

Den nationella uppföljningen av tillsynen har påvisat att uppföljning av beslut om dispenser 7 kap MB brister på Länsstyrelserna. "En strategisk naturvårdsgrupp" bedömer också att det finns risk för bristande lagefterlevnad just av dispensbeslut. Under sommaren 2019 uppmärksammades detta av Uppdrag granskning vilket gjort att trycket ökat på Länsstyrelserna.

I analys 1 identifieras att konsekvenserna av bristande lagefterlevnad riskerar få störst negativ effekt i naturreservat. Ett prioriterat fokusområde identifieras: "Regelmässig uppföljning av givna dispens i naturreservat"

I analys 2 pekas följande fokus ut:

<i>Fokus för att stärka bastillsynen</i>	<i>Fokus för kontrollen</i>	<i>Fokus för vägledningen</i>
Området ska stärkas genom tydliga mål och uppföljning	Ej aktuellt	Ej aktuellt

Som en följd av strategin:

Naturvårdsverket sätter upp mål i samverkan med länsstyrelserna.

”Under perioden 2021–2023 ska 20% av beslut om dispens i naturreservat följas upp och beslut om åtgärd tas om det finns brister i lagefterlevnad.”

7. Relevant innehåll i en strategi och strukturen

Här nedan ges exempel på en innehållsförteckning. Mer utförliga beskrivningar finns i kapitel 6.

- Beskrivning av strukturen/läsanvisning
 - Hur input, analyser, fokusområden, fokus, och målsatta aktiviteter hänger ihop
 - Beskrivning av process för framtagande av strategin
 - Vad som framgår av strategin och var annat finns
- Underlag till analys
 - Lista olika typer av input, ingångsvärden och källor
- Beskrivning av tillsynsuppdraget - kort
 - För respektive tillsynsområde
 - Nuläget, d.v.s. status på tillsynen för området
- Fokus för de kommande åren och varför – resultat av analyserna
 - För att stärka bastillsynen
 - För kontrollen
 - För vägledningen m.m.
- Uppföljning
 - Vad i strategin kommer följas upp och hur
- Aktiviteter till följd av strategin
 - Hänvisning till var aktiviteter till följd av strategin kommer anges

8. Hur kan en strategi tas fram

Detta avsnitt är framtaget av Naturvårdsverket efter styrgruppens möte 14 juni.

Nedan ges ett förslag på ett möjligt upplägg för hur en strategi arbetas fram. Upplägget avser såväl organisation och samverkan som roller och uppgifter.

Från start till färdig strategi bör inte mer än ett år avsättas. Det är bättre att strategin utvecklas med tiden, än att den är "perfekt" från början.

På sikt bör strategiarbetet löpa med cykler om 3-6 år. Tre år är cykeln för tillsynsväglednings(TVL)-planerna vilket ger bra förutsättningar för en harmonisering med strategin för miljöbalktillsynen. Vissa fokusområden som ex. innebär flera insatser från de vägledande myndigheterna kan löpa på längre sikt, t.ex. 6 år.

Styrgrupp

Styrgruppen motsvaras av samtliga myndigheter som ingår i rådet och bemannas av chefer från respektive organisation. Styrgruppens funktion är att godkänna den gemensamma arbetsgruppens uppdragsplan, följa arbetet samt besluta om prioriteringar och knäckfrågor och slutligen godkänna att förslaget till nationell strategi är färdigberett för beslut. Beslut om att stå bakom strategin tas av respektive central myndighet. Styrgruppen ansvarar också för beslut om uppföljning av strategin.

Ungefärlig omfattning: Ca 6–8 möten per år, varav hälften fysiska möten.

Gemensam arbetsgrupp

Arbetsgruppen projektleds av Naturvårdsverket. Gruppen bemannas av t.ex. tillsynsvägledningsansvariga/samordnare, för respektive tillsynsområde, från de centrala myndigheterna som ingår i styrgruppen. Länsstyrelse, kommun och Försvarsinspektören är representerade som operativa tillsynsmyndigheter. Gruppens uppgift är att koordinera arbetet med framtagandet av strategin, från analys av input till förslag på fokus för bastillsynen, kontrollen och vägledningen. Gruppen identifierar fokusområden som behöver beaktas ur olika tillsynsområden samt ansvara för att övriga centrala tillsynsvägledande myndigheter ges möjlighet att vara delaktiga/bidra till strategiarbetet.

Ungefärlig omfattning: Ca 9 träffar per år, med övervikt av fysiska träffar.

Arbetsgrupp inom respektive tillsynsområde på central myndighet

Respektive tillsynsvägledningsansvariga i den gemensamma arbetsgruppen leder det interna arbetet för tillsynsområdet på respektive central myndighet. Det är här som analyserna görs, prioriterade fokusområden identifieras och konkretiseras. Arbetsgrupperna ansvarar för att de operativa tillsynsmyndigheterna ges möjlighet att bidra till arbetet. Omfattning av arbetet beror på tillsynsområdet storlek. Respektive central myndighet ansvarar för att arbetet sker resurseffektivt och ändamålsenligt.

9. Ytterligare vägval

Arbetsgruppen för förstudien har haft relativt begränsad tid men har kommit en bra bit på väg i att beskriva vad en strategi för miljöbalkstillsynen kan vara. Det finns frågor och aspekter som vi diskuterat men som behöver bearbetas vidare innan en strategi kan tas fram. Några av dem beskrivs här för styrgruppen:

På vilket sätt bör strategin vara styrande?

Arbetsgruppen föreslår följande:

En nationell tillsynsstrategi innebär att resurser kommer behöva allokeras för arbete med att ta fram strategin samt för vägledningsbehov och uppföljning kopplat till strategin. För att den arbetsinsatsen ska vara motiverad behöver strategin i tillräcklig grad medföra att tillsynsmyndigheterna planerar och genomför tillsyn i enlighet med strategin.

Centrala myndigheter och operativa tillsynsmyndigheter samverkar kring framtagande av strategin. Strategins funktion kommuniceras ut av de tillsynsvägledande myndigheterna. Den får sitt genomslag genom att vara ett tydligt stöd för tillsynsmyndigheternas planering och den nationella uppföljningen utgår från strategin. Vägledningen stödjer strategins prioriteringar.

För att tydliggöra de vägledande myndigheternas uppdrag kan regeringen, genom regleringsbrev, uppdra åt de centrala myndigheterna att ta fram strategin. Regleringsbrevet till länsstyrelserna kan ange att de ska bidra med underlag till strategin, att de ska beakta tillsynsstrategin i sin tillsynsplanering. Strategin bör dock kunna tas fram även utan regeringsuppdrag.

Hur tydliga/detaljerade fokus och utrymme för egna prioriteringar?

Frågan löses lämpligast när strategin tas fram eftersom det kräver en konkretisering och dialog med tillsynsmyndigheterna.

Hur övriga miljöbalksmyndigheters områden ges utrymme i strategin?

Arbetsgruppen bedömer att övriga myndigheter ska ges möjlighet att delta i framtagandet.

Hur mycket beskrivningar och planering behövs innan vi kan komma igång med att ta fram en strategi?

Ytterligare förstudier kan göras i flera delar, men vissa svar och lösningar fås genom att sätta igång och arbeta tillsammans. Det kan vara mer effektivt att lösa ut frågor när vi stöter på dem.

Vidare bör ett antal delar förtydligas och fördjupas längre fram i processen

- Hur det gemensamma arbetet med analys av input och prioriteringar kan göras rent konkret
- Hur strategin rent praktiskt kommer in i tillsynsmyndigheternas planering

10. Förstudien - Process, dialog och förankring

25 januari	Upptaktsmöte Skype Egna förberedelser
13 februari	Möte 1 Skype - Muntliga beskrivningar av allas bild av nuläget Eget arbete Läser sammanfattning av nuläge Tar ställning till påståenden och knäckfrågor
20 februari	Lägesrapport på rådet/styrgruppen
5 mars	Möte 2 Skype Slutsatser om Nuläge och genomgång av påståenden
14 mars	Möte 3 Fysisk träff Arbetsmöte Workshop om strategins funktion
15 mars	Presentation och lägesrapport till kommunala miljöchefers vårmöte Eget arbete, synpunkter på delrapport 1
27 mars	Avstämning Styrgrupp
4 april	Miljöbalksdagarna – del av pass om miljötillsyn
9/11 april	Möte 4 Skype Avstämning Eget arbete
25 april	Möte 5 Fysisk träff Arbetsmöte centrala myndigheter
15 maj	Delavstämning med styrgrupp, rådet sammanträder
16 maj	Möte 5 Fysisk träff Arbetsmöte tillsynsmyndigheter
23 maj	Möte 6 Skype Avstämning Revidering och bearbetning utifrån synpunkter Kommunikationsmaterial tas fram
14 juni	Redovisning av slutrapport till styrgrupp

11. Referensmaterial

- Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet, SOU 2017:63
- Sammanfattning av ToFR:s workshop 9 oktober 2018
- Underlag och material inför workshopen 9 oktober 2018
- Sammanfattning Tillsynssamverkan Avloppsreningsverk, som exempel
- Strategier och handlingsplaner – ett sätt för regeringen att styra, Statskontorets rapport
- Nationell kontrollplan för livsmedel
- Livsmedelsstrategin (som exempel på strategi)
- ToFR:s process för TVL-planering
- Riksrevisionens granskning av tillsynsvägledning

Bilagor

Bilaga 1 - Förstudiens svar på knäckfrågor från workshop

Bilaga 2 - Studie av livsmedelskontrollen och den nationella kontrollplanen

BILAGA 1 - Förstudiens svar på knäckfrågor från Tillsyns- och föreskriftsrådets workshop den 9 oktober

Knäckfrågor om tillsynsuppdraget

- För att det styrande dokumentet inte ska bli för omfattande och vara tillsynsmyndigheterna till nytta behöver det göras prioriteringar. Vilka signaler ger vi då om det som inte prioriterats, och därmed inte finns med?

Svar: Det styrande dokumentet kan lyfta ett begränsat antal fokusområden utifrån en övergripande analys men också utifrån en analys inom respektive tillsynsområde. Det är bara en delmängd av den tillsyn som utförs som faller inom dessa fokusområden. Kopplat till strategin bör därför för respektive tillsynsområde finnas allmänna texter som belyser tillsynsuppdraget och ger en konkretion av vad som avses med "i nödvändig utsträckning"

- Återkommande nämns begreppet bastillsyn, ibland i motsats till prioriterad tillsyn eller tillsynskampanjer och ibland i kombination. Här behövs ställningstagande kring vilka begrepp som behövs och vad som avses.

Svar: Begreppen bastillsyn och prioriterad tillsyn behöver inte användas i strategin. I de inledande delarna i strategin behöver de begrepp som används förklaras.

- I vilken mån ska dokumentet relatera till finansiering av tillsynen, skattefinansierad respektive avgiftsfinansierad? Kan utgångspunkten i det styrande dokumentet vara tillsynsmyndigheternas förutsättningar avseende resurser, och att dokumentet är stöd för att prioritera?

Svar: Det är angeläget att strategin är verklighetsnära, d.v.s. att myndigheternas förutsättningar är beaktade. Strategin bör i första hand utgå från risk, inte finansiering.

Strategin kan peka ut vissa tillsynsområden eller insatser som prioriterade och därmed bidra till en resursförstärkning.

- Ska strategin beskriva systemet för ansvarsfördelning av operativ tillsyn respektive tillsynsvägledning? Eller görs det i annat dokument?

Svar: Det är inte huvudsyftet med strategin men det hindrar inte att t.ex. en översikt finns med som beskriver tillsynsuppdraget och de olika myndigheternas roller.

Knäckfrågor om analys

- Hur avancerad analys krävs, särskilt när det gäller jämförelse av olika styrmedel?

Svar: Måttlig, vi får inte fastna i analysen. Fokus bör vara på att kontroll av lagefterlevnad är verkningsfull och riskbaserad. Tillsyn är ett styrmedel för regelefterlevnad. Tillsynens uppdrag är att i nödvändig utsträckning skapa

följsamhet för det regelverk som finns och därmed indirekt verka för att syftet med lagstiftningen nås. Det är där fokus i analysen behöver vara.

Tillsynen behöver vara riskbaserad så att tillsyn sker inom de områden där lagefterlevnad är låg och där konsekvensen av bristande lagefterlevnad har en stor påverkan på människors hälsa och miljön. För vissa verksamheter behövs återkommande och regelbunden tillsyn för att följsamheten ska vara hög

- Kan vi avgränsa analysen till att avse tillsyn som kontroll av regelefterlevnad?

Svar: Strategin bör avse kontroll av regelefterlevnad, inklusive de åtgärder som myndigheter kan vidta för att stärka en verkningsfull tillsynsverksamhet.

- Råd och stöd i samband med kontroll kan ingå
- Rena informationskampanjer och liknande ingår inte i strategin

- Behöver alla miljöbalkens tillsynsområden verkligen en samlad analys/omvärldsbevakning för att åstadkomma en bättre styrning?

Svar: Det är viktigt att en samlad analys kan identifiera nationella fokusområden för tillsynen som särskilt behöver lyftas. Ett fokusområde kan beröra flera tillsynsområden. Det finns dock ett stort behov av prioriteringar för tillsynen inom respektive tillsynsområde som utgår från respektive områdes förutsättningar.

Knäckfrågor om mål

- Under diskussionerna nämns vikten av att ange frekvenser och antal tillsynsbesök, men också motsatsen, att det inte ska handla om det utan vad som ska kontrolleras. Detta är något att fundera på.

Svar: Arbetsgruppen anser att ifall strategin anger mål inom ett fokusområde så ska den/de som berörs av målen också ha rådighet att uppfylla dem.

- Ska de övergripande målen kopplas till miljökvalitetsmålen och hållbarhetsmålen, eller ska de endast koppla till regelefterlevnad?

Svar: Arbetsgruppen bedömer att övergripande mål inte bör användas utan förordar istället att fokusområden anges, beskrivs och motiveras. Ett fokusområde kan med fördel härledas till ett miljökvalitetsmål om så är motivet till att det har valts ut. Uppföljningen av miljökvalitetsmålen har identifierat att en bristande lagefterlevnad är en starkt bidragande orsak till att ett visst miljökvalitetsmål inte nås.

- Behöver det styrande dokumentet innehålla metodbeskrivningar och bedömningsgrunder eller snarare visa på när de behövs och hur de tas fram?

Svar: Strategin, genom fokusområdena, kan komma att peka på att ett visst stöd för planering av tillsyn och/eller bedömningsstöd behöver tas fram. Själva stödet är dock vägledning och kommer inte att kunna läsas i strategin.

- I vilken mån ska råd och stöd från tillsynsmyndigheterna ingå i dokumentet och vara målsatta?

Svar: Stöd och råd från tillsynsmyndigheterna till verksamhetsutövarna är inte fokus i strategin, se ställningstagande 1.

- Workshoppens exempel på innehåll i en strategi är en blandning av sådant som finns och har beskrivits, annat är sådant som behöver utvecklas och tas fram. Då handlar det kanske om utvecklingsmål?

Svar: Några av fokusområdena kommer sannolikt att ange vad som behöver utvecklas och ifall ett visst material behöver tas fram.

Knäckfrågor om stöd

- Denna del kan riskera att ta stort utrymme, är det i en tillsynsstrategi detta ska ingå?

Svar: Strategin innehåller stöd för planering kopplat till vad respektive fokusområde angett som lämpliga åtgärder under strategins period.

- Hur tillsynsvägledningen organiserats och tillhandahålls kanske behöver en "egen" strategi?

Svar: En strategi för miljöbalkstillsynen kommer att medföra behov av en ökad samverkan mellan de vägledande myndigheterna. Strategin kan också mycket väl komma att lyfta fram några prioriterade insatser de vägledande myndigheterna behöver göra att vässa kontrollen för ett visst fokusområde för. Strategin är dock inte en strategi för tillsynsvägledningsuppdraget.

Övrigt

- Vad ska vi kalla strategin?

Ordet miljötillsynsstrategi, som används i utredningen, kan signalera att det är avgränsat till miljöskydd, eller åtminstone inte lyfter hälsoskyddet. Ordet bör spegla hela miljöbalkens tillsynsområden, därför har förslaget miljöbalkstillsynsstrategin diskuterats i gruppen. Det är å andra sidan väldigt långt. En annan variant kan vara strategi för miljöbalkstillsynen.

Svar: Strategi för miljöbalkstillsynen.

BILAGA 2 – Studie av livsmedelskontrollen och den nationella kontrollplanen

Livsmedelsverkets erfarenheter

Livsmedelsverket (SLV) har genom sin instruktion uppdraget att leda arbetet med att ta fram en samlad kontrollplan, NKP för livsmedelskedjan, i enlighet med förordning (EG) nr 882/2004. Sju centrala myndigheter ingår i detta arbete.

SLV är centralt ansvarig myndighet för livsmedelskontrollen som utgör en delmängd av kontrollen i livsmedelskedjan.

Framtagandet av kontrollplanen

Arbetet startade 2006. SLV riggade arbetet som ett projekt och bildade en strategisk grupp som idag är permanent. Gruppen bemannas av områdeschefer, avdelningsnivå, från de berörda myndigheterna och fungerar som styrgrupp för olika arbetsgrupper. När gruppens mandat förnyades fanns Tillsyns- och föreskriftsrådet som inspiration, näringslivsdepartementet deltar numera vid mötena. Gruppens uppgift, ansvaret har breddats över tid, är att leda, utveckla och genomföra myndigheternas gemensamma uppdrag som är; NKP, den årliga rapporten, en sammanhållen beredskapsplan för hela livsmedelskedjan samt samordning av de revisioner som EU-kommissionens revisionsorgan (SANTE F:s) genomför i Sverige. Arbetet genomförs i fyra permanenta arbetsgrupper. Tillfälliga arbetsgrupper kan inrättas vid behov.

Redan tidigt utgick de ifrån vad lagstiftningen anger och avgränsade arbetet till att omfatta kontroll. Det har varit en lång men lärorik resa som har gett en mycket bättre helhetsbild av kontrollen; vilka områden överlappar och var luckor finns, kartläggning av samarbetsytor och områden som behöver analyseras eller förbättras har identifierats. Olika tillsynskulturer har mötts, bl.a. beroende på att de ingående myndigheter har olika uppdrag. Arbetet har medfört en ökad förståelse kring att kontrollområdena har olika förutsättningar, att det inte behöver vara lika men också att det finns erfarenheter och arbetssätt att dela och utveckla.

Den första kontrollplanen användes inte av kontrollmyndigheterna så som tänkt bl.a. beroende på omfattande texter och att endast övergripande mål fanns. Tillsynsmyndigheterna hade svårt att omsätta kontrollplanen till den egna planeringen. För att få den ursprungliga planen mer verkningfull och användarvänlig har en omfattande revidering gjorts i bred samverkan. I det arbetet valde de att göra om målen först och ta fram fokusområden och effektmål tillhörande dessa. Även detta i projektform. De övergripande målen är nu omformulerade. Fokusområden, med tillhörande effektmål, samt de operativa målen som respektive central myndighet tar fram skapar en ökad tydlighet.

Under arbetets gång har olika workshops med berörda myndigheter varit ett sätt få inspel. Halvvägs i arbetet in i arbetet med att göra om NKP testades planens användbarhet genom en öppen inbjudan. De hade en särskild plattform för det.

Kontrollplanens omfattning

Genom åren har planen och målen utvecklats. De första åren var den nationella kontrollplanen alltför omfattande, över 400 sidor. Stora delar var beskrivningar

och information som också fanns på andra ställen. Det blev delvis dubbla system som var svåra att förvalta. Idag är kontrollplanen endast i form av webbsidor. Den är renodlad till att samla myndigheternas mål och prioriteringar samt beskriva hur kontrollen i livsmedelskedjan är planerad, organiserad, hur den genomförs, följs upp och utvecklas. Vägledning och stöd finns på andra ställen.

Erfarenheter av målarbete

När de tog fram de övergripande målen var det ett separat projekt som leddes av SLV. Att de operativa tillsynsmyndigheterna var representerade i allt målarbete har varit mycket viktigt för förankringen. Kommunernas bemanning skedde via SKL.

Efter de första årens erfarenheter beslutades att fyra fokusområden skulle tas fram. Fyra fokusområden var vad man bedömde som ett lämpligt antal. Inledningsvis identifierades 15 tänkbara fokusområden. En stor workshop anordnades för att ta ned dessa till fyra områden. I urvalsarbetet utgick man från de övergripande målen, läget i Sverige och risker för konsumenter och djur. De hade med i analysen vad kontrollen kunde komma åt och vad kontrollen inte kommer åt. De fyra fokusområdena är lite olika till sin karaktär. För vart och ett av de fyra områdena anordnades separata workshops för att sätta effektmål. Arbetsgruppen som arbetade med fokusområdena träffades ca 1 gång i månaden och hade underhandskontakter där emellan. Arbetet med fokusområdena tog ca ett år. Därefter fortsatte respektive central myndighet arbetet med att inom sitt kontrollområde ta fram operativa mål. Livsmedelsverket valde att ta fram alla sina operativa mål utifrån fokusområdena. Andra myndigheter har även utgått från de övergripande målen. Det gör att de operativa målen kan se ganska olika ut beroende på kontrollområde. Det är i grunden inget problem men kan vara en kommunikativ utmaning ifall en tillsynsmyndighet har tillsyn över flera kontrollområden.

Livsmedelsverket har valt att göra konkreta operativa mål, snävt beskrivna kontroller på vissa anläggningar. För perioden 2017–2019 finns 17 operativa mål. Målen är fördelade så att alla myndigheter inom livsmedelskontrollen berörs av mål men alla berörs inte av alla mål. SLV bedömer att de ligger ungefär rätt i antal mål.

Inför framtagande av operativa mål fastställdes att målen i första hand ska ta sikte på kontroll av livsmedel som är; baslivsmedel, konsumeras av känsliga konsumentgrupper, förknippade med kända säkerhets- eller redlighetsproblem.

SLV har egna riskvärderare som stöd men knyter tills sig personer från länsstyrelse och kommunen med tillsynserfarenhet. Inbjudan till tillsynsmyndigheterna om att ge förslag på mål lades på "Livstecknet". En lärdom Livsmedelsverket har dragit är att de operativa målen inte får uttrycka valmöjligheter.

Nästa omgång av operativa mål finns är nyligen fastställda. En del av målen är samma som tidigare beroende på kontrollen har påvisat mycket brister. Till denna omgång mål bjöd de även in branschen för att ge inspel på vad det behövs nya mål inom. Inbjudan via e-postutskick gav inte så mycket svar. Responsen blev bättre när de bjöd in sig själva på möten och hade dialog.

Vägledningar tas fram till stöd för de operativa målen. Kommunerna bjuds även in att delta i samordnade kontrollprojekt (nationella tillsynsprojekt), några varje år, där vissa har koppling till de operativa målen. Projekten syftar till att öka kompetensen hos myndigheterna inom ett specifikt kontroll- eller lagstiftningsområde eller om en specifik kontrollmetod. Kopplingen operativa mål och samordnade kontrollprojekt kommer att stärkas ytterligare från och med den nya målperioden, 2020–2022. Det kommer dock alltid att vara möjligt att initiera samordnad kontroll av andra orsaker, t.ex. samordning med EU-projekt eller p.g.a. påkallade händelser.

Om styrning

Krav på nationell kontrollplan följer av EU-förordning. Det finns föreskrivet att alla myndigheter som bedriver livsmedelskontroll ska beakta målen i den nationella kontrollplanen när kontrollen planeras. Nationell uppföljning och rapportering till EU har betydelse. Revision av kontrollmyndigheter inom livsmedelsområdet görs av länsstyrelserna och Livsmedelsverket. Styrningen har ett rättsligt stöd och är i delar formaliserad. Enligt regleringsbrev ska länsstyrelserna redovisa till Näringsdepartementet måluppfyllelsen av de operativa målen inom livsmedels- och foderkontrollen, kontrollen av djurskydd, djurhälsa och smittskydd, animaliska biprodukter samt veterinärmedicinska preparat och restsubstanser.

Styrning är efterfrågad av tillsynsmyndigheterna och Livsmedelsverket lyfter fram att styrning har flera dimensioner. Minst lika viktigt, eller viktigare, är att Livsmedelsverket tar ledartröjan för kontrollen. De satsar mycket på närvaro, ”vara i kontrollen”, vara lätta att få kontakt med, aktiva i nätverk och träffar och anordnar en årlig nationell kontrollkonferens för tillsynsmyndigheterna.

Det har varit en viktig lärdom att operativa mål är nödvändiga för att arbetet ska bli verkningsfullt. De operativa målen täcker bara del av kontrollen. Tanken är att de ska ingå i den ordinarie kontrollen, inte nått som är utöver.