

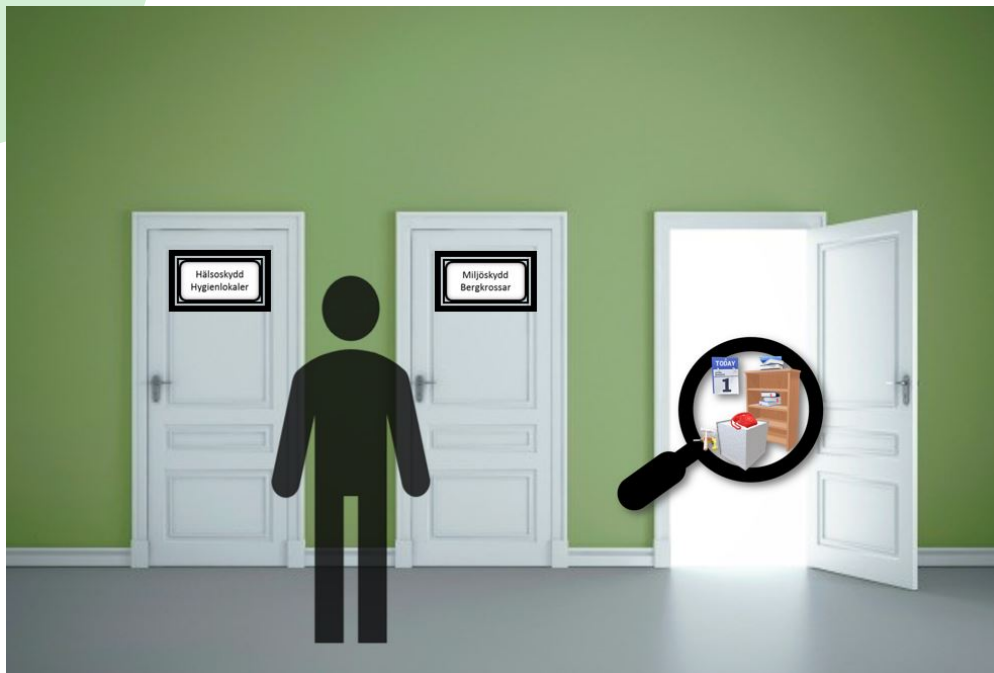


Miljösamverkan
Sverige

Smartare vägledning

Förslag på effektivare arbetsätt och målgruppsanpassad vägledning

2020-01-02



Länsstyrelserna



**Miljösamverkan
Sverige**

Huvudmän

Länsstyrelserna, Naturvårdsverket, Jordbruksverket samt Havs- och vattenmyndigheten

Webbplats

www.miljosamverkansverige.se

E-postadress

miljosamverkansverige@lansstyrelsen.se

Förord

I projektet Smartare vägledning har Miljösamverkan Sverige tagit fram ett förslag på hur ett modernt sätt att arbeta med vägledning inom Miljöbalkens område kan se ut. Projektet startades hösten 2018 och avslutades under vintern 2019.

Anledningen till att projektet startades är på grund av upprepad kritik mot nuvarande vägledning. Rapporten riktar sig i första hand till beslutsfattare på de centrala miljöbalksmyndigheterna, länsstyrelserna och Miljösamverkan Sveriges styrgrupp. För att åstadkomma förändring behöver berörda myndigheter arbeta vidare med förslaget och dess implementering.

Följande personer har deltagit i projektgruppen:

Christer Edvardsson, Stockholms stad
Jenny Jonsson, Naturvårdsverket
Tomas Waara, Naturvårdsverket
Monika Magnusson, Naturvårdsverket
Klas Köhler, Länsamordnare förorenade områden
Johan Hjerpe, Länsstyrelsen Dalarna t.o.m. 2019-05-22
Martin Holm, Länsstyrelsen Västra Götaland
Emmelie Johannesson, Köpings kommun/Västerås kommun
Jasleen Afarin, Miljösamverkan Uppsala län
Carina Lif, Miljösamverkan Sverige
Elin Einarson Lindvall, Miljösamverkan Sverige (projektledare)

Under arbetets gång har projektgruppen tagit in synpunkter och bollar funderingar med representanter från Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Jordbruksverket, Folkhälsomyndigheten, Havs- och vattenmyndigheten, Sveriges kommuner och landsting, Västerås stad, Härryda kommun, de regionala Miljösamverkan, Miljösamverkan Sveriges styrgrupp och länsstyrelsens strategiska chefsgrupper för miljöskydd, natur samt vatten och miljömål. Synpunkterna har inte utgjort formella yttranden utan varit ett stöd i projektarbetet.

Projektgruppen riktar ett stort tack till alla som bidragit med värdefull kunskap och synpunkter.

Förslaget som projektgruppen arbetat fram har inför färdigställandet skickats för synpunkter till Länsstyrelsens miljönätverk. Miljösamverkan Sveriges styrgrupp har därefter antagit dokumentet den 19 december 2019.

Sammanfattning

Projektgruppen menar att vägledningen ska vara behovsanpassad och hittas på ett ställe samt vara resurseffektiv för tillsynare och vägledare. För att åstadkomma detta föreslår vi:

- En *indelning i branscher och sakområden* som utgår från tillsynsmyndigheternas arbetssätt och behov och som hittas på ett ställe.
- En fast *vägledningsmeny* som utgår från tillsynsmyndigheternas behov.
- Samverkan inom tillsynsvägledningen i *nya funktioner med utpekade ansvar*.

För att förenkla för tillsynsmyndigheten bör vägledningen vara samlad och ha en liknande struktur. Det innebär att materialet bör hittas via en ingång. Vägledningen ska vara indelat i områden på ett sätt som stämmer överens med hur tillsynsmyndigheterna bedriver tillsyn inte hur de vägledande myndigheterna är organiserade.

Innehållet i vägledningen behöver motsvara det behov av vägledning som tillsynsmyndigheterna har. Det är flera olika aktörer som behöver bidra till det innehållet. Vi har inom projektet identifierat dessa behov i fem behovstyper. Utifrån behoven föreslår vi en fast vägledningsmeny.

För att använda den kompetens och de resurser som finns hos de vägledande och operativa myndigheterna samt andra aktörer föreslår vi samordningsfunktioner som bygger nätverk med experter inom sakområden och har ett administrativt stöd och en beslutsfunktion.

För att en smartare vägledning ska bli verklighet behöver förslaget en förankring hos berörda myndigheter, ytterligare utredningar behöver genomföras och beslut behöver fattas. Vi anser att förändringsarbetet kan ske etappvis:

- Att *anpassa vägledningen efter tillsynarens behov* bör alltid vara en utgångspunkt för de vägledande myndigheterna. Denna utveckling bör ske oavsett om övriga förslag genomförs eller inte. Detta arbete kan påbörjas direkt och görs med fördel genom att utgå från vårt förslag till vägledningsmeny.
- Införande av nya arbetsätt för de tillsynsvägledande myndigheterna kräver mer samordning. Ett möjligt tillvägagångssätt är att införa ett *nytt arbetssätt med samordningsfunktion* inom ett eller flera tillsynsområden, över 2-3 år, som sedan utvärderas efter perioden.

- Mest underlagsarbete krävs för möjligheten att införa en *väg in*. En väg in kräver utredning av tekniska lösningar, juridiska och ekonomiska förutsättningar samt samverkan mellan myndigheter.

Innehåll

FÖRORD	3
SAMMANFATTNING	4
1. OM PROJEKTET SMARTARE VÄGLEDNING	8
Bakgrund	8
Syfte och mål	8
Målgrupp	9
Vad menar vi med vägledning i rapporten?	9
Omfattning/avgränsningar	10
Genomförande	11
2. FÖRSLAG	12
Vägledningen ska vara behovsanpassad	12
Vägledningen hittas på ett ställe	12
Vägledningen ska vara resurseffektiv	13
3. BEHOV AV VÄGLEDNING	14
Nuläge	14
Fem behovstyper	16
Typer av stöd och råd	19
4. LÖSNINGAR	21
Indelning i branscher och sakområden	21
Vägledningsmeny	22
Samverkan i nya funktioner och med utpekat ansvar	25
5. EXEMPEL PÅ HUR FÖRSLAGET KAN FÖRVERKLIGAS	29
Förankring och beslut	29
Bygge och inflyttning	30
Drift och förvaltning	30
6. FÖRUTSÄTTNINGAR	31
Digitalisering	31
Kvalitetssäkring och förvaltning	31

Kvalitetssäkring och ajourhållande av annan vägledning	33
7. FRÅN FÖRSLAG TILL VERKLIGHET.....	36
Förslaget: Smartare vägledning	36
Exempel på andra förbättringsåtgärder- på kort sikt.....	36
8. KONSEKVENSER.....	39
Nuläget.....	39
Önskat läge	41
BILAGA 1. HUR VÄL FUNGERANDE ÄR DAGENS	
TILLSYNSVÄGLEDNING?	43
Naturvårdsverkets tidigare slutsatser	43
Miljötillsynsutredningens slutsatser	43
Riksrevisionens rapport.....	43

1. Om projektet Smartare vägledning

Bakgrund

I flera utredningar har behovet av stärkt samverkan inom tillsynsvägledningen på miljöområdet lyfts fram. Bland annat Statskontorets utredning från 2014¹, Naturvårdsverkets miljöbalksprojekt 2016², Miljötillsynsutredningen, 2017³ och Riksrevisionens rapport från 2018⁴ pekar på att det behövs förändringar för att tillgodose att tillsynsmyndigheterna får relevant tillsynsvägledning. Detta trots att både centrala och regionala myndigheter lägger mycket resurser på vägledning. Andra former/nya metoder för tillsynsvägledning efterfrågas från kommunerna. Miljötillsynsutredningen föreslår t.ex. att Naturvårdsverket och Miljösamverkan Sverige bör samordna sitt arbete med att utveckla ett system med nationella branschexperter.

Samordningen av vägledning mellan centrala myndigheter, länsstyrelserna och miljösamverkan måste bli mer effektiv och anpassad till de operativa tillsynsmyndigheterna. Idag är det svårt att få en överblick över den vägledning som tas fram. I Stockholms stads remissvar på Statskontorets utredning från 2014, lämnas förslag på branschbevakare i ny tappning.

De förslag som finns i ovan nämnda utredningar har varit utgångspunkter för detta projekt.

Syfte och mål

Syftet med projektet är att samla aktörer och utveckla vägledningsarbetet för att stärka och bättre ta till vara på den samlade kunskapen och erfarenheterna inom miljöbalkens sakområden.

På sikt ska detta resultera i en mer effektiv och tillgänglig vägledning som ger tillsynsmyndigheterna relevant, likvärdigt och tillförlitligt stöd i sitt arbete med miljöbalken.

Målet är att ta fram ett eller flera förslag på hur ett modernt sätt att arbeta med vägledning kan se ut.

¹ Statskontoret, 2014, "Vägledning till en bättre tillsyn- En utvärdering av tillsynsvägledningen på miljöområdet", Rapport 2014:17

² Naturvårdsverket, 2016, Inspel till miljötillsynsutredningen 2016-10-21, Ärendenummer: NV-06360-16

³ Miljötillsynsutredningen, 2017, "Miljötillsyn och sanktioner- en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet", SOU 2017:63

⁴ Riksrevisionen, 2018, "Bädda för bättre tillsyn- statens vägledning av kommunal tillsyn", RiR 2018:31

Målgrupp

De centrala miljöbalksmyndigheterna, länsstyrelserna och Miljösamverkan Sveriges styrgrupp är mottagare av förslaget.

Implementering av förslaget berör handläggare på centrala myndigheter, länsstyrelser och kommuner.

Vad menar vi med vägledning i rapporten?

Tillsynsvägledning kan bara en tillsynsvägledande myndighet ge. I rapporten har vi därför valt att använda det bredare begreppet vägledning istället för tillsynsvägledning.

Begreppet vägledning innefattar även sådant som idag används som vägledning i brist på tillsynsvägledning från de vägledande myndigheterna. Det kan handla t.ex. om material från regional miljösamverkan eller enskilda operativa tillsynsmyndigheter. Detta är inte tillsynsvägledning i ordets rätta bemärkelse, snarare erfarenhetsutbyte, tips och exempel. Denna typ av material är idag och kommer fortsätta vara viktig för målgruppen.

Begreppet vägledning också annan vägledning än den som direkt riktar sig till de operativa tillsynsmyndigheterna men som är av relevans för tillsynsmyndigheten, t.ex. vägledning kring prövning.

I rapporten har vi i huvudsak behandlat den delen av tillsynsvägledningen som innebär råd och stöd från de tillsynsvägledande myndigheterna. Samordning av tillsynen överlappar dock ofta stöd och råd. De tillsynsvägledande myndigheterna har en skyldighet att samordna och samverka inom tillsynsvägledningen. Det innebär ett ansvar att samverka kring framtagande av stöd och råd. Detta ansvar har varit en viktig utgångspunkt för projektets arbete.

Den del av tillsynsvägledningen som utgör uppföljning och utvärdering samt samordning av operativ tillsyn har vi till största delen lämnat utanför projektet. Dessa delar kommer dock att påverka innehållet i föreslagna menyer för vägledningen.

Nationella prioriteringar, t.ex. i form av en strategi för miljöbalkstillsynen, är ett sätt att samordna den operativa tillsynen. Prioriterade kontrollområden påverkar vilket stöd och råd som behöver tas fram för att genomföra tillsynen. Den samordningsfunktion som föreslås i rapporten kan med fördel ha uppgifter när det gäller t.ex. en strategi för miljöbalkstillsynen eller andra samordnande insatser som projekt eller handläggartreffar men projektet går inte närmare in på det. Likaså ser vi att uppföljning och utvärdering av tillsynen kommer att ligga till grund för prioritering och planering av tillsynsvägledningen.

Omfattning/avgränsningar

HELA BALKENS VÄGLEDNING

Projektet har arbetat med förbättringspotentialen hos vägledningen enligt alla miljöbalkens områden. Vi utgick från målgruppen, det vill säga den enskilde inspektören/handläggaren. Målgruppen vill ha användbar vägledning från någon tillsynsvägledande myndighet, oavsett vilken central eller regional myndighet den kommer ifrån.

Utifrån detta valde projektet att greppa över alla tillsynsvägledande myndigheters ansvar trots att alla inte är representerade i projektgruppen.

Vi har utgått från miljöbalken och valt bort angränsande lagstiftningsområden för att kunna hantera frågorna. Området hade blivit alltför omfattande om även angränsande lagstiftning skulle ingått. Däremot kan andra lagstiftningsområden tas med i kommande skede när föreslagna vägledningsmeny fylls med innehåll.

FLEXIBEL MODELL

Vi har valt att föreslå en modell för smartare vägledning utifrån det som redan finns och fungerar någorlunda bra. Det har varit viktigt att inte formalisera modellen alltför mycket eftersom vi bedömde att det riskerar att bli en onödigt lång resa.

Vi har försökt definiera och peka ut behovet av nya roller/funktioner men är inte helt tydliga med vem som ska göra vad. Det måste avgöras i samverkan och dialog och kommer att förändras över tid. Vi tror på ett stegvis införande.

BRANSCH/OMRÅDESVÄGLEDNING

Projektet skulle ge förslag på hur behovet av bransch/områdesvägledning kan tillgodoses.

Vi har tittat på det tidigare systemet med branschexperter. Det var personberoende, relativt statiskt och innebar expertstöd. Det tillgodosåg inte samordning, saknade back-up samt IT/webb-stöd. Det skulle med stor sannolikhet idag upplevas som ett väldigt ineffektivt arbetssätt. Därför har vi utgått från samverkan, samsyn och effektivitet. Expertrollen finns kvar i vårt förslag men är inte knutet till en person.

KOSTNADER OCH SAMHÄLLSNYTTA

Det fanns en ambition att räkna på kostnader för genomförandet av vårt förslag samt om det är effektivt. Det är svårt att visa vad den vägledning som genomförs idag kostar. Inom ramen för detta projektet har det inte varit möjligt att ta fram kostnader för ett genomförande. Finansiering kommer att behövas, särskilt i ett första steg när systemet byggs upp. På sikt tänker vi att utväxlingen på den vägledning som görs idag ska bli mycket större genom att nyttja befintliga resurser och kompetens bättre.

Vi har valt att i förslaget bygga på det som redan finns och att växla upp det.

TEKNISKA LÖSNINGAR

Projektet har medvetet valt bort att resonera kring olika tekniska IT-lösningar. Det anser vi vara en uppgift i nästa skede. Vi har tagit fram en modell eller struktur för hur vi ser att en smartare vägledning kan konstrueras. Vi vill peka på behovet av IT-stöd och ge exempel på funktion men inte ge förslag på konkreta tekniska lösningar.

Genomförande

Som första steg i projektet började projektgruppen med en *nuläges/omvärldsanalys* för att ge en lägesbild av aktuell problematik. Den samlade kompetensen i gruppen har gett oss en bred bild med flera olika perspektiv.

Med utgångspunkt i nuläges/omvärldsanalysen har vi beskrivit tillsynsmyndighetens grundläggande vägledningsbehov i fem behovstyper. För att *kartlägga hur behovet av vägledning tillgodoses* idag har vi genomfört intervjuer med handläggare och chefer på centrala myndigheter, länsstyrelser och kommuner med utgångspunkt från de fem behovstyperna.

Resultatet av kartläggningen ledde till slutsatser kring hur vägledningen ska utformas och upplevas för att uppfylla tillsynsmyndigheternas behov- grunden i vårt *förslag*. Därifrån har vi arbetat vidare med lösningar, förutsättningar och åtgärder för att förslaget till en smartare vägledning ska bli verklighet.

Vi har intervjuat personer som ansvarar för eller arbetar med tillsynsvägledning på KEMI, Jordbruksverket, Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Folkhälsomyndigheten, Länsstyrelsen i Västerbotten, Länsstyrelsen i Dalarna, SKL, och Linköpings kommun. I samband med att ett första rapportutkast fanns har vi skickat detta för synpunkter till några identifierade nyckelaktörer på ovanstående myndigheter samt Västerås stad, Härryda kommun, , Miljösamverkan Sveriges styrgrupp och länsstyrelsens strategiska chefsgrupper för miljöskydd, natur samt vatten och miljömål.

För att få in synpunkter i olika skeden har projektgruppen deltagit på möten med ToFR, SKLs miljöchefsnätverk, projektledarna för regionala miljösamverkan, avloppshandläggare i Västra Götalands län och miljöchefer på länsstyrelsen (via länsstyrelsens miljöskyddskonferens). Projektet deltog även på en parallellsession på Miljöbalksdagarna 2019 med uppskattningsvis 250 deltagare. Vi har presenterat resultatet av projektet på Naturvårdsverkets miljöskyddsforum och för miljödepartementet. Den slutliga rapporten har varit ute för synpunkter till Länsstyrelsens miljönätverk innan färdigställande. Dessa synpunkter finns sammanfattade i punktform i bilaga 2.

2. Förslag

Projektgruppen anser att vägledningen ska vara behovsanpassad och hittas på ett ställe samt vara resurseffektiv för tillsynare och vägledare.

För att åstadkomma detta föreslår vi:

- En indelning i branscher och sakområden utifrån tillsynsmyndigheternas behov och som hittas på ett ställe.
- En fast vägledningsmeny som utgår från tillsynsmyndigheternas behov.
- Samverkan i nya funktioner med utpekade ansvar .

Allt i syfte att tillsynsmyndigheterna ska få den vägledning de behöver.

Vägledningen ska vara behovsanpassad

Tillsynsmyndigheternas grundläggande behov av vägledning beskrivs i avsnittet *fem behovstyper* på sidan 16. Behoven bör motsvaras av den vägledning eller annat stöd som ges.

Det förslag på en fast meny vi beskriver i avsnittet *Vägledningsmeny* på sidan 22 ska tillgodose dessa behov. Allt innehåll i menyn behöver inte vara formell vägledning från tillsynsväglärande myndigheter utan kan vara olika typer av stöd som tillsynsmyndigheterna behöver.

En smartare vägledning från de väglärande myndigheterna bör sätta användarna i fokus och underlätta för tillsynsmyndigheten att göra rätt. I kapitel 8 om konsekvenser har vi beskrivit skillnaden mellan nuläget och ett föreslaget nytt läge utifrån en modell för tjänstedesign.

Vägledningen hittas på ett ställe

För att förenkla för tillsynsmyndigheterna bör vägledningen vara samlad och ha en liknande struktur. Med användarna i fokus är det optimala att vägledningen enligt miljöbalken hittas via en ingång. Detta innebär inte att allt behöver vara på en webbplats, men tillsynsmyndighetens upplevelse ska vara att allt går att hitta via en ingång, där områdena är sorterade i olika ”rum” (Figur 1).

Strukturen, det vill säga hur det är sorterat när användaren kommer in, behöver stämma med det sätt som tillsynsmyndigheterna bedriver tillsyn. Det innebär att strukturen motsvarar tillsynsområden och typer av objekt som är föremål för tillsyn. Detta beskrivs i avsnittet *indelning i branscher och sakområden* på sidan 21.

En ingång med förutbestämd struktur och fasta menyer förenklar för tillsynsmyndigheten att söka efter information, ökar möjligheten för de väglärande myndigheterna att lyfta fram det som är relevant för tillsynsmyndigheten och underlättar att bedöma status på det material som finns där.



Figur 1. Upplevelsen av vägledningen för tillsynsmyndigheten. Allt är samlad på ett ställe och det finns en för tillsynsmyndigheten anpassad sortering. Rumsförteckningen är ett exempel.

Vägledningen ska vara resurseffektiv

I avsnittet *Nulägesbeskrivning* på sidan 14, framgår att det som idag används som vägledning är en blandning av olika format med olika avsändare. Det finns luckor, överlappningar, oklarheter kring avsändare, typ av vägledning och aktualitet för befintligt material.

För att använda den kompetens och de resurser som finns hos de vägledande och operativa tillsynsmyndigheterna samt andra aktörer föreslår vi att tydligt beskrivna funktioner och att ansvar pekas ut, detta beskrivs i avsnittet *Samverka i nya funktioner och utpekade ansvar* på sidan 25.

En viktig funktion för att nå fram och få utväxling på den vägledning som tas fram är att ge stöd till tillsynare på olika sätt och samordna ett avgränsat tillsynsområde område. Inom några få områden, till exempel Förorenade områden och Seveso, finns det nationella samordnare som har en viktig funktion att driva på så att relevant vägledning tas fram och finns tillgänglig samt bistå med handledning om så behövs. Att samordna och ge stöd till tillsynarna till rätt vägledning bör därför, utöver de mer sakinriktade uppgifterna, ingå som en viktig arbetsuppgift i samordningsfunktionen. Se vidare om samordningsfunktionen på sidan 25.

För att förslagen ovan ska bli verklighet behöver de förankring hos berörda myndigheter, ytterligare utredningar behöver genomföras och beslut behöver fattas. Vi anser att förändringsarbetet kan ske ettappvis, i kapitel 7 beskriver vi våra tankar. Utöver detta finns en rad andra möjliga åtgärder, dessa beskrivs under avsnittet *Exempel på smarta förbättringsåtgärder- på kort skikt* sidan 36.

3. Behov av vägledning

Behovet av vägledning inventeras återkommande av flera av de centrala vägledande myndigheterna. Beroende på hur detaljerat och initierat frågorna ställs kan de samlade svaren ha mer eller mindre påverkan på hur målgruppsanpassad vägledningen i förlängningen blir. Det vanligaste hittills har varit att ställa frågor om vilka sakområden, exempelvis avloppsreningsverk, efterbehandling, jordbruk som det finns behov av att få vägledning om. Det är värdefull information men säger inte så mycket om vad tillsynsmyndigheten behöver stöd i. Det finns risk att den vägledning som tas fram i ett visst format och med ett visst fokus ”missar målet”.

I projektet *Smartare vägledning* har vi försökt se på saken ur ett annat perspektiv. Vi har utgått från en tillsynare och benat i de olika delarna i behovet av vägledning, oavsett sakområde. Vi har ställt oss frågan vad en tillsynare kan mena med att hen har behov av vägledning.

I det här kapitlet tar vi avstamp i nuläge och goda exempel för att sedan titta på tillsynarens grundläggande behov av vägledning.

Nuläge

Miljötillsynsförordningen reglerar dels ansvar för operativ tillsyn och dels ansvar för tillsynsvägledning. Både centrala myndigheter och Länsstyrelsen är vägledande myndigheter och ska aktivt verka för samordning och samverkan i frågor om tillsynsvägledning.

Figur 2 beskriver hur de operativa tillsynsmyndigheterna idag hittar den vägledning de behöver för sitt arbete. Detta oavsett om det är formell tillsynsvägledning, alltså om det kommer från en myndighet med uppdrag att vägleda, eller inte.



Figur 2 Hur de operativa tillsynsmyndigheterna idag hittar den vägledning de behöver

De kommunala tillsynsmyndigheterna kan få vägledning från både Länsstyrelsen och centrala myndigheter. Det innebär inte att kommunerna alltid söker sig till de formella tillsynsvägledarna i första hand. De kommer att söka stöd och råd där det är enkelt att hitta dem och som bäst motsvarar det aktuella behovet.

Oavsett hur mycket skriftlig vägledning som finns på till exempel en central myndighets webb så kvarstår behovet av att kontakta enskilda handläggare på den centrala myndigheten, länsstyrelsen och andra kommuner för att diskutera och fördjupa frågorna.

Dagens struktur medför flera problem:

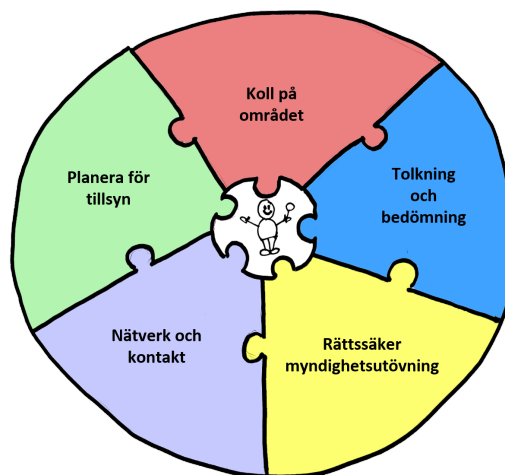
- Ineffektivt för tillsynsmyndigheten – tidsåtgång för att leta och söka kontakt.
- Ineffektivt för tillsynsvägledande myndigheter – svara på återkommande och liknande frågor.
- Skriftlig vägledning får inte genomslag – annat material används istället.
- Risk för motstående tolkningar av lagstiftning och osäkerhet kring vad som gäller.
- Risk för ”missriktad” vägledning, alltså att vägledning som ingen behöver tas fram.

I bilaga 1 har vi sammanställt slutsatser från Naturvårdsverkets miljöbalksprojekt⁵, Miljötillsynsutredningen⁶ och Riksrevisionens rapport⁷.

Även om nuvarande vägledning har påtagliga brister finns det många goda exempel på tillsynsområden eller branscher där vägledningen redan fungerar bra.

Fem behovstyper

En person som arbetar med miljöbalkstillsyn inom ett visst område kommer att ha vissa grundläggande och återkommande behov av vägledning. Dessa behov beskriver vi inom projektet med fem pusselbitar (se Figur 3). Behoven som beskrivs tar inte hänsyn till vem som ska tillgodose dem eller om de är tillgodosedda idag. Vissa tillsynare kommer bara att behöva en del och andra kommer att behöva allt, exempelvis om hen är ny i yrket och/eller har nya arbetsuppgifter.



Figur 3. Behovet av vägledning indelat i fem olika behovstyper med utgångspunkt från den som genomför tillsynen.

Behovstyperna har stämts av med tillsynsmyndigheter och vägledande myndigheter genom intervjuer för att se om de känner igen sig och vi har även ställt frågan kring hur behoven tillgodoses idag. Nedan beskriver vi de fem behovstyperna en och en. Under beskrivningen av respektive behovstyp finns sammanfattande kommentarer kring nuläget baserade på svar från intervjuerna.

⁵ Naturvårdsverket, 2016, Inspel till miljötillsynsutredningen 2016-10-21, Ärendenummer: NV-06360-16

⁶ Miljötillsynsutredningen, 2017, "Miljötillsyn och sanktioner- en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet", SOU 2017:63

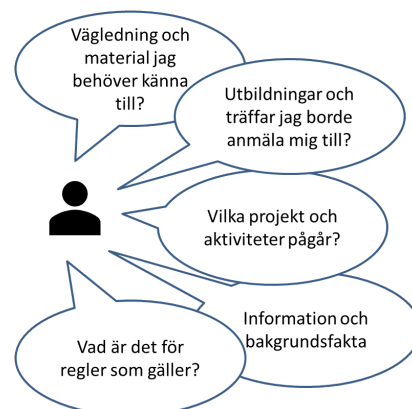
⁷ Riksrevisionen, 2018, "Bädda för bättre tillsyn- statens vägledning av kommunal tillsyn", RiR 2018:31

KOLL PÅ OMRÅDET

En ny tillsynare eller en erfaren som börjar med ett nytt tillsynsområde behöver snabbt kunna få överblick över området. Figur 4 visar exempel på frågor som tillsynaren kan ha.

Hur tillgodoses behovet idag?

Det finns idag ingen generell struktur som underlättar detta. Det finns goda exempel men det är stora skillnader mellan tillsynsområdena. Här finns en stor utvecklingspotential och möjlighet till samverkan.



Figur 4. Exempel på frågor inom behovstypen "koll på området"



Figur 5. Exempel på frågor inom behovstypen "nätverk och kontakt".

NÄTVERK OCH KONTAKT

Oavsett hur erfaren en tillsynare är behöver hen kunna diskutera olika frågor med andra. Oftast räcker inte skriven vägledning. Uppdaterade uppgifter om vilka kontakter och vägar som finns underlättar. Figur 5 visar exempel på frågor som tillsynare kan ha.

Hur tillgodoses behovet idag?

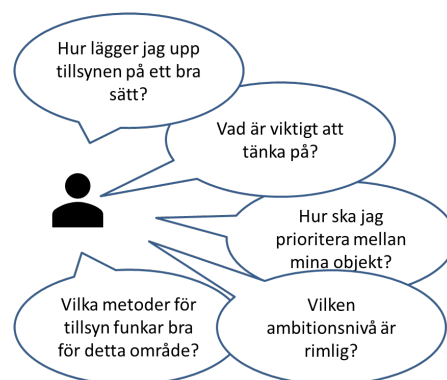
Det finns idag ingen generell struktur som underlättar detta. Det finns goda exempel men det är stora skillnader mellan tillsynsområdena. Stor utvecklingspotential finns.

STÖD FÖR ATT PLANERA FÖR TILLSYN

Inför tillsynsplan och inför exempelvis tillsynsbesök har den som ska planera eller utföra tillsynen behov av att ta del av andra tillsynsmyndigheter och vägledande myndigheters bedömningar och tips. Figur 6 visar exempel på frågor som tillsynare kan ha.

Hur tillgodoses behovet idag?

Detta behov är generellt sett inte tillgodosett idag. Det finns viss ledning av material från projekt eller handläggarsupport men osäkerheten kring uppdateringar och status på material gör underlaget svårt att använda.



Figur 6. Exempel på frågor inom behovstypen "Stöd för att planera för tillsyn".



Figur 7. Exempel på frågor inom behovstypen "Tolknings och bedömningshjälp".

TOLKNINGS- OCH BEDÖMNINGSHJÄLP

Ärenden ska bedömas utifrån dess specifika förutsättningar, den tolkningen gör tillsynsmyndigheten. Men tillsynaren behöver olika typer av stöd och råd till exempel bedömningsgrunder och kriterier att utgå ifrån. Det finns behov av att få råd och stöd i hur man kan tolka reglerna och exempel på hur bedömningar kan göras. Figur 7 visar exempel på frågor som tillsynaren kan ha. I tabell 1 beskrivs olika typer av stöd och råd närmare.

Hur tillgodoses behovet idag?

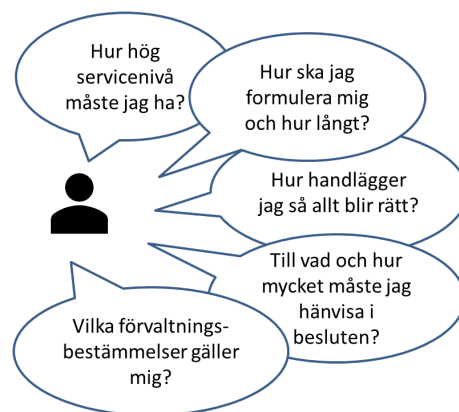
Viss tolkningshjälp finns men för att kunna ta del av denna krävs god kunskap om vilka kontakter och vilket material som finns. Alla centrala myndigheters befintliga tolkningshjälp är i många fall inte tillräckligt konkret.

RÄTTSSÄKER MYNDIGHETSUTÖVNING

För många ärenden faller vid överprövning för att det finns formella brister. Tillsynaren behöver stöd i att hålla rätt nivå på service och ha korrekt men begripligt innehåll i tillsynsbesluten. Figur 8 visar exempel på frågor som tillsynaren kan ha.

Hur tillgodoses behovet idag?

Vägledande myndigheter har idag inte fokus på detta. Vid intervjuerna fanns det stora skillnader mellan svaren vem har ansvar för vägledning om rättsäker myndighetsutövning.



Figur 8. Exempel på frågor inom behovstypen "Rättsäker myndighetsutövning".

I beskrivningen av behovstyperna har vi bortsett helt från hur och av vem behovet ska tillfredsställas. Det är inte självklart att alla behov ska tillgodoses med vägledning. Vi bara konstaterar att behoven finns och att vägledningen behöver förhålla sig till dem.

Beskrivningen av behoven och tillhörande slutsatser från intervjuer ligger till grund för de förslag om en ingång och fasta menyer som vi lyfter fram i rapporten.

Typer av stöd och råd

Det viktigaste är att målgruppen får det stöd som behövs. Men tydlighet om avsändare och aktualitet behövs. Eftersom de vägledande myndigheterna ska samordna sig och samverka ska målgruppen inte behöva leta, fråga mer än en myndighet eller få motstående vägledning.

I Tabell 1 beskrivs olika typer av stöd och råd och vårt förslag om respektive myndighets roll.

Tolkning ingår inte i tabellen nedan. Med tolkning menar vi att tillämpa en lagregel på en given situation i det enskilda fallet. Tolkning i denna specifika bemärkelse görs av tillsynsmyndigheten. Råd och stöd i enlighet med 2 - 5 ska hjälpa tillsynsmyndigheten att förhålla sig till regelverket men samtidigt lämna utrymme för myndighetens självständiga och professionella bedömning.

Tabell 1. Olika typer stöd och råd

	Vem ger vägledning?	Tillsynsmyndighet Länsstyrelse eller kommun	Kommentar
1. Tolkningshjälp Vägledning för hur man ska tolka ett regelverk. Analys av de rättsliga ramarna som det gällande regelverket utgör, från lag till praxisbildning	Tolkningshjälp bör de centrala myndigheterna så långt som möjligt tillhandahålla Länsstyrelserna kan ge denna tolkningshjälp men stämmer av nya tolkningar med central myndighet.		Att de centrala myndigheterna har "tolkningsföreträdare", kräver att den centrala myndigheten är aktiv. Centrala och regionala vägledande myndigheter ska samverka så att tillsynsmyndigheterna får den tolkningshjälp de behöver.
2. Bedömningsstöd Råd om hur tillsynsmyndigheten bör gå tillväga för att göra sin bedömning, t.ex. vilka aspekter som bör ingå i bedömningen och hur man kan värdera dessa.	Bedömningsstöd kan både de centrala och regionala myndigheterna ge.	Tillsynsmyndigheterna kan ta fram material om detta. Det utgör då tips och erfarenhetsutbyte.	Vägledande och operativa myndigheter samverkar för att ta fram bedömningsstöd eller gör en prioritering och uppdelning när det gäller nationellt bedömningsstöd.
3. Stödexempel Konkret vägledning med förtydligande	Stödexempel kan både centrala och regionala myndigheterna ge.	Tillsynsmyndigheterna kan ta fram material om detta. Det utgör då	

exempel som beskriver realistiska bedömningsituationer.		tips och erfarenhetsutbyte.	
4. Metodstöd Råd om hur tillsynen kan gå till i praktiken. Handläggarsöd som tillsynsmyndigheterna behöver för sin myndighetsutövning.	Metodstöd kan både centrala och regionala myndigheterna ge.	Tillsynsmyndigheterna kan ta fram material om detta. Det utgör då tips och erfarenhetsutbyte.	Stöd för planering av och prioriteringar för tillsynen Tillsynsmetodik Mallar Checklistor Processbeskrivningar m.m.
5. Tips och erfarenhetsutbyte		Det som tillsynsmyndigheterna tar fram utifrån sina behov och delar med sig med andra tillsynsmyndigheter	

Både Centrala myndigheter och Länsstyrelsen kan ge tillsynsvägledning. Länsstyrelsen kan ge tillsynsvägledning regionalt inom sitt län men också på olika sätt ta fram vägledning som gäller nationellt.

Vägledningen kan benämnas nationell t.ex. på följande grunder:

- Den centrala myndigheten och länsstyrelserna har kommit överens om en uppdelning och länsstyrelserna har ansvaret
- Länsstyrelserna har tagit fram material i samverkan med den centrala myndigheten
- Vägledningen har förankrats med den centrala myndigheten

Det behövs systematik och rutiner när det gäller uppdatering och avstämningar av vägledning. Projektgruppen har inte haft möjlighet att beskriva detta närmare.

4. Lösningar

I detta avsnitt beskriver vi tre lösningar för att göra det enklare för tillsynaren att få den vägledning som hen behöver.

1. Indelning i branscher och sakområden
2. Vägledningsmeny
3. Samverkan i nya funktioner och med utpekade ansvar

Respektive lösning beskrivs i avsnitten nedan.

Indelning i branscher och sakområden

För en effektiv tillsyn krävs att tillsynaren har god koll på och enkelt kan hitta information om vad som gäller för den typ av arbetsuppgift som ska utföras. Lösningen är att vägledande information är sorterad utifrån tillsynsmyndigheternas behov och kan hittas på ett ställe. Figur 1 (sida 13) visar upplevelsen av vägledning för tillsynsmyndigheten, där allt är samlat på ett ställe och sorterat i olika ”rum” utifrån en indelning som är målgruppsanpassad.

Variationen mellan miljöbalkens olika tillsynsområden, samt mellan verksamheter och branscher inom dessa, är stor. Även om det finns gemensamma delar som till exempel egenkontroll och 2 kap. miljöbalken behöver tillsynaren ofta ha specifik kunskap kopplat till en viss bransch eller tillsynsområde. Kunskapen kan avse såväl tolkningshjälp kring lagstiftningen, bedömningsgrunder, bästa teknik, tillsynsmetodik, praxis etc.

I projektet har vi ställt oss följande frågor:

- Vilka branscher eller tillsynsområden har behov av samlad vägledning?
- Vilka branscher eller tillsynsområden är det viktigast att börja med?

Frågorna är inte helt enkla att besvara. Klart är att prioriteringar behöver göras. Det kommer att vara ett nära omöjligt uppdrag att samla och ge vägledning för allt som kan kategoriseras som bransch eller tillsynsområde. Projektet har vid en första genomlysning, med tyngdpunkt inom Naturvårdsverkets vägledningsområden, konstaterat att en indelning som bygger på ”klassiska” branscher lätt överstiger 70 vägledningsområden. Vissa av dessa kan ses som relativt närbesläktade. Att bedöma om det är ändamålsenligt att slå samman några områden eller göra ytterligare uppdelningar låter sig inte göras inom ramen för detta projekt. Projektgruppen har istället under arbetets gång identifierat ett antal kriterier som stöd för val av område eller bransch som behöver samlad vägledning. Kriterierna, som också fungerar som ett prioriteringsstöd, kan delas in i tre perspektiv; tillsynsperspektiv, fråga av nationellt intresse och branschens/områdets inneboende egenskaper:

TILLSYNSPERSPEKTIV

- Antalet berörda tillsynsmyndigheter, kommuner och/eller länsstyrelser
- Mängdärenden
- Antal anläggningar/tillsynsobjekt/åtgärder
- Verksamheter finns i hela landet/regionalt/lokalt
- Ej uppdaterade vägledning, Allmänna råd med mera

NATIONELLT INTRESSE

- Av stor vikt att tillsynen är samordnad och sker likvärdigt
- Nationellt prioriterat tillsynsområde
- Rapporteringstungt område
- Industriutsläppsverksamheter

BRANSCHENS/OMRÅDETS INNEBOENDE EGENSKAPER

- Komplex lagstiftning, berör flera kapitel i miljöbalken och "rörliga" lagstiftningsområden
- Komplex miljötekniskt
- Området innehåller många tillståndspliktiga eller anmälningspliktiga verksamheter
- Miljö- och hälsopåverkan

Vägledningsmeny

Projektgruppen har tagit fram ett förslag på en fast ”meny” för vägledningens innehåll som ska vara likadan i vägledningens olika områden och branscher. Vägledningen ska vara enkel att hitta, det ska vara enkelt att bidra till vägledningens olika delar och även enkelt att konstatera vad som saknas. Tillsynsmyndigheterna ska kunna känna igen sig oavsett vilket område eller bransch de arbetar med och det blir även enklare för olika aktörer att bidra till vägledningen om det finns en fast struktur.

Den tydliga strukturen ger också möjlighet att kunna arbeta stegvis och fylla på innehåll i menyn allt eftersom det tillkommer ny vägledning. En fast meny med likartat innehåll ger bra förutsättningar för att uppdatera och hålla olika vägledande material aktuella. Den vägledning som utgör innehållet ska även ha en tydlig avsändare och det ska klart framgå om det är information, olika typer av stöd och råd eller erfarenhetsutbyte.

En utvecklad samverkan, med stöd i menydelarna, mellan vägledande myndigheter, tillsynsmyndigheter samt eventuellt branschorganisationer bedöms kunna höja kvaliteten på vägledningen.

Vårt förslag på en fast meny för alla branscher/områden ska motsvara tillsynarens generella behov. Det innebär att det inte bara är avgränsat till stöd och råd från tillsynsvägledande myndigheter. Innehållet i menyn är också

information i samordnande syfte, erfarenhetsutbyte mellan tillsynsmyndigheter, sammanställningar samt sånt som går utanför miljöbalkens område. Det sista kan t.ex. vara stöd för att uppfylla förvaltningslagens bestämmelser eller höra till närliggande lagstiftning.

MENYN OCH DESS INNEHÅLL

I det följande ges förslag på menydelar som bedöms täcka in behovet hos tillsynaren samt huvuddragen för innehållet m.m.

Utgångspunkten är att alla menydelar ska vara tillgängliga även för andra aktörer än tillsynsmyndigheterna men att det i vissa undantagsfall, som exempelvis diskussionsforum eller arbetsgrupper kan behövas en låst ingång.

Utöver de faktiska menydelarna finns det ett behov av någon form av nyhetsfunktion som ger användaren information om nyheter och vägledning som tillkommit. Hur en sådan nyhetsfunktion i praktiken ska utformas har projektet inte gått in på.

Det bör betonas att även om det kan förekomma länkar eller hänvisningar till andra platser, exempelvis en myndighets webbplats så ska innehållet i huvudsak finnas tillgängligt via menyn och inte utgöras av en länksamling eller liknande. Detta innebär inte att innehållet ska vara anonymt utan det ska som framgår ovan finnas en avsändare och ägare av vägledningen.

Menydel	Beskrivning
Introduktion	Samlad och kortfattad <u>information</u> om branschen/området. Informationen bör svara på vad detta är för bransch/område och vad som inte ingår. Kort om miljöpåverkan och risker i ett större perspektiv, varför den är föremål för tillsyn generellt sett.
Regler och domar	<u>Information</u> om vilka regler som gäller specifikt för branschen/området, hänvisning till viktiga domar som rör branschen/området. I vissa fall även exempel på angränsande lagstiftning såväl inom miljöbalkens område som utanför.
Miljö/hälsopåverkan och skyddsåtgärder	<u>Information</u> om branschen/området och hur miljö- och hälsopåverkan ser ut mer specifikt: luft, vatten, mark, buller med mera. Vanliga skyddsåtgärder och förebyggande åtgärder. Exempel på reningsteknik och behov av kontroller och mätningar.

Kalendern	<u>Information</u> om aktuella träffar och utbildningar såväl i verkligheten som över webben inom området/branschen. En funktion kan finnas här som heter till exempel ”När du vill” – där finns exempelvis inspelade föreläsningar/utbildningar.
Nätverk och kontakt	<u>Sammanställning</u> över vilka olika nätverk som finns. Nätverkens funktion och nivå samt vem som ansvarar för nätverket behöver framgå. Exempelvis om nätverket är nationellt eller regionalt och om syftet är samverkan eller spridning av vägledning. Vilka kontaktpersoner som finns, till exempel samordnare eller experter. Här kan det även ingå diskussionsforum av olika slag som kan vara helt öppna eller öppna enbart för tillsynsmyndigheterna.
Planering av tillsyn	<u>Stöd och råd</u> samt <u>erfarenhetsutbyte</u> för att planera tillsynen. (Om branschen/området berörs av en kommande strategi för miljöbalkstillsyn ska det anges här) Prioriteringar för planerad tillsyn och eventuella tillsynsintervaller. <u>Metodstöd</u> för tillsyn på denna bransch/område. Vad är viktigt att kontrollera på denna bransch/detta område. Händelsestyrd tillsyn – hur ska jag tänka. I vissa fall även exempel på angränsande lagstiftning såväl inom miljöbalkens område som utanför detta.
Tolkningshjälp, bedömningsstöd och stödexempel	<u>Tolkningshjälp</u> från vägledande myndigheter <ul style="list-style-type: none"> • <u>Råd och stöd</u> samt <u>erfarenhetsutbyte</u> ombedömningsgrunder och kriterier, • förtydligande exempel och • beskrivning av bedömningsituationer.
Praktiskt handläggarstöd	<u>Metodstöd</u> och <u>erfarenhetsutbyte</u> . Checklistor, rubrikmallar och exempel på beslutsformuleringar är exempel på sådant handläggarstöd.
Bibliotek/ Fördjupningsmaterial	Ytterligare material till stöd och fördjupning, väl sorterat samt eventuellt kommenterat.

Test av menyn

Projektgruppen har testat menyn för tre branscher i syfte att avgöra hur mycket material som finns idag och hur stort arbete det skulle innebära att ”fylla” menyn. Gruppen testade menyn för pappers- och massaindustrin, fordonstvättar samt förbrukning av organiska lösningsmedel.

Efter testerna drog projektgruppen följande slutsatser om menydelarna och möjligheten att ta fram innehåll:

- Menydelarna fungerar att ha som utgångspunkt när man ”scannar” efter befintligt innehåll men befintligt material är inte sorterat på detta sätt i nuläget
- För att kunna bedöma vad som redan finns och status på det krävs kunskap om området och tillsynserfarenhet.
- För flera av delarna i menyn finns material men det är inte sorterat och bedömning krävs av om det fortfarande är aktuellt.
- Olika avsändare av materialet gör det svårt att bedöma status.
- Insamling och bedömning bör göras av mer än en person och kräver samverkan mellan flera inblandade aktörer.
- Generellt fanns det bristande underlag till menydelarna: Tolkningshjälp och Planering av tillsyn.
- Inofficiella och olika varianter av checklistor är exempel på ineffektivt arbetssätt och möjlighet till effektivare samverkan.

Samverkan i nya funktioner och med utpekat ansvar

Projektet smartare vägledning har identifierat några olika funktioner som behövs för att åstadkomma ett ändamålsenligt och sammanhållet vägledningssystem. Nedan beskrivs närmare syftet med de olika funktionerna. Beskrivningarna av funktionerna ger möjlighet till olika organisatoriska lösningar, till exempel samverkan mellan två eller flera centrala myndigheter och/eller med en viss länsstyrelse kring samordningsfunktionen.

SAMORDNINGSFUNKTION

Samordningsfunktionen fungerar som ett nav i vägledningsarbetet inom de tillsynsområden/branscher som samordningsfunktionen verkar för. Syftet med funktionen är främst att samla, koordinera och se till att ”rum” och ”menyer” får innehåll. Men också att identifiera var tolkningshjälp behöver utvecklas samt driva visst framtagande av bedömningsstöd och metodstöd i samverkan med experter och olika miljösamverkansorgan.

För att fullgöra funktionen behövs en nära kontakt med de operativa tillsynsmyndigheterna och sakområdesexperter. En viktig del av arbetet är närvaro i de miljösamverkan, nätverk och handläggarträffar med mera där de operativa tillsynsmyndigheterna verkar. Med hjälp av erfarenhetsbank, experter och nätverk tar samordningsfunktionen fram svar på frågor som kommer in. Samordningsfunktionen ser också till att föra principiella frågor vidare till eller inom den ansvariga centrala myndigheten som ansvarar för att ta fram stöd för tolkning av lagstiftningen.

Centrala myndigheter såväl som länsstyrelser kan ansvara för samordningsfunktionen. Antalet samordningsfunktioner bedöms i huvudsak sammanfalla med antalet kapitel i miljöbalkens där kommuner och länsstyrelser

bedriver tillsyn. Några av kapitlen, exempelvis 9 och 11 kap. delas med fördel i flera samordningsområden.

Om samordningsfunktionerna ska ansvara för en bransch/område var eller flera kan projektet inte svara på i nuläget, det är frågor som måste lösas i dialog med de olika aktörer som berörs. Det kommer dock vara viktigt att samordningsfunktionerna samarbetar, dels för att dra nytta av varandra och dels för att hur vi än skär mellan branscher och områden så kommer överlappningar och tvärgående frågor att behöva hanteras. I avsnittet *indelning i branscher och sakområden* på sidan 21 listas de kriterier som vi under projektets gång har identifierat som viktiga för val om områden.

EXPERTFUNKTION – ETT KLUSTER AV KOMPETENSER

Sakområdesexpertis är spridd mellan centrala myndigheter, länsstyrelser och kommuner men finns även inom branschorganisationer, universitet och högskolor med mera. Det tidigare systemet med utsedda branschexperter bedömer projektet inte ha samma aktualitet som tidigare. Detta på grund av att vissa tillsynsområden är allt mer komplexa samt att det är allt svårare att en person besitter den kompetens som efterfrågas.

Den expertfunktion projektet föreslår är egentligen ingen fast funktion utan ett informellt kluster av sakområdesexperter som samordningsfunktionen identifierar och bygger nätverk med. Vår bild är att en samordningsfunktion som har verkat under en tid kommer att ha goda möjligheter att genom nätverk, handläggarräffar, personliga möten med mera bygga nätverk med personer som besitter god sakkompetens.

Att vara sakområdesexpert innebär att man har en mycket god kompetens avseende bland annat:

- Tekniska och naturvetenskapliga frågor (i vid bemärkelse, skulle till exempel också kunna innebära artkännedom, limnologisk kompetens med mera)
- bästa teknik
- drift och skötsel
- provtagnings- och undersökningsmetoder
- tillsynsmetodik inom området
- juridisk kompetens inom ett sakområde.

Ett informellt kluster av sakområdesexperter har den bristen att identifierade sakområdesexperter varken har ett uppdrag eller ansvar att bistå med sin kunskap. Drivkraften att bidra med kunskap på det personliga planet bygger bl.a. på att befinna sig i en kontext som bidrar till sakområdesexpertens egen kompetensutveckling. Utrymme att bidra i vardagen får i allmänhet anses som relativt litet men ändå vara av stor betydelse för samordningsfunktionen. På organisationsnivå innebär expertsystemet en möjlighet att få tillgång till

expertkompetens på ett strukturerat sätt. Man bidrar med egna experter till samverkan, men får samtidigt nytta av andra organisationers experter i andra frågor. När det gäller experter på de tillsynsvägledande myndigheterna bör tid kunna avsättas i verksamhetsplanen för att bidra till att det finns en bas att bygga på.

Det som talar för att modellen är realistisk är att den redan idag finns inom efterbehandlingsområdet. Där finns en fungerande samordningsfunktion som för kortare insatser kan knyta till sig experter att fokusera på en visst fokusområde/fråga. Att sakområdesexperter är identifierade är också av ett stort värde när mer omfattande vägledningar ska tas fram. Experterna kan verka antingen som referenspersoner eller, i mån av utrymme, som deltagare i projekt.

STYRFUNKTION - STYRGRUPP FÖR SAMORDNINGSFUNKTIONEN

Projektets förslag bygger mycket på att samordningsfunktionen har möjligheter att arbeta behovsanpassat och med en hög grad av samverkan med operativa tillsynsmyndigheter, experter och andra samordningsfunktioner. Till varje samordningsfunktion finns en styrgrupp som beslutar om arbetets inriktning. En styrfunktion för en viss samordningsfunktion består av representanter på chefsnivå för den/de organisationer som har personal i samordningsfunktionen. I vissa fall ryms både samordningsfunktionen och styrfunktionen inom en och samma centrala myndighet. I andra fall kan det vara ändamålsenligt att samordningsfunktionen är gemensam för två eller fler centrala myndigheter samt att såväl central myndighet som länsstyrelse bemannar samordningsfunktionen. Styrfunktionen avspeglar alltid bemanningen av samordningsfunktionen. Den centrala myndighet som har den större delen av samordningsfunktionens tillsynsområde ansvarar för att leda styrgruppen.

Styrfunktionens funktion kan vara att:

- ansvara för samordningsfunktionens budget och bemanning
- besluta om samordningsfunktionens verksamhetsplan
- följa samordningsfunktionens arbete
- driva utvecklingsfrågor som ligger utanför samordningsfunktionens mandat
- samverka med övriga styrgrupper
- bidra till genomförandet av strategin för miljöbalkstillsyn

STÖDFUNKTION

Syftet med stödfunktionen är att allokeras kompetenser som underlättar för samordningsfunktionerna att jobba effektivt med sakfrågorna. Projektet har identifierat att det i nuläget ofta finns en brist på stödfunktioner vilket gör att de som bidrar till vägledningsarbetet ofta själva hamnar med arbetsuppgifter som de inte är bäst satta att utföra.

Exempel på stöd som behöver knytas till samordningsfunktionen/funktionerna:

- it-stöd (webbutveckling, plattformadministration, it-tekniska verktyg etc.)
- kommunikation (formgivning, layout, textgranskning, kommunikationsstrategier, kanalval etc.)
- stöd för digitalt och fysiskt nätverksbyggande

Ifall en myndighetsgemensam ”portal” skapas för tillsynsmyndigheterna, en väg in, är det uppenbart att ett gemensamt it-stöd behövs. Övriga kompetenser för att stödja en samordningsfunktion, t.ex. stöd för kommunikation, bedöms finnas på centrala myndigheter. Projektet vill dock lyfta att en väl fungerande stödfunktion är en framgångsfaktor för att samla och nå ut med vägledning.

ETT PAR EXEMPEL

Här beskrivs hur funktionerna kan se ut inom områdena miljöfarlig verksamhet respektive grön tillsyn.

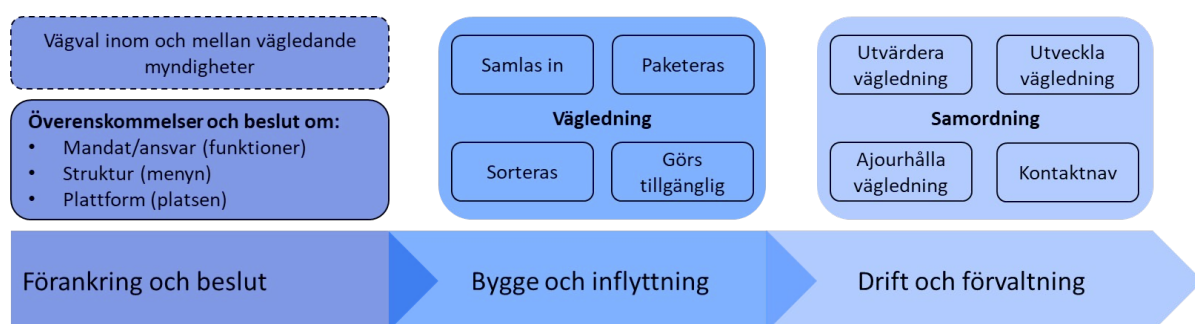
Området miljöfarlig verksamhet omfattar ett stort antal branscher och områden. Ansvar för den centrala vägledningen ligger främst på Naturvårdsverket, Jordbruksverket och Havs- och vattenmyndigheten. Samordningsfunktionen organiseras därför lämpligast som ett kluster av ett antal samordnare för olika branscher och områden. Det behöver då också ske ett erfarenhetsutbyte mellan samordnarna i klustret. Respektive central myndighet svarar för stödfunktionen. Alternativt kan ansvaret för stödfunktionen vara gemensam för två eller flera centrala myndigheter. Enskilda sakområdesexperter kan ingå i flera olika nätverk knutna till olika samordnare.

Inom den gröna tillsynen verkar främst länsstyrelserna, undantaget strandskyddet, och Naturvårdsverket har det största vägledningsansvaret. Tillsynsområdet är relativt litet sett till antalet årsarbetskrafter men områdets komplexitet är stor. En särskild utmaning är att tillsynen behöver utvecklas från en låg nivå på egeninitierad tillsyn. En samordningsfunktion skulle kunna vara bemannad av Naturvårdsverket och en länsstyrelse. Samordningsfunktionen ansvarar för att också involvera andra centrala myndigheter när så är relevant.

5. Exempel på hur förslaget kan förverkligas

I det följande avsnittet beskrivs en tänkt process för att genomföra projektets förslag. Processen delas upp i förankring och beslut, bygge och inflyttning samt drift och förvaltning.

Den inledande fasen är mest kritisk och därför läggs fokus på att beskriva denna. De därpå följande faserna och hur de i detalj formas kommer också att bero mycket av vad som överenskommits i den inledande fasen. I Figur 9 beskrivs genomförandeprocessen övergripande i sin helhet.



Figur 9. Genomförandeprocessen

Förankring och beslut

Vägledande myndigheter (främst avses centrala myndigheter) behöver internt förankra och göra de vägval som behövs för en smartare vägledning. I praktiken kan underlag för detta tas fram i formen av en myndighetsgemensam förstudie som belyser de frågeställningar som sedan ska ligga till grund för olika avvägningar och vägval. Myndigheterna behöver exempelvis ta ställning till:

- hur samsyn kring tillsynarens behov uppnås,
- hur tillsynarens behov tillgodoses av vägledning samt hur mottagarperspektivet i framtagande och tillgängliggörande av vägledningen bibehålls,
- vägledningsstruktur med ”rum” och menyer,
- vägledningsplattform och ”en väg in” samt digitala lösningar för detta,
- hur funktionerna samordning, expertis, stöd och styrning ordnas,
- hur finansiering ordnas.

Därefter behöver de vägledande myndigheterna komma överens om helt eller delvis gemensamma former för att åstadkomma en smartare vägledning. För det fall gemensamma lösningar i form av gemensam plattform etc. väljs kommer myndigheterna också att behöva komma överens om styrning, ansvar och finansiering. När de vägledande myndigheterna tagit ställning till och även

kommit överens om formerna för smartare vägledning fattas erforderliga beslut. I princip ett ”byggbeslut”.

Bygge och inflyttning

Då nödvändiga beslut finns kan arbetet med att bygga en plattform för att kunna erbjuda ”en väg in” alternativt en gemensam meny. Då plattformen etc. är på plats vidtar en inflyttningsdel det vill säga befintlig vägledning inventeras och sorteras enligt den gemensamma menyn. Arbetsinsatsen utförs av samordningsfunktionen i nära samverkan med expertfunktionen och stödfunktionen. Vid behov förankras avväganden som görs med styrfunktionen, det kan exempelvis gälla frågor om avgränsningar avseende omfattning och/eller begränsningar i ”rum” och/eller meny.

Drift och förvaltning

Under drift- och förvaltningsskedet har samordningsfunktionen huvudansvaret för den smartare vägledningen. I praktiken handlar det om att se till att de ”rum” och menyer som samordningsfunktionen har ansvar för hålls aktuella samt utvecklas i enlighet med intentionen om en behovs- och målgruppsanpassad vägledning. För att lyckas med detta behöver samordningsfunktionen fungera som ett kontaktnav mellan tillsynare, experter och styrfunktionen. Vidare behöver vägledningen löpande utvärderas, exempelvis för att identifiera behov av att ta fram ny vägledning. Arbetet under drift- och förvaltningsskedet sker i samverkan med expertfunktionen och med assistans av stödfunktionen. Förankring sker vid behov med styrfunktionen.

6. Förutsättningar

Nedan beskrivs några grundförutsättningar som behöver uppfyllas för en smartare vägledning:

- Digitalisering
- Kvalitetssäkring och förvaltning
- Samhällsnytta och kostnader

Digitalisering

Miljötillsynsutredningen bedömer att digitalisering av myndigheternas processer och informationshantering är en förutsättning för att optimera resurserna och utveckla genomförandet av miljötillsynen så att den blir mer enhetlig och effektiv. Det pågår en digitalisering av offentlig verksamhet i Sverige. Ny teknik ger nya möjligheter och detta påverkar naturligtvis miljötillsynen. Information söks som ett exempel huvudsakligen på internet. Det är därför viktigt att aktuell information om miljötillsynen går att hitta genom att söka efter den på internet. I dag är inte all information om tillsynen digital, samordnad, publicerad och sökbar och det finns inte heller en gemensam lösning för att förklara informationen och sprida den till olika målgrupper. Det är därför angeläget att ansvariga myndigheter tillgängliggör sin information för dem som har rätt att ta del av den. För att informationen ska komma till nytta behöver ansvariga myndigheter dessutom skapa gemensamma lösningar så att information kan nås på olika vägar och användas i olika sammanhang.

Naturvårdsverket har i uppdrag att leda arbetet med att digitalisera och tillgängliggöra miljöinformation. När relevant miljöinformation är enkel att hitta och använda ökar möjligheterna för myndigheter, företag, organisationer och individer att göra miljösmarta val. Ett samlat digitalt stöd och digital vägledning för de myndigheter som ansvarar för tillsyn är ett exempel på hur vi kan arbeta smart med det vi redan gör.

Projektet Smartare vägledning har inte fokuserat på tekniska och digitala lösningar för till exempel hur tillsynsmyndigheterna kan hitta vägledning via en ingång och känna igen sig i menyer. Vår bedömning är att detta är möjligt att lösa och behöver vara ett förändringsmål inom det kommande arbetet med att digitalisera tillsynen och vägledningen.

Kvalitetssäkring och förvaltning

Det är viktigt att vägledning går att lita på, det vill säga den ska hålla en viss kvalitet och det ska även framgå när den togs fram och av vem. Om ny kunskap tillkommer, exempelvis till följd av ny rättspraxis, förväntas vägledningen också uppdateras så att den följer det som gäller.

Att vägledning ska gå att lita på är något som återkommit under projektgruppens arbete och då särskilt vid miljöbalksdagarna där

kvalitetssäkring och ajourhållande lyftes som viktiga utmaningar att lösa. Det är inte tillräckligt att ta fram vägledning som en avgränsad engångsinsats utan den behöver även förvaltas och vid behov uppdateras. Det krävs således resurser både vid framtagande och förankring av vägledning såväl som i ett senare skede då det bör finnas en plan eller åtminstone ett ansvar för förvaltning och eventuell uppdatering av vägledningen.

Olika typer av vägledning kan dock ha olika starkt behov av kvalitetssäkring och ajourhållande. Vägledning som är av karaktären faktisk tolkningshjälp, det vill säga där vägledningen tolkar innebörd och tillämpning av lagstiftning eller rättspraxis har normalt ett mycket stort behov. Sådan vägledning behöver tas fram av centrala myndigheter eller som minst stämmas av med centrala myndigheter samt behöver ha någon form av förvaltningsplan eller förvaltningsansvar.

Annan vägledning som är av karaktären hantering av sakfrågor, verktyg och tillvägagångssätt för tillsynen samt ren information om en viss bransch eller miljöproblem har normalt inte samma starka behov. För sådan vägledning finns inte alltid samma behov av att den tas fram av eller stäms av med centrala myndigheter utan den kan exempelvis tas fram inom ett projekt eller av en grupp handläggare. Avseende uppdatering så bör även sådan vägledning uppdateras vid behov men sannolikt kan det räcka med ett visst övervakningsansvar av vägledningens aktualitet.

Sammanfattningsvis behövs det någon form av struktur och system för att hålla vägledningen tillförlitlig och aktuell. Projektgruppen föreslår dock ingen nyckelfärdig och allmängiltig lösning för detta utan väljer att visa på hur frågorna lösts inom arbetet med tillsyn av förenade områden.

KVALITETSSÄKRING OCH AJOURHÅLLANDE AV FAKTISKT TOLKNINGSHJÄLP

Kvalitetssäkring och ajourhållande av vägledning som innebär faktisk tolkningshjälp och som tas fram av annan än central myndighet behöver som nämnts ovan ha ett system för förankring och förvaltning med tydligt utpekade ansvar och vägar för förankring med central myndighet. Alternativet är att den faktiska tolkningshjälpen tas fram av central myndighet och att ansvaret för förvaltning då åligger den centrala myndigheten. Oavsett vilket alternativ som tillämpas behövs det en tydlig väg in för att kunna ta emot inspel på behov av vägledning, synpunkter på vägledning och på behov av uppdateringar. Vidare krävs även en tydlighet kring hur och med vem vägledningen förankrats samt när den senast har reviderats.

Exempel efterbehandlingsområdet

Länsstyrelserna har tillsatt en särskild juristsamverkansgrupp för efterbehandlingsfrågor. Det är främst i samverkansgruppens vägledningar det kan uppstå situationer som utgör faktisk tolkningshjälp, det vill säga tolkning av lagstiftning samt rättspraxis. Samverkansgruppen har en tät samverkan med Naturvårdsverkets jurister. En viktig del av samverkan med Naturvårdsverkets jurister är förankring av de vägledningar som samverkansgruppen tar fram. I vissa fall där det är en särskilt viktig principiell fråga stäms de huvudsakliga tolkningarna av redan inför framtagandet men i andra fall stäms de av under arbetets gång. Som minst stäms de alltid av inför färdigställandet av vägledning. Det framgår även av själva vägledningarna att Naturvårdsverkets jurister tagit del av och instämmer med slutsatserna.

Samverkansgruppen gör en årlig översyn av befintliga vägledningar för att diskutera om någon revidering är nödvändig. Samverkansgruppen bevakar även praxisutvecklingen och tar emot inspel från tillsynsmyndigheterna och Naturvårdsverket vilket kan föranleda revidering av befintlig vägledning eller framtagande av ny vägledning.

Kvalitetssäkring och ajourhållande av annan vägledning

Kvalitetssäkring och ajourhållande av annan vägledning och som tas fram av annan än central myndighet behöver ges en tydlig avsändare och/eller ges någon form av kvalitetsbeteckning. Vägledningen behöver också datummärkas så att det framgår när den senast reviderats och av vem. Sannolikt behövs någon typ av samordningsfunktion som kan agera mottagare av inspel om behov och som kan analysera behovet av ny eller reviderad vägledning. Alternativet är även här att vägledningen tas fram av en central myndighet. I sådant fall bör det åligga den centrala myndigheten motsvarande ansvar för ajourhållande etc.

Exempel efterbehandlingsområdet

Inom arbetet med förorenade områden finns en särskild tillsynssamordnare. Samordnaren ansvarar bland annat för att identifiera och tillgodose vägledningsbehovet. Vägledning tas fram av samordnaren, grupperingar med deltagande från flera län eller i vissa fall en särskild projektgrupp. De vägledning som tas fram på länsstyrelsenivå har som utgångspunkt att de ska kunna tillämpas nationellt. I syfte att klargöra att en viss vägledning har den standard som krävs för att utgöra nationellt vägledningsmaterial har en särskild kvalitetsstämpel tagits fram. Stämpeln innebär att aktuellt material kan tillämpas över hela landet. Beslut om att stämpla ett material tas av en särskild tillsynsvägledningsgrupp och tillsynssamordnaren. Framtagna vägledning stäms av med länsstyrelserna samt ofta med Naturvårdsverket och i vissa fall med kommunerna.

Ajourhållande sker genom att tillsynssamordnaren och/eller den gruppering som tagit fram materialet bevakar att materialet fortfarande håller. Detsamma gäller för behov att ta fram ny vägledning där analys av en viss typ av återkommande frågor eller liknande kan initiera arbete med att ta fram ny vägledning. Denna analys sker normalt av tillsynssamordnaren.

Någon särskild plan för översyn och behov av revideringar finns enbart för större vägledning som har ett tydligt övergripande syfte. Vägledning av typen genomgång av en bransch och motsvarande uppdateras normalt enbart efter påpekande från användare eller liknande.

Samhällsnytta och kostnader

Projektet har belyst att mycket resurser redan idag läggs av tillsyns- och tillsynsvägledande myndigheter på framtagande av stöd för tillsynen. Projektgruppen menar att det går att använda dessa resurser på ett mer effektivt sätt då det finns en hel del överlappande arbeten som görs.

De experter som bistår med råd och stöd behöver nå ut till fler på ett effektivt sätt. I dagsläget finns många duktiga handläggare inom staten och vid kommunerna som stöttar varandra. Regionalt sker mycket vägledning/handledning via de större kommunerna. Vi behöver växla upp denna samverkan och underlätta för expertisen att nå ut. Här är det viktigt att exempelvis kommunerna kan delta med tid och engagemang

Förutom att använda resurserna effektivare behöver vägledning också vara bättre målgruppsanpassade samt enkla att hitta. Idag lägger tillsynsmyndigheterna mycket arbete på att söka vägledning som är relevant för de bedömningar som ska göras, analysera vilken tillsyn som ska prioriteras samt på att planera hur och vad som ska kontrolleras. Utöver att söka vägledning kan en konsekvens av dåligt målgruppsanpassad vägledning också bli att tillsynsmyndigheten ”gör fel” och får ta omtag. För att ytterligare effektivisera tillsynen behöver vägledningarna därför vara mer heltäckande och aktuella än

vad de är idag. Relevant vägledning som är enkel att hitta bidrar till mindre tid att leta och större möjlighet att göra effektiv, rättssäker och likvärdig tillsyn.

För att uppnå ovanstående kommer resurser att långsiktigt behöva tillföras vägledningsarbetet och en uppbyggnadsfas av smartare vägledning innebär en extra kraftsamling.

Jämfört med de resurser som idag används för vägledning - vad kommer detta att kosta eller vad får det kosta? Finansieringen kommer naturligtvis att behöva utredas men tyvärr saknas underlag som på ett rättvisande sätt redovisar dagens kostnader för inblandade myndigheter. Vidare kommer uppskattade effektiviseringsvinster av vägledning och tillsyn att vara komplexa effekter som svårligen kan kopplas till en enskild myndighets verksamhet. Merkostnader till följd av smartare vägledning bedöms i första hand falla på de centrala myndigheterna och länsstyrelserna medan vinst i form av effektivare tillsynsarbete tas hem av tillsynsmyndigheterna. Med tanke på att vi i landet har ca 2000 årsarbetskrafter operativ miljöbalktillsyn på länsstyrelser och kommuner har dock en smartare vägledning en mycket stor potential att effektivisera tillsynsarbetet. Även en modest effektivisering med 5% av tillsynsarbetet motsvarar 100 årsarbetskrafter. Pondera att denna resursmängd skulle tillföras vägledning. Vår bild är att effektiviseringspotentialen av tillsynsarbetet i sådant fall skulle vara långt större än 5 %. En ännu viktigare effekt är att en utökad satsning på vägledning medför att tillsynsmyndigheterna i större utsträckning går i takt och gör "rätt" tillsyn då smartare vägledning kommer att kunna bidra till samordning av operativ tillsyn och framtagande av strategier för tillsynen. Därigenom stärks tillsynens möjligheter att verkningsfullt bidra till att miljö kvalitetsmålen nås.

7. Från förslag till verklighet

För att de förslag vi lämnar ska bli verklighet behöver förslagen förankras hos berörda myndigheter, ytterligare utredningar genomföras och beslut fattas. Sammantaget innebär förslagen stora förändringar och allt kan inte genomföras samtidigt. Smartare vägledning består av tre huvuddelar som visserligen hänger ihop men ett förändringsarbete bedöms vara fullt möjligt att genomföra etappvis och i olika huvuddelar:

- Anpassad vägledning efter tillsynarens behov
- Nya arbetssätt för de tillsynsvägledande myndigheterna
- En väg in

Utöver förslaget till en samlad helhetslösning har vi identifierat ett antal förbättringsåtgärder som var för sig kan göra vägledningen lite smartare.

Förslaget: Smartare vägledning

ANPASSAD VÄGLEDNING EFTER TILLSYNARENS BEHOV

Vägledningen ska vara målgruppsanpassad, lätt att hitta, ha rätt innehåll och vara tydlig. Detta bör alltid vara en utgångspunkt för de vägledande myndigheterna. Projektet drar slutsatsen att denna utveckling behöver ske oavsett om övriga förslag genomförs eller inte. Detta arbete kan påbörjas direkt och görs med fördel genom att titta på vårt förslag till vägledningsmeny.

NYA ARBETSSÄTT FÖR DE TILLSYNSVÄGLEDANDE MYNDIGHETERNA

Främst ser vi behovet av samordningsfunktioner som kan knyta ihop frågorna. Samordningsfunktioner som bygger nätverk med experter inom sakområden och har ett administrativt stöd och en beslutsfunktion. Det bedöms vara möjligt att införa ett nytt arbetssätt med samordningsfunktion inom ett eller flera tillsynsområden, över 2-3 år, som sedan utvärderas efter perioden.

EN VÄG IN

För att öka tillgängligheten och göra det enklare för den som söker vägledning behövs *en väg in*. I ett kort perspektiv har eller kan en central myndighet finna lösningar för sin myndighet som bättre tillgodoser målgruppens behov. Projektgruppen menar att om vi ska målgruppsanpassa fullt ut ska det inte spela någon roll vem som är avsändare utan målgruppen ska hitta det de behöver på ett ställe. En väg in kräver utredning av tekniska lösningar, juridiska och ekonomiska förutsättningar samt samverkan mellan myndigheter.

Exempel på andra förbättringsåtgärder- på kort sikt

Utöver förslaget till en samlad helhetslösning för en smartare vägledning har projektgruppen identifierat ett antal förbättringsåtgärder som var för sig kan

göra vägledningen lite smartare. Åtgärderna är inte heller avhängiga av att förslaget samlade helhetslösning behöver genomföras först.

Åtgärderna syftar främst till att resurseffektivisera tillsynsvägledningen. Projektgruppen vill förtydliga att dessa åtgärder på inget sätt ersätter helhetslösningen utan är att se som ”kan genomföras i väntan på helhetslösningen” eller ”bättre än ingenting alls”.

DELA UPP TILLSYNSVÄGLEDNINGEN I DIALOG

Respektive central myndighet för en dialog med länsstyrelserna om fördelning/ansvar och roller mellan central och regional nivå inom tillsynsvägledningen. Det finns skäl att tro att fördelningen är olika beroende på tillsynsområde. Det ska dock vara tydligt för kommunerna hur fördelningen är tänkt.

LÄNSSTYRELSENA FÖRDELAR ANSVARET SMART

Länsstyrelserna ökar sin samverkan kring tillsynsvägledning. Bransch- eller områdesvis vägledning fördelas mellan länen så att ett län svarar för råd och stöd inom ett visst område nationellt. Områden väljs där sakexperter och tillsynserfarenhet väger tungt. Ansvar fördelas mellan länen utifrån länets storlek, antalet kommuner i länet samt ansvarsområdet omfattning. I vissa fall kan mer än ett län dela på ett ansvarsområde.

FLER TYDLIGA INITIATIV TILL SAMVERKAN

Centrala myndigheter arbetar i större utsträckning med att ta initiativ till framtagande av tillsynsvägledning i samverkan med operativa tillsynsmyndigheter.

ÖKAD CENTRAL NÄRVARO I PROJEKT

För projekt som sker inom ramen för Miljösamverkan Sverige finns berörd central myndighet genom projektdeltagare och/eller vid behov med kvalitetsgranskare i de fall handläggarstödet innebär tolkning av lagstiftningen.

För projekt som sker inom ramen för regionala miljösamverkan deltar central myndighet genom projektdeltagare och/eller med kvalitetsgranskare i projekt som bedöms vara av särskild betydelse ur nationell synpunkt. Central myndighet ges möjlighet att på de årliga miljösamverkans projektledarträffarna ”annonsera” projektförslag som regionala miljösamverkan kan driva med central myndighet som deltagare.

ÖKAD REGIONAL NÄRVARO I PROJEKT

Länsstyrelserna ingår som medlem i samtliga regionala miljösamverkansorganisationer och deltar i projekt som rör operativ tillsyn genom projektdeltagare och/eller som referens eller kvalitetsgranskare. Länsstyrelsernas juridiska kompetens tas tillvara.

NATIONELLA TILLSYNSPROJEKT

Kan initieras och drivas av central myndighet alternativt Miljösamverkan Sverige. Nationella tillsynsprojekt innebär ofta såväl ett resurseffektivt framtagande av vägledning som samverkan och samordning av tillsyn.

8. Konsekvenser

I detta kapitel vill vi peka på de positiva konsekvenser som förslaget får. På grund av att förslaget är så brett och inte tillräckligt detaljerat kan vi inte bedöma konsekvenserna till fullo. Därför har vi inte gjort en regelrätt konsekvensanalys.

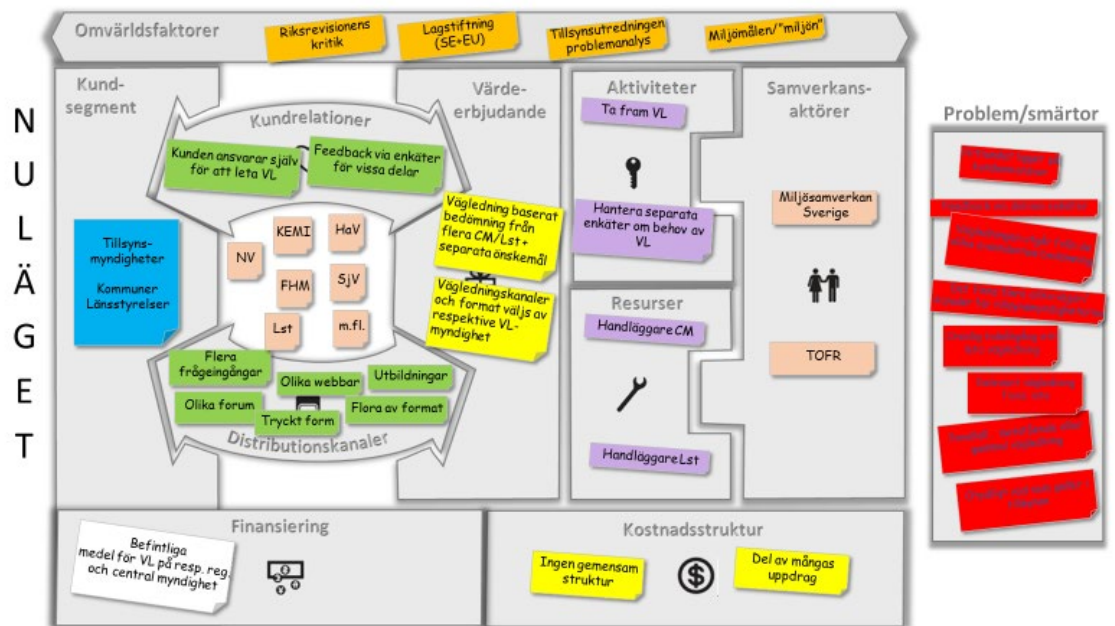
För att beskriva konsekvenserna har vi istället använt oss av en av de modeller som finns inom tjänstedesign. Genom dessa bilder beskriver vi nuläge med tillhörande problembild och det föreslagna läget med det skapade värden som detta innebär.

Tjänstedesign är en utvecklingsprocess där man involverar användaren för att se till att de tjänster och lösningar som tas fram fungerar och uppskattas av dem som verksamheten finns till för. Projektet Smartare vägledning har inte använt någon specifik modell för tjänstedesign i arbetet men har haft som utgångspunkt att användarna ska involveras och att det är deras behov som är det centrala i kommande utvecklingsinsatser kring vägledningen.

Projektet har också utgått från idén att det ska vara lätt för tillsynsmyndigheten att göra rätt.

Just denna modell är licensierad med Creative Commons, bygger på en globalt beprövad modell som vidareutvecklats av Naturvårdsverket.

Nuläget

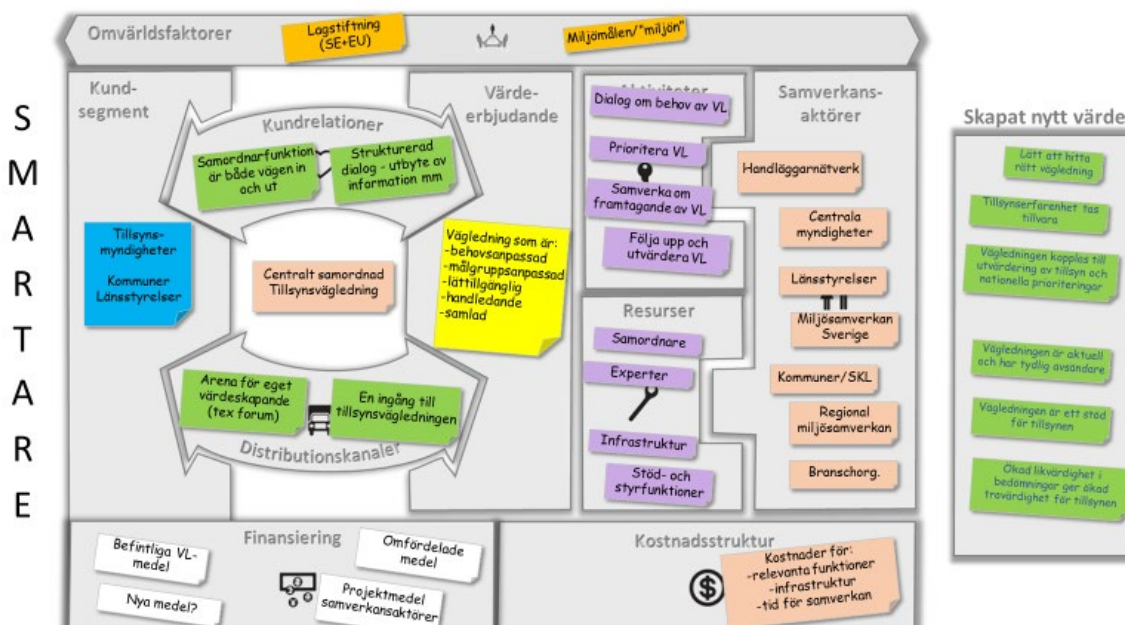


Figur 10. Nulägesbeskrivning av vägledningen inom miljöbalkens område. Läggs särskilt märke till de röda lapparna i högerkanten som beskriver problem med dagens vägledning.

I denna modell är värdeerbjudandet centralt, det vill säga vad avsändaren erbjuder mottagaren. I planschen ovan (Figur 10), som beskriver nuläget, är värdeerbjudandet spretigt, det kommer från flera olika avsändare och i flera olika distributionskanaler. En av de allvarigaste bristerna i nuläget är tveksamheter kring i hur stor utsträckning vägledningen anpassas till de verkliga behoven hos målgruppen. En annan är otydligt ansvar för vägledning och bristen på samverkan för ansvariga myndigheter. Många försöker vägleda men få samverkar.

Finansiering, kostnadsstruktur och resurser är svåra att bedöma både i nuläget och för ett smartare läge eftersom de små och stora insatser som bidrar till värdeerbjudandet inte definieras eller redovisas på samma sätt från de olika avsändarna. Det finns också i många delar liknande typ av vägledning från centrala myndigheter och handledning från tillsynsmyndigheterna själv, ofta i samverkan. Det gör att vi kan anta att det finns effektivitetsvinster att göra men det är svårt att göra en beräkning.

Önskat läge



Figur 11. Det önskade "smartare" läget av vägledningen inom miljöbalkens område. Lägg särskilt märke till de gröna lapparna i högerkanten som beskriver de skapade värdena med en smartare vägledning.

I ett smartare läge är värdeerbjudandet förändrat och utgår från målgruppens behov. Distributionskanalen är förutbestämd och effektivare för målgruppen, istället för många ingångar och strukturer finns nu en sortering och ett innehåll som passar målgruppen.

Värdeerbjudandet leder till att nya värden skapas i förlängningen, här redovisas de översiktligt i fältet "Skapat nytt värde" som kan jämföras med "Problem/smärtor" i plansch över nuläget,

Det innebär förändringar i de andra delarna: Många aktörer måste samverka för att kunna leverera värdeerbjudandet, nya funktioner behövs för att leverera innehåll och en tydligare kostnadsstruktur och finansiering utvecklas. Vilka kostnader det blir jämfört med nuläget är mycket svårt att säga, se text ovan om nuläget.

Aktiviteterna i det smartare läget är tydligare definierade, de utgår från att värdeerbjudanden ska levereras och upprätthållas. I nuläget är aktiviteterna inte så tydligt definierade eftersom värdeerbjudandet inte är klart definierat.

SAMVERKA I NYA FUNKTIONER OCH MED UTPEKAT ANSVAR

Samordningsfunktionen utgör en av de centrala delarna i projektets förslag. Till samordningsfunktionen knyts även styrfunktion, stödfunktion och expertfunktion. Samordningsfunktionen är avsedd att fylla det vacuum som gör

att vägledningsarbete som görs idag inte finns samlat, att behov av stöd inte fångas upp, att frågor och svar inte får önskvärd spridning.

I och med att detta arbetssätt i princip är nytt, delvis undantaget tillsynsområdet förorenade områden, innebär förslaget att resurser behöver avsättas för samordningsfunktionens arbetsuppgifter. Ett rimligt antagande är att samordningsfunktionerna motsvarar en arbetsinsats på 1-3 tjänster per tillsynsområde om tillsynsområdena ungefär motsvarar miljöbalkens tillsynskapitel; 7-8, 9, 10, 11, 12, 14 och 15.

De övriga funktionerna bedöms inte vara lika kostnadsdrivande utan kan delvis mötas med ändrade arbetssätt och prioriteringar. Vidare är det troligt att samordningsfunktionen kommer att innebära förändringar kring hur den centrala myndigheten arbetar med framtagande av vägledningar och är delaktig i andras arbeten. Inom vissa tillsynsområden kan förväntas att ambitionsnivån på vägledningen kommer att höjas vilket är kostnadsdrivande. Å andra sidan innebär förslaget till smartare vägledning att tillsynsmyndigheterna kan frigöra tid för operativ tillsyn genom att mindre tid behöver ägnas åt att leta vägledning.

Förklaringar till de olika delarna i modellen

Kund/målgrupp - de vi vill nå ut till och betjäna

Värdeerbjudande - service/tjänst som skapar värde för målgruppen

Relationer - de typer av relationer vi har med målgruppen

Kanaler - hur vi kommunicerar med och når ut till målgruppen i syfte att leverera värdeerbjudandet

Aktiviteter - vad vi måste göra för att verksamhetsmodellen ska fungera

Resurser - de viktigaste tillgångarna som behövs för att verksamhetsmodellen ska fungera

Finansiering - de källor och pengar som finansierar verksamheten

Kostnader - beskriver kostnaderna i verksamhetsmodellen

Omvärldsfaktorer - de drivkrafter i omvärlden som påverkar verksamheten

Problem/smärtor - de problem och smärtor som målgruppen och leverantörerna upplever idag i utförandet av tjänsten

Nytt skapat värde - det upplevda och skapade värdet i den nya önskade verksamhetsmodellen

Bilaga 1. Hur väl fungerande är dagens tillsynsvägledning?

Flera tidigare utredningar har tittat på hur vägledningen fungerar och hur den upplevs. Nedan finns en sammanfattning av de viktigaste slutsatserna för tre relativt nyligen genomförda utredningar.

Naturvårdsverkets tidigare slutsatser

Inom Naturvårdsverkets miljöbalksprojekt konstaterades 2016 bland annat följande:

- Tvåstegsmodellen som innebär att de centrala myndigheterna vägleder länsstyrelserna och att länsstyrelserna vägleder kommunerna fungerar inte. Detta beror främst på att myndigheterna var för sig inte har de resurser och den kompetens som krävs för att vägleda inom samtliga de sakområden som vägledningsansvaret innefattar.
- Tillsynsvägledande instanser genomförs utan inbördes samverkan. För ett effektivt vägledningsarbete krävs samordning mellan myndigheterna och samverkansorganen samt optimering av resurser.
- Det saknas mål och enhetliga arbetsmetoder för arbetet med tillsynsvägledning på Naturvårdsverket. Utveckling och nya metoder behövs. Den vägledning som genomförs borde målgruppsanpassas.
- Tillsynsprojekt borde genomföras i Naturvårdsverkets regi.
- Naturvårdsverket behöver ta tydligare ställning i ett antal frågor och ge mer vägledning, till exempel genom branschexperter, branschfakta och mer läsanvisningar till miljöprövningsförordningen.

Miljötillsynsutredningens slutsatser

Utredningen *Miljötillsyn och sanktioner - en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet* SOU 2017:63, konstaterade förbättringspotential när det gäller tillsynsvägledningen. Utredningen föreslog bland annat att Naturvårdsverket och Miljösamverkan Sverige bör samordna sitt arbete med att utveckla ett system med nationella branschexperter.

Riksrevisionens rapport

Riksrevisionen granskade under 2018 Folkhälsomyndighetens, Kemikalieinspektionens och Naturvårdsverkets tillsynsvägledning. Riksrevisionen lyfter bland annat följande slutsatser om de tre myndigheterna i sin rapport *Bädda för bättre tillsyn*, RiR 2018:31:

Naturvårdsverket

- Miljöinspektörerna framhåller att den skriftliga vägledningen från Naturvårdsverket sammantaget är omfattande och svåröverblickbar.
- I flera fall anses vägledningarna vara för abstrakta och inte anpassade för användarna.
- Naturvårdsverket har långa svarstider och svaren innehåller generellt sett begränsad bedömningshjälp. Variationen är dock stor och det finns exempel på svar av hög kvalitet.
- Naturvårdsverket anser att tolkning av regelverket ingår som en del i arbetet med råd och stöd men man är inte särskilt benägen att ge konkret tolkningshjälp om det saknas domstolspraxis.
- Naturvårdsverkets frågesvar innehåller tolkningshjälp till 60% och antal dagar från inkommen fråga till att den besvaras är median/max, 10/179

Kemikalieinspektionen

- Tillsynsvägledningen fungerar i huvudsak tillfredsställande
- Utbud svarar i allt väsentligt mot behoven
- Besvarar frågor i god tid och ger tolkningshjälp
- Anser att lagstiftningen är tolkad på EU-nivå
- Anordnar nationella tillsynsprojekt
- Anordnar tillsynsutbildningar

Folkhälsomyndigheten (avseende alkoholtillsyn)

- Folkhälsomyndighetens uppdrag är inte tydligt
- Erbjuder få vägledningar, sammantaget svarar dessa inte mot inspektörernas behov
- Tar lång tid på sig att besvara frågor och svaren ger endast begränsad tolkningshjälp
- Anser inte att man ska tolka lagen åt inspektörerna eftersom man inte har något tolkningsföreträde. Förtydliganden ska endast göras med utgångspunkt i domstolsbeslut.

Bilaga 2. Synpunkter från Länsstyrelsen

I samband med färdigställandet av denna rapport har Miljösamverkan Sverige skickat ut rapporten för synpunkter till Länsstyrelsens miljönätverk. Nedan sammanfattas de synpunkter som kom in i punktform. Projektgruppen har ej tagit ställning till dessa synpunkter, men de kan vara värdefulla inspel att ha med i det fortsatta arbetet med att införa en smartare vägledning.

Övergripande

- Ert förslag är genomtänkt och gediget men kommer gissningsvis ta lång tid att genomföra och förmodligen till stora kostnader. Problematiskt är även att de största kostnaderna skulle uppstå vid de statliga myndigheterna samtidigt som de största vinsterna uppstår hos den operativa tillsynsmyndigheten, ofta på kommunerna. Det är olika ekonomier som i dagsläget står långt ifrån varandra, den ena bekostas av statliga anslag, den andra av intäkter och kommunala medel. Detta blir en kostnadsförskjutning som måste utredas.
- En typ av stöd som jag tycker saknas i materialet är att direkt få prata med en expert om TM hamnar i en unik situation där vägledningmaterialet blir för generellt. Jag tänker mig stöd av typen det antal timmar en kommun kan få hjälp av expert på SGI i EBH-ärenden utan kostnad per år, eller juristhjälp som SKL i alla fall tidigare kunnat erbjuda sina medlemmar. Även NV hade tidigare en jourtelefon med juristhjälp.
- TVL inom MB:s tillämpningsområde är mycket komplex och mångfasetterad. Att genomföra ett förändringsarbete enligt förslaget i rapporten kommer vara svårt. För att detta ska kunna genomföras behöver tydliga avgränsningar göras. Vi tycker att regeringsuppdraget till NV och SJV har fått en bra inriktning, dvs att uppdraget gäller TVL enligt MB. Däremot borde regeringsuppdraget ges mer tid, dvs att redovisningen får flyttas fram. Om förändringsarbetet ska kunna genomföras med ett bra resultat krävs omfattande och noggrann förberedelse.
- Som ett komplement till förstudien/regeringsuppdraget vore det värdefullt att ta fram pilotstudier för något/några tillsynsområden. Till exempel för EBH - vad behöver utvecklas och vad fungerar i dagens modell.
- Eftersom MB:s tillämpningsområde är så brett behöver genomförandet/"sjösättningen" avgränsas till några få tillsynsområden. Regeringsuppdraget och pilotstudierna bör ha en sådan inriktning.

- Eftersom MB:s tillämpningsområde är så brett är det oerhört viktigt med tydliga roller för de olika funktioner som föreslås. Det är också nödvändigt med en avgränsning till TVL inom MB:s område.

Behov av vägledning

- Sid 16: Håller med om problemställningarna med dagens struktur. Men det finns också en risk för att **vägledning som behövs inte tas fram**.

Lösningar

- Vägledningsmeny Sid 24: I tabellen/menyn bör man skilja på Miljö-/hälsopåverkan och Skyddsåtgärder. Under Miljöpåverkan behövs även info om Miljöbedömning. Under Skyddsåtgärder behövs även info om BAT.
- Samverkan i nya funktioner och med utpekat ansvar. *Sid 26 och 28, Samordningsfunktion och Styrfunktion*: Det är viktigt med en tydlig organisation för samordningsfunktionerna och deras roller. Som regel bör ansvaret ligga på de centrala myndigheterna.
- Samverkan i nya funktioner och med utpekat ansvar. Sid 27, *Expertfunktion*: Det är en bra idé att utveckla en expertfunktion, som skiljer sig från de tidigare branschexperterna. Expertfunktioner bör utvecklas för de flesta tillsynsområdena, inte bara för miljöfarlig verksamhet.

Förutsättningar

- *Kvalitetssäkring och förvaltning, sid 32-33*: Det är viktigt att TVL kvalitetssäkras. Ansvaret bör ligga på de centrala myndigheterna, särskilt om Samordningsfunktionen inte ligger här.

Från förslag till verklighet

- *Sid 38*: Det är bra om länsstyrelserna ökar sin samverkan inom TVL. Om en uppdelning av ansvar för stöd/råd inom olika områden delas upp mellan länen, är det inte säkert att storleken alltid är ett relevant kriterium. Stor sakkunskap kan finnas även vid lät i mindre län. Den TVL som ges i mindre län har i dagsläget en betoning på handläggningsträffar. Pga små resurser är det inte vanligt med skriftlig vägledning.
- *Sid 39*: Positivt med Nationella tillsynsprojekt. Det ger en tydlighet om vad som är viktigt och också en tydlig styrning. Några centrala myndigheter har erfarenheter av detta, tex Folkhälsomyndigheten och Jordbruksverket.



**Miljösamverkan
Sverige**

www.miljosamverkansverige.se



Länsstyrelserna