

# Nordisk Miljörättslig Tidskrift



Nordic Environmental Law Journal

2016:3

[www.nordiskmiljoratt.se](http://www.nordiskmiljoratt.se)

Nordisk Miljörättslig Tidskrift/Nordic Environmental Law Journal 2016:3

ISSN: 2000-4273

Redaktör och ansvarig utgivare/Editor and publisher: Gabriel Michanek

Webpage <http://www.nordiskmiljoratt.se/omtidskriften.asp> (which also includes writing instructions).

---

# Styrning av miljötillsynen – reformbehov och förslag i ljuset av den förvaltningspolitiska utvecklingen

*Annika K. Nilsson, Juridiska fakulteten, Uppsala universitet*

## Abstract

The article investigates the topic of state control over a decentralized administration. The environmental regulation carried out by local and regional administrative bodies is fundamental in Swedish environmental management. At the same time it has continuously been subject of criticism and calls for stronger regulation and control from the central government and administration. This article contains a critical analysis of currently discussed suggestions for such central regulation and control, in light of the general development and topical debate on state steering after New Public Management. It is argued that the development of decentralized and goal steered administration suits regulation in environmental matters well, and that this parallels environmental management theories on socio-ecological resilience, ecosystem approach and sustainable development. Centralization and detail regulation of environmental management should therefore be avoided, and detailed regulation of how an environmental regulator should organize, prioritize and carry out their administrative duties is not appropriate. It is also argued that measures or models for stronger central steering and control over the administration must be relevant in view of the problems observed. They should moreover be appropriate in respect of constitutional functions and principles, and in light of the critique and experiences from the development of New Public Management. Thus, suggestions to regulate minimum standards for the organisation of regulatory bodies, such as number and competence of staff relevantly meets the quite well founded critique of variations in resources around the country. Other critique

against decentralized regulation is not very clear or specific, and often not supported by clear evidence. Therefore, suggestions to develop central review and assessment of the activities of the decentralized administration are topical. We need to know more about how the administration works. It is nevertheless crucial to develop the system in awareness of the validity problems involved and to avoid excessive administrative burdens. The system must be developed so as to entail effective and qualitative review, in a constructive and communicative learning process that involves and utilises environmental inspectors and other operative professions appropriately. In discussion of steering and control of substantially correct application of law, and like treatment, a suggestion for a new organisation for guidance for operative regulators is discussed. The suggested organisation for cooperation and collection of the competence in the decentralised administration meets the need for better guidance and entails appropriate utilization and participation of the relevant professions. However, state control functions of central guidance can be lost. There is therefore a need to discuss supplementary measures to fill the function of state control for proper administration and realisation of state policy and responsibilities.

## Inledning – miljötillsyn och statlig styrning

Miljöförvaltningen är ständigt under översyn. Återkommande diskussioner om effektivitet och ändamålsenlighet i miljöförvaltningen tar sig uttryck i reformer av tillståndprocesser, domstolsorganisation, sanktionssystem, sektorsöver-

skridande arbete med förvaltningsplaner och åtgärdsprogram. Också europarättsliga krav på förvaltningen driver på sådana reformer. I skrivande stund utreds och diskuteras reformering av miljötillsynen, bl.a. i en offentlig utredning om miljötillsyn (M2016:04). Utredningen har direktiv att se över miljötillsynens organisation och utförande, samt miljöstraffsystemet, med målet att skapa enhetliga och effektiva system för miljötillsyn och sanktioner.<sup>1</sup> Samtidigt pågår ett strategiskt arbete inom Naturvårdsverkets miljöbalksprojekt där miljötillsynens organisation och arbetssätt undersöks.<sup>2</sup> Bakom utredningarna ligger återkommande skarp kritik mot miljötillsynen, med uttalanden som att tillsynen inte är effektiv, att den varierar i olika delar av landet eller att den helt enkelt inte håller måttet vad gäller objektivitet, kvalitet och kompetens.<sup>3</sup> Centrala frågor för utredningarna är därför om det behövs ökad styrning av tillsynen för säkerställande av effektivitet och enhetlighet, och hur en sådan styrning i så fall borde utformas. Dessa frågor kommer också att behandlas i denna artikel, genom att närmare analysera

<sup>1</sup> Dir. 2016:32, Enhetliga och effektiva system för miljö- tillsyn och sanktioner.

<sup>2</sup> Information om projektet återfinns på Naturvårdsverkets hemsida:

<http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Rattsinformation/Miljobalken/Naturvardsverkets-miljobalksprojekt/Tillsynen-ar-likvardig-effektiv-och-rattssaker-/>.

Se också Naturvårdsverkets inspel till Miljötillsynsutredningen 2016-10-21 i dokumentet Strategiskt viktiga åtgärder för att skapa en mer likvärdig, effektiv och rättsäker operativ tillsyn, ärendenr: NV-06360-16.

<sup>3</sup> Se exempelvis OECD Environmental Performance Reviews, Sweden 2014, OECD Publishing, Paris 2014 (Miljödepartementets översättning av OECD:s rapport finns tillgänglig på: <http://www.regeringen.se/rapporter/2014/12/rapport-oecd-s-granskning-av-sveriges-miljopolitik-2014/>); SOU 2015:43 Vägledningen till ett effektivare miljöarbete s. 353; SOU 2004:100 Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn s. 144; Ds 2000:67, Att granska sig själv, En ESO-rapport om den kommunala miljötillsynen s. 24 f., Effektiv miljötillsyn, Naturvårdsverket, Rapport 6558, maj 2013 s. 33.

olika aktuella reformförslag utifrån karaktären av tillsynsuppdraget och dess miljöpolitiska syften. Fokus ligger på tillsynens organisation och genomförande, samt statlig styrning därav. Miljötillsynen diskuteras i artikeln utifrån den allvarliga kritik som framförts mot den. Kritiken är ofta ganska diffus, men genomgående handlar den om bristande enhetlighet i tillsynen i olika delar av landet, och den orättvisa och bristande rättssäkerhet det leder till. Ibland kritiseras också tillsynens effektivitet i ganska allmänna ordalag. Jag kommer att relatera frågan om effektiv tillsyn till mål- och resultat effektivitet, alltså att tillsynsmyndigheter utför sina förvaltningsuppgifter på sådant sätt att de når optimala resultat i form av lagefterlevnad men också miljöeffekter relaterade till miljömålen. I analysen söker jag belysa frågan om enhetlighet i tillsynen i relation till sådan effektivitet, för att komma närmare en beskrivning av tillsynens problem och styrningsbehov. På så sätt kan vi på ett mer underbyggt sätt föreslå ändamålsenlig styrning, och också få en mer nyanserad bild av miljötillsynen idag.

Ändamålsenlig styrning av miljötillsynen kan inte analyseras isolerat från den allmänna frågan om statlig styrning och tillsyn över förvaltningen, särskilt då denna samtidigt är föremål för omfattande diskussion och reformarbete. Parallellt med ovan nämnda utredningar har regeringen startat ett strategiskt arbete för reform av det svenska förvaltningssystemet, med fokus på frågor om statlig styrning.<sup>4</sup> Bakgrunden till detta arbete är erfarenheter av senaste årens förvaltningsreformer med styrmodeller och kontrollsystem inspirerade av det privata näringslivet. Utvecklingen brukar knytas till en teoribildning kallad New Public Management (NPM). Regeringens projekt syftar till att åtgärda

<sup>4</sup> Se Regeringsförklaringen 2014, Riksdagens protokoll 2014/15:6, fredagen den 3 oktober 2014, samt regeringens hemsida om reformen: <http://www.regeringen.se/regeringens-politik/tillitsreformen>.

problem som följt denna utveckling och att finna en balans mellan statlig styrning och kontroll å ena sidan, samt tilltro till en stark och kompetent profession å andra sidan. I diskussion av ökad styrning av miljötillsynen och utformningen därav, bör vi dra lärdom från erfarenheter av styrmodeller inom andra delar av förvaltningen och undersöka hur regeringens aktuella reformarbete kan ta sig till uttryck inom ramen för styrning av den operativa miljötillsynen. Därför analyseras aktuella förslag inom det området i ljuset av den relevanta förvaltningspolitiska utvecklingen.

Framställningen är disponerad enligt följande: För att kunna diskutera styrning av miljötillsynen behöver vi fundera över den statliga styrningens syfte och funktion. Vi behöver också undersöka erfarenheter och utvecklingen av statlig styrning inom förvaltningen i stort. I artikelns inledande del beskrivs därför några utgångspunkter för statlig styrning i svensk förvaltning, de senaste decenniernas utveckling av förvaltningen i enlighet med NPM, samt aktuella politiska initiativ för att möta den påföljande kritiken. Miljötillsynens organisation och styrning framställs därefter inom ramen för detta förvaltningsrättsliga och förvaltningspolitiska sammanhang. Med denna utgångspunkt kan framställningen sedan övergå till analys av olika aktuella förslag för en ökad och reformerad styrning och tillsyn över miljötillsynen. Analysen tar avstamp i en beskrivning av decentraliserad och målstyrd miljötillsyn som långsiktigt god och effektiv förvaltning, och söker utifrån denna utgångspunkt möta de problem som kan formuleras utifrån framförd kritik. Först och främst noteras att vi vet för lite om tillsynens brister och utmaningar. I anslutning till detta diskuteras förslag på ökad centralstyrd uppföljning och utvärdering av tillsynen. Därefter fokuseras på kritiken om bristande institutionella förutsättningar för tillsyn, samt förslag på ökad reglering av tillsyns-

myndigheternas organisation. Avslutningsvis diskuteras behoven av styrning för ökad enhetlighet i rättstillämpningen, samt föreliggande förslag om omorganisation av tillsynsvägledningen. Artikelns avslutas med sammanfattande slutsatser om tillsynens styrbehov i ljuset av den förvaltningspolitiska utvecklingen.

### **Statlig styrning inom den svenska förvaltningsmodellen**

Grund för diskussion av styrning av miljötillsynen är den statliga styrningens syfte, funktion och konstitutionella förutsättningar i allmänhet. En utgångspunkt för förståelsen av statlig styrning finner vi i den svenska förvaltningsmodellen. Den svenska statsförvaltningen är grundad på parlamentarism, folksuveränitet och representativ demokrati, RF 1:1. Istället för maktindelning talar vi om funktionsfördelning, där tanken är att alla offentliga organ har rollen av att vara folkets funktionärer, inte överordnade innehavare av makt.<sup>5</sup> Riksdagen är folkets främsta företrädare som stiftar lag, beslutar om skatter och bestämmer hur statens medel ska användas, RF 1:4. Regeringen är ansvarig inför riksdagen, RF 1:6. Detta är viktigt inom ramen för denna artikels ämne då det är folkviljan, genom den folkvalda församlingen, som är bestämmande, och förvaltningen som ska förverkliga den demokratiskt grundande politiken, lagstiftningen och internationella förpliktelser som svenska staten åtagit sig. Den statliga styrningens funktion är att säkerställa att så sker och att skatte-medlen används på rätt sätt enligt vad riksdagen beslutat.

---

<sup>5</sup> Sterzel, F., "Rikets styrelse och förvaltning", i *Författning i utveckling. Tjugo studier kring Sveriges författning*, Stiftelsen rättsfonden nr 41, Iustus förlag, Uppsala 2009 s. 330; Lundell, B., Mattsson, T., Persson V., och Wenander, H., *Regeringsformen och förvaltningen – styrning och rättslig reglering*, Statsvetenskaplig tidskrift, 2012, 114(2), 290–299, s. 291.

Ett grundläggande karaktärsdrag för den svenska förvaltningsmodellen är dess system med självständiga förvaltningsmyndigheter och begränsad centralstyrning. Förvaltningen lyder under regeringen och det är regeringens uppgift att styra förvaltningen, RF 1:6 och 12:1, men i denna uppgift agerar regeringen mer som uppdragsgivare än som styrelse. Förvaltningen är frikopplad från regeringen, den ingår inte som en del av t.ex. miljödepartementet som i andra länder, där ansvarig minister formellt är högsta chef för förvaltningen och därigenom styr och leder arbetet. I den svenska förvaltningen får den ansvariga ministern inte bestämma hur myndigheterna ska agera i enskilda ärenden, se RF 12:2. Förbudet mot inblandning i enskilda ärenden äger också allmän tillämpning. Den innebär att ingen myndighet, och inte heller riksdag eller kommunala beslutande församlingar, får styra andra myndigheter genom att blanda sig i deras bedömningar eller ageranden i enskilda ärenden som rör myndighetsutövning eller tillämpning av lag. De får inte bestämma hur myndigheten ska besluta i det särskilda fallet. Det gäller även centrala statliga myndigheters inblandning i t.ex. en kommunal miljöförvaltnings, eller en länsstyrelses tillsynsärenden, samt kommunfullmäktiges inblandning i miljönämndens eller bemyndigad tjänstemans beslut.<sup>6</sup> Förvaltningsmyndigheter som kommunala eller regionala tillsynsmyndigheter kan därför inte styras direkt i utförandet av deras operativa verksamhet. Varje myndighet har på så vis en självständig roll som folkets funktionär och som rättstillämpare.

En annan viktig faktor när det gäller statlig styrning är det kommunala självstyret, som be-

tyder att kommunerna självständigt ska få sköta lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse inom all sin verksamhet, se RF 14:2. Sådan självständighet diskuteras ofta i relation till miljötillsyn, eftersom mycket av denna ligger på kommunala miljönämnder. Det kommunala självstyret innebär att kommuner och landsting ska kunna bestämma hur de ska uppnå av riksdagen fastställda mål, med hänsyn till lokala och regionala förutsättningar. Staten ska alltså ge kommunerna utrymme för egna prioriteringar. Det kommunala självstyret framhålls i regeringsformen som grundläggande för det svenska statsskicket, RF 1:1, men den är inte obegränsad. Staten och kommunerna samverkar på många områden, t.ex. på miljöområdet för att uppnå gemensamma samhällsliga mål. Här aktualiseras ofta lokalpolitiska prioriteringar och vägval, men de måste balanseras mot nationella och globala intressen. Genom nationell lagstiftning begränsas utrymmet för lokalpolitiska överväganden. Riksdagen reglerar grunderna för kommunernas verksamhet och föreskriver deras befogenheter och förpliktelser i allmänna regler om kommunala befogenheter och arbetsätt i kommunallagen till ålägganden av mer preciserade förvaltningsuppgifter i speciallagstiftning som miljöbalken. Kommunerna ska naturligtvis lojalt utforma och genomföra sin verksamhet i enlighet med sådan lagstiftning.<sup>7</sup> Staten styr även genom överenskommelser, handlingsplaner, specialdestinerade statsbidrag, samt genom statens uppföljning, tillsyn och utvärdering av kommunal förvaltningsverksamhet. Styrningen syftar inte minst till att realisera den politik som regering och riksdag beslutat om. Här gäller det dock att hitta en balans mellan statens styrning av kommunerna och kommunernas rätt att sköta lokala

<sup>6</sup> Warnling-Nerep, W., Lagerqvist Veloz Roca, A. och Reichel, J., *Statsrättens grunder*, 4:e uppl., Norstedts Juridik, Stockholm 2015 s. 29 f., 87 ff., 118 f.; Wenander, H., Rättsliga ramar för styrning av förvaltningen i Danmark och Sverige, *Nordisk administrativt tidskrift* 1/2016, 93 årgång, 57–74, s. 59–61.

<sup>7</sup> Bohlin, A., *Kommunalrättens grunder*, 6:e uppl., Norstedts juridik, Stockholm 2011 s. 22 f., Warnling-Nerep, W. et.al., *Statsrättens grunder* s. 31 f.

och regionala angelägenheter. Inskränkningar i självstyret får inte gå utöver vad som anses nödvändigt med hänsyn till dess legitimerande skäl, RF 14:3. I utredningar och förvaltningspolitisk debatt har det dock förts fram ett behov av bättre styrning av den kommunala förvaltningen.<sup>8</sup>

Hur styr då staten? Regeringen styr genom föreskriftsmakten, finansmakten och utnämningssmakten. Den föreskriver instruktioner för olika myndigheter om vad deras offentliga uppdrag innebär och vad de har för olika uppgifter och roller, den styr också via den statliga budgeten, genom finansiering av verksamheten och instruktioner i regleringsbrev m.m. om prioriteringar i användningen av budgeterade medel. Regeringen beslutar också om utnämning av de högsta myndighetscheferna och kan på så sätt styra förvaltningens inriktning. Regeringens styrning genom föreskriftsmakten är central. Genom lagförslag och förordningar kan de dra upp den lagliga ramen och på så sätt begränsa utrymmet för förvaltningsmyndigheternas självständiga bedömningar och prioriteringar i rättstillämpningen. De kan också reglera förvaltningens organisation och kontrollsystem, samt närmare hur de ska gå tillväga när de utför sina förvaltningsuppgifter.<sup>9</sup> För styrning av miljötillsynen diskuteras t.ex. reglering av nya uppföljnings- och granskningsprocesser, och generella krav på tillsynsmyndighetens bemanning och hur tillsynen mer specifikt ska utföras.<sup>10</sup>

I förlängning av regeringens styrning av förvaltningen finner vi den förvaltningsinterna

---

<sup>8</sup> Se t.ex. prop. 2009/10:175 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt, samt SOU 2007:10 Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft.

<sup>9</sup> Bull, T. och Sterzel, F., *Regeringsformen – en kommentar*, SNS förlag, Stockholm 2010 s.282; Wenander, H., *Rättsliga ramar för styrning av förvaltningen i Danmark och Sverige* s. 62.

<sup>10</sup> Se längre fram i avsnitten om stärkt uppföljning och utvärdering, samt om bristande enhetlighet i tillsynens förutsättningar.

styrningen. Den tar sig framför allt uttryck i centrala myndigheters uppgifter att följa upp, vägleda och stödja förvaltningen. Vi kan se det i utformningen av styrdokument av olika slag, som föreskrifter, allmänna råd, vägledande beslut eller handböcker till stöd för rättstillämpningen på olika myndigheter. Tillsynen inom förvaltningen verkar också som en grundläggande styrningsfunktion. Den innebär allmänt kontroll av lagefterlevnad och tillvaratagande av de legitima intressen som därigenom skyddas. Tillsyn kan riktas mot myndigheter eller mot enskilda,<sup>11</sup> och den kan vara en del av den statliga styrningen. Sådan tillsyn innebär att en myndighet på högre statlig nivå har ett styrande, kontrollerande uppdrag från regeringen, i att de ska utöva tillsyn över förvaltningen på lägre nivå.<sup>12</sup> Tydligt uttryck för sådan kontroll är den granskning och kontroll som Inspektionen för vård och omsorg (IVO) eller Skolinspektionen utövar över inte minst kommunal verksamhet inom dessa områden. Tillsynen kan också ta sig uttryck i mer allmän årlig uppföljning och rapportering av myndigheternas arbete, som t.ex. Naturvårdsverkets uppföljning och utvärdering av miljötillsynen enligt miljötillsynsförordningen (2011:13)(MtF) 1:28.

Det kan också noteras att besluts överprövning i högre myndighet och domstol får en kom-

---

<sup>11</sup> Se t.ex. Regeringens skrivelse 2009/10:79 En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn s. 5.

<sup>12</sup> Det bör noteras att begreppet tillsyn används lite olika i olika sammanhang. I mer allmän förvaltningsrättslig kontext används tillsynsbegreppet ofta för att beteckna statlig kontroll och styrning av förvaltningen. Ibland omfattas bara den kontrollerande tillsynen, ibland också mer vägledande och uppföljande funktioner. Detta känner vi igen från diskussionen kring tillsynsbegreppet inom miljöbalkstillsynen. Inom miljöförvaltningsrätten används begreppet tillsyn dock främst som benämning för operativa tillsynsmyndigheters (ofta kommuners och länsstyrelser) styrning och kontroll av enskildas efterlevnad av miljölagstiftningen, men också statliga myndigheters tillsynsvägledning. Jfr Regeringens skrivelse 2009/10:79 s. 32.

pletterande styrfunktion i den svenska förvaltningsmodellen. Överprövningen innebär ju kontroll av beslut i enskilda fall och tillämpning av lag, som inte är föremål för statlig styrning. Viktig för denna kontrollfunktion blir faktorer som vad överprövningsinstansen får pröva och vem som har talerätt, samt vad domstolen kan göra med besluten. I överprövningen av miljöförvaltningens beslut brukar gälla full prövning också i domstolarna, alltså av både laglighet och lämplighet. Prövningen blir här en sorts kontroll av att myndigheten tagit rätt beslut, inte bara att de förfarit på ett lagligt sätt. I den mån andra, högre myndigheter kan initiera eller delta i sådan överprövning, så kan denna indirekt få en betydelse för styrningen av förvaltningen. Här kan myndigheterna bidra till kontrollen av tillsynen och driva på praxisutvecklingen. I den mån också andra taleberättigade blandas in för att företräda inte bara sina egna privata intressen utan också allmänna intressen får vi en annan och intressant bild av kontrollen av förvaltningen. Denna typ av kontroll diskuteras dock inte närmare i denna framställning som fokuserar mer på generell styrning av tillsynens genomförande.

Sammanfattningsvis innebär vår förvaltningsmodell en självständig förvaltning. Den lyder under regeringen och styrs också av denna, men varken regeringen eller centrala statliga myndigheter får lägga sig i förvaltningens beslut i enskilda fall, eller i deras tillämpning av lag. Det gäller även kommunala myndigheter som därtill också har kommunalt självstyre. Statlig styrning utövas genom styrning i föreskrifter och genom den statliga budgeten, och genom statliga myndigheters granskning, kontroll och styrning av myndigheter på lägre nivå. Med avstamp i denna beskrivning av den svenska förvaltningens konstitutionella grundläggande förutsättningar och funktioner ska vi titta närmare på hur styrningen av vår förvaltning utvecklats under senaste decennierna. Längre fram ska

miljöförvaltningen sättas in i denna kontext, för att kunna jämföra och dra lärdom av allmänna erfarenheter och utveckling av förvaltningens styrning på andra områden.

### **Styrsignaler och styrmodeller – senaste årtiondena**

De senaste decennierna har förvaltningens organisation och styrning utvecklats mycket, med fokus på decentralisering, mål- och resultatstyrning, med tillhörande uppföljning och granskning. Utvecklingen tog sin början på 70-talet då problemen med välfärdsstatens omfattande förvaltning och regelverk blev tydliga. Den offentliga sektorn ansågs ineffektiv och överbyråkratisk, stelbent och odemokratisk, oöverskådlig och detaljerat regelstyrd. Ju större den offentliga sektorn blev, desto mer svårstyrd blev den. Därför sökte regeringen skapa en medveten och sammanhållen förvaltningspolitik som präglades av delegering, målstyrning och regelförenkling. Man förde över förvaltningsuppgifter på lokala och regionala myndigheter och minskade statlig reglering, specialdestinerade statsanslag etc., och decentraliserade på så vis ansvaret för hur förvaltningspolitiska och rättsliga mål ska förverkligas i offentlig verksamhet.<sup>13</sup> Tanken var att skapa förutsättningar för effektivare och mer

<sup>13</sup> Ahlbäck Öberg, S. och Widmalm, S., *Att göra rätt – även när ingen ser på*, Statsvetenskaplig Tidskrift, 2016, 118(1), 1–17 s. 9 f.; Montin, S., *Från tilltro baserad till misstro baserad styrning. Relationen mellan stat och kommun och styrning av äldreomsorgen*, Nordisk administrativt tidsskrift nr 1/2015, 92 årgång, 59–75, s. 61 f.; Nordin, A., *Centralisering i en tid av decentralisering. Om den motsägelsefulla styrningen av skolan*, Utbildning & demokrati 2014, vol. 23, nr 2, s. 27–44; Esping, H., *Ramlagar i förvaltningspolitiken*, SNS förlag, Stockholm 1994 s. 65 ff. Se vidare SOU 1983:39 *Politisk styrning – administrativ självständighet* s. 64 ff. och prop. 1991/92:18, den s.k. Ansvarspropositionen, med signalering om tydligare ansvarsfördelning stat och kommun, och större frihet för kommunerna att organisera verksamheten själva. Se även beskrivningen av senaste decenniernas utveckling i regeringens kommittédirektiv Dir 2016:51, Tillit i styrningen.



ändamålsenlig verksamhet, men också bättre insyn och demokratiskt inflytande. Ett medel för sådan förvaltningspolitik är ramlagstiftning, som stakar ut de rättsliga ramarna och målen för det aktuella förvaltningsområdet. Ramlagstiftning har ansetts främja helhetssyn och integration, samt välfärdspolitiska behov av nytänkande och flexibilitet. Genom ramlagstiftningen läggs betydande ansvar för intresseavvägningar på förvaltningsmyndigheterna att göra i enskilda fall och enligt där aktuella förutsättningar, i stället för att lagstiftaren i förväg gör dessa bedömningar och detaljreglerar olika situationer. Viss styrning har byggts in i ramlagstiftningens målsättningsregler, som i olika grad styr verksamheten. Tidigt noterades dock att ramlagstiftning medför stora styrningsproblem.<sup>14</sup>

En följd av målstyrningen är ökade krav på aktiv uppföljning av den offentliga verksamhetens resultat och produktivitet. Under senare år har också den kontrollerande tillsynen över myndigheternas utförande av förvaltningsuppgifter ökat. Trenden har varit att organisera om förvaltningen så att särskilda granskande, kontrollerande myndigheter skiljts från den styrande vägledande myndighetsstrukturen. Särskilda inspektionsmyndigheter har inrättats, med befogenheter att inspektera och ingripa mot upptäckta brister med förelägganden och viten som tvångsmedel för att säkerställa förvaltningens fullgörande av deras förpliktelser. Denna institutionella struktur sägs anpassa organisationen till mål- och resultatstyrda förvaltningsmodellen och förtydliga ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. På så vis ligger det fortfarande på den operativa myndigheten att självständigt utforma en kvalitativ verksamhet som bäst uppfyller målen, men staten får tydligare ansvar

<sup>14</sup> Se t.ex. prop. 1986/87:99 s. 29 ff. och Sterzel, F., "Ramlagar – nytt och gammalt", i *Författning i utveckling. Tjugo studier kring Sveriges författning*, Rättsfonden nr. 41, Iustus förlag, Uppsala 2009 s. 226 ff.

och befogenheter att styra verksamheten.<sup>15</sup> För att kunna följa upp och kontrollera resultat och måluppfyllnad har man konstruerat system där information samlas in, dokumenteras och rapporteras i verksamheten. Utvecklingen har expanderat enormt och idag talas om framväxten ett "granskningssamhälle", i form av en särskild granskningsapparat inom offentlig förvaltning, och även en granskningsprofession med s.k. controllers och utvärderingsavdelningar. Det har också inneburit ökade administrativa krav på förvaltningen, på lokala och regionala operativa myndigheter och på enskilda tjänstemän.<sup>16</sup> Myndigheternas administrativa personal växer och att administration utgör en allt större andel av myndigheternas totala arbete.<sup>17</sup>

Den beskrivna utvecklingen tangerar en allmän utveckling av offentlig förvaltning och styrningen därav över stora delar av världen. Utvecklingen har inom forskningen beskrivits och diskuterats i en samlande vetenskaplig teorbildning som kallas New Public Management

<sup>15</sup> Se t.ex. prop. 2007/08:50 Nya skolmyndigheter s. 31 ff. och prop. 2009/10:165 Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet s. 206 och 549 f., angående Skolinspektionens syften och roll i förvaltningssystemet; SOU 2007:28 s. 20 om tydligare statlig styrning av skolan, inte bara genom att stärka målen för verksamheten utan också att styra verksamhetens närmare innehåll; samt Montin, S., *Från tilltrobaserad till misstrobaserad styrning* s. 66 och prop. 2012/13:20 s. 80 och 94 ff. om inrättande av Inspektionen för vård och omsorg.

<sup>16</sup> Power, M., *The Audit Society: Rituals of Verification*, Oxford University Press, Oxford 1999 och *The Audit Society – Second Thoughts*, Int. J. Audit. 4:111–119 (2000); Ahlbäck Öberg, S., *Framväxten av granskningssamhället – en fråga i författningpolitisk skugga*, Statsvetenskaplig tidskrift, 2010, 112(5), 501–514; Montin, S., *Från tilltrobaserad till misstrobaserad styrning* s. 70 f.; Ivarsson Westerberg, A. och Jacobsson, B., (red.), *Staten och granskningssamhället*, Samtidshistoriska frågor 26, Stockholm 2013. Se också SOU 2007:75 Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning, bl.a. s. 119 ff. och s. 141 om rapporteringskrav, styrning och krav på resurser.

<sup>17</sup> Regeringens skrivelse Utvecklingen inom den kommunala sektorn 2014, skr. 2014/15, särskilt s. 41 f.

(NPM)<sup>18</sup>. NPM karakteriseras av decentralisering, tydlig och auktoritativ styrning, fokus på verksamhetens utflöde eller resultat (jämför företags produktion eller vinst) istället för processen inom organisationen, stadgande av specifika kvantifierbara standards, med uppföljning av prestationer, fokus på att minska direkta kostnader och införande av konkurrens i offentlig sektor, samt högre fokus på styrtekniker från näringslivet t.ex. prestationsbedömningar och flexibla anställningsförfaranden.<sup>19</sup> I grunden handlar NPM om tydligare och fastare styrning där offentliga resurser ska utnyttjas på ett effektivt och rationellt sätt. Inspirationen för styrmodellerna har tagits från det privata näringslivet och s.k. nyinstitutionell ekonomi baserat på liberala ekonomiska tankar om människans vilja att alltid eftersträva rationella val som grundantagande, samt system som bygger på en tanke om principal och agent-relation där man konstruerar incitamentsstrukturer eller kontrakt med vilka principalen styr agenten – som köpare och säljare. Grunden för NPM-utvecklingen finner vi i allvarlig och till stora delar befogad kritik av svårstyrda professionseliter som främjade egenintressen snarare än att se till helheten och målen. Vi finner också en viktig grund i behovet att effektivisera för att spara pengar i offentlig sektor. Utvecklingen drevs inte minst fram under 80-talets samhällseliga och politiska klimat, präglad av Thatcher- och Reaganregimerna.<sup>20</sup> Också i Sverige har dessa idéer varit styrande för utvecklingen av förvaltningen och dess styrningsmodeller.

---

<sup>18</sup> En närbesläktad begrepps- och teoribildning är New Public Administration.

<sup>19</sup> Hood, C., *A public management for all seasons?*, Public Administration vol. 69 Spring 1991 (3–19) s. 4 f.; Ahlbäck Öberg, S. och Widmalm, S., *Att göra rätt – även när ingen ser på* s. 11 ff.

<sup>20</sup> Ahlbäck Öberg, S. och Widmalm, S., *Att göra rätt – även när ingen ser på* s. 9 ff.;

## Styr signaler och styrmodeller – kritik och utvecklingsförslag

Under senare år har det inom både forskningen och förvaltningspolitisk debatt framförts kritik mot NPM-inspirerade styrmodeller och framväxten av det så kallade granskningssamhället. Det framhålls att granskningen fallit fel ut. Kvalitetssäkringen av förvaltningen har blivit till en "kvantitetskontroll", det har lett till omfattande administrativa krav som inte leder till några kvalitativa förbättringar. Detta innebär ineffektiv användning av personalresurserna – både ekonomiskt och kompetensmässigt – och det signalerar misstro av myndigheterna och av professionen. Det talas om en deprofessionalisering.<sup>21</sup> Inom forskarvärlden anføres att fixeringen vid "utflödeskontroll" baserad på NPM-teoriernas marknadstänkande skapar självförstärkande processer som är mindre ändamålsenliga eller närmast kontraproduktiva i offentlig verksamhet. Det är nämligen svårt att mäta kvaliteten av god offentlig förvaltning. Exempel på mätbara värden är genomströmningen av studenter på en högskoleutbildning, hur höga betyg eleverna på en skola har eller hur många patienter en läkare träffar. Men dessa värden säger inte något om hur bra utbildningen är eller hur god vård läkaren tillhandahåller. Det finns alltså ett grundläggande validitetsproblem i sådan granskning av offentlig verksamhet. Samtidigt har det, som ovan nämnts, påvisats att stora resurser läggs på uppföljning, rapportering och granskning och i samhällsdebatten kritiseras de allt tyngre administrativa bördorna på förvaltningsmyndigheter och tjänstemän, t.ex. på lärare och läkare. Därtill vittnas om att det blir en egen resurskrävande aktivitet på offentliga myndigheter att skapa framgångsrika bilder av verksamheten – en sorts marknads-

---

<sup>21</sup> Ahlbäck Öberg, S., Bull, T., Hasselberg, Y. och Stenlås, N., *Professions under seige*, Statsvetenskaplig tidskrift, 2016, 118(1), 93–126, se s. 97–99.

föring.<sup>22</sup> Följaktligen läggs stora resurser på ett granskningssystem som inte ger så bra svar på hur bra verksamheten är – resurser som enligt kritiken borde läggas på kärnverksamheten.

Förutom ökad administration har det också visat sig att mål och resultatstyrning som brutits ner på en alltför detaljerad nivå ökar risken för suboptimering och bristande helhetssyn. Styrningen har också minskat utrymmet för de som arbetar i verksamheten att baserat på yrkeskunskande och erfarenhet, organisera arbetet på effektivaste och mest ändamålsenliga sätt för både verksamheten och medborgarna.<sup>23</sup> Vad värre är riskerar utflödeskontrollen att styra verksamheten i fel riktning genom prioritering av sådana aspekter av verksamheten som ger utslag i mätbara faktorer i stället för sådana som ger bäst måluppfyllelse. Som illustrerande exempel kan vi tänka att trafikpolisen väljer att placera sig vid en stor infartsväg till en storstad i rusningstrafik och utföra utandningsprov för att kontrollera att ingen kör under påverkan av alkohol. Platsvalet garanterar ett mycket stort antal utandningsprov som kan föras till rapportering av verksamheten. Ändå vet polisen av erfarenhet att den som kör bil efter att ha druckit alkohol i allmänhet inte väljer denna väg, utan småvägar. Det finns alltså mindre chans att lagföra "rattfyllerister", men i uppföljningen uppvisas siffror på effektiv och bra verksamhet. Detta torde betyda ett sämre och resursslösande arbete i relation till syftet och uppdraget, och det kan sänka myndighetens legitimitet då de använder metoder som inte är ändamålsenliga. Det innebär dåliga prioriteringar och ineffektivitet i användningen av det offentliga resurser, samt en styrning av verksamheten i fel riktning. Därför efterlyses på bred front alternativa styrmodeller och arbetssätt

för att hitta en bättre balans mellan styrning och tilltro till operativa myndigheter. Under senare år har regering och centrala myndigheter uppmärksammat behov av strategisk förvaltningspolitisk utveckling som bl.a. fokuserar på att prioritera och effektivisera kärnverksamheten och att stärka helhetsperspektivet i styrningen, samt skapa mer ändamålsenlig samverkan.<sup>24</sup>

Det har också anförts att systemet med decentraliserade, mål- och resultatstyrda och granskade offentliga verksamheter faktiskt underminerar myndighetsprofessionernas yrkesroller och -etik. Systemen bygger visserligen på självständiga förvaltningsmyndigheter som väljer hur de mest effektivt utformar sin verksamhet, men styrmodellen och resultatuppföljningen innebär att man gått från att se myndigheterna som folkets funktionärer och neutrala redskap i genomförande av förvaltningspolitik, till en bild av myndigheter som en egen enhet med ett rationellt egenintresse som vägleder framför allt *myndighetens ledning* i utformning av den mest produktiva verksamheten – ungefär som ett företag. Och i detta hamnar myndighetens tjänstemän i opposition och de styrs av ledningens uppdrag om att redovisa maximala mätbara resultat snarare än att utföra ett kvalitativt arbete i genomförandet av förvaltningsuppgifter. Inom forskningen har man ifrågasatt NPM:s grundantaganden och därmed också diskuterat utveckling av och övergång till mer tillitsbaserade styrningsmodeller där man i större utsträckning lutar till myndighetsprofessionernas eget kunskande och värderingar som drivkraft för deras verksamhetsansvar.<sup>25</sup> Detta relaterar till s.k.

---

<sup>22</sup> Se t.ex. Ahlbäck Öberg, S., *Framväxten av granskningssamhället – en fråga i författningpolitisk skugga* s. 508–510.

<sup>23</sup> Dir 2016:51 s. 9 f.

<sup>24</sup> Se Uppdrag till Statskontoret om statlig styrning av offentlig sektor, Regeringsbeslut 2016-02-04, Fi2016/00372/SFÖ (delvis) s. 5.

<sup>25</sup> Se t.ex. Ahlbäck, S. och Widmalm, S., *Att göra rätt – även när ingen ser på* s. 14 f.; Ahlbäck Öberg, S. och Bringselius, L., *Professionalism and performance in the wake of new managerialism*, *European Political Science Review* (2015), 7:4 s. 499–523.

professionsforskning,<sup>26</sup> där förvaltningsautonomin ses som en norm i tjänstemännens utförande av det dagliga professionella arbetet istället för myndighetens självständighet i förhållande till uppdragsgivaren. Inom professionsforskningen förs också fram att det framför allt är professionen, alltså tjänstemännen, som kan säkerställa goda resultat i form av förverkligande av förvaltningsuppgifterna.<sup>27</sup>

Sveriges regering driver idag på sökandet efter balans i styrningen och en höjd tilltro till professionerna i offentlig förvaltning. Flera av politikerna har både före och efter valet debatterat med slagord som att låta "proffsen vara proffs"<sup>28</sup> och i regeringsförklaringen angavs att professionerna i offentlig sektor behöver stärkas och att nya styrmodeller som skapar större frihet för medarbetarna i offentlig sektor ska utvecklas.<sup>29</sup> Regeringen arbetar med en förvaltningspolitisk strategi som förespråkar "tillit i styrningen" och att lyfta professionerna.<sup>30</sup> Den s.k. tillitsreformen ska enligt regeringen vara en prioriterad process för hela det offentliga Sverige. Detta handlar bl.a. om att åtgärda de negativa konsekvenserna av NPM-utvecklingen inom förvaltningen, inte minst i styrnings- och granskningssystemen. Regeringen vill minska administrativa bördor och

kostnader så att myndigheterna får mer tid till kärnverksamheten och att man tar bättre vara på medarbetarnas kunskaper och erfarenheter. Det handlar om att komma ifrån misstroendebaserad produktionskontroll och administration och att utveckla tjänstemannarollen och inre styrnings- och samverkansmodeller. Målet är inte att ta bort statlig styrning och kontroll, som är viktig för att kunna se till att förvaltningsmyndigheterna uppfyller sina offentliga uppdrag, att de genomför regeringens politik och använder skattemedlen så som riksdagen beslutat. Målet är i stället att åstadkomma en balans mellan styrning i form av inspektion och kontroll å ena sidan och en styrning i form av lärandeprocesser där man återför kunskaper och erfarenheter till verksamheter. I detta sammanhang förordas "lärande" tillsyn eller förvaltning, som bl.a. innebär att myndighetsstyrningen bidrar till att utveckla och effektivisera förvaltningens verksamhet för att bättre kunna möta nya utmaningar. Sådan lärande tillsyn innebär bl.a. att ta tillvara myndigheternas och deras medarbetares kunskaper och erfarenheter och skapa utrymme för nya idéer och verksamhetsutveckling i förvaltningen. På så vis ligger fokus på konstruktiv dialog och samverkan snarare än detaljstyrning och kontroll. Det pågår också ett arbete för att utveckla tillsynen så att resultaten och erfarenheterna återförs till de granskade verksamheterna för att dessa och andra ska kunna ha nytta av och lära sig av tillsynen.<sup>31</sup>

Regeringens tillitsbaserade förvaltningspolitik fördes fram i budgetpropositionen för 2016,<sup>32</sup> och Statskontoret har uppdragits att kartlägga, analysera och även i vissa delar lämna förslag om statlig styrning av förvaltningen i både stat

<sup>26</sup> På engelska "professional study" eller "study of professions". För exempel se tidskriften *Professions and Professionalism* (<https://journals.hioa.no/index.php/pp9>).

<sup>27</sup> Ahlbäck Öberg, S. och Bringselius, L., *Professionalism and organizational performance in the wake of new managerialism* s. 500 f. och Ahlbäck Öberg, S., et.al., *Professions under seige* s. 96 ff.

<sup>28</sup> Se bl.a. Gustav Fridolin, *Låt lärarna vara lärare och inte administratörer*, på DN Debatt: 2013-01-14 (<http://www.dn.se/debatt/lat-lararna-vara-larare-och-inte-administratorer/>) och Stefan Löfvén *Välfördens yrken måste få sin frihet och status åter*, på DN Debatt 2013-11-15 (<http://www.dn.se/debatt/valfordens-yrken-maste-fa-sin-frihet-och-status-ater/>).

<sup>29</sup> Regeringsförklaringen 2014, Riksdagens protokoll 2014/15:6, fredagen den 3 oktober 2014.

<sup>30</sup> Se regeringens hemsida om reformen: <http://www.regeringen.se/regeringens-politik/tillitsreformen>.

<sup>31</sup> Se t.ex. Dir. 2016:51 Tillit i styrningen, samt Vägen till en lärande och effektiv förvaltning. Utvecklingsområden och prioriteringar 2015–2016, Statskontoret 2015/45-5, 2015-06-12.

<sup>32</sup> Prop. 2015/16:1.

och kommun. Statskontoret ska bl.a. utreda hur man kan minska förvaltningens administrativa bördor och frigöra tid till kärnverksamheten, t.ex. genom minskning, förenkling eller automatisering av myndigheternas olika rapporteringsuppgifter. De ska analysera och föreslå hur man kan utveckla ledarskap och ta vara på medarbetarens kompetens och erfarenheter, samt kartlägga statens styrning av kommuner och landsting och analysera konsekvenserna därav, samt utreda hur regeringen sammanhållet kan utveckla styrningen.<sup>33</sup> Regeringen har också inrättat en Tillitsdelegation, som bl.a. ska genomföra projekt på nationell nivå, i landsting och kommuner, med syfte att långsiktigt skapa bättre förutsättningar för kommuner och landsting att vidareutveckla en rättssäker och effektiv förvaltning. Projekten ska bidra till en tydlig, verksamhetsanpassad och tillitbaserad styrning som kan leda till att offentligt finansierade välfärdstjänster är behovsanpassade, håller god och likvärdig kvalitet och är jämlika, jämställda och tillgängliga.<sup>34</sup>

Av framställningen ovan framträder behov av förändrad förvaltningspolitik med bättre balans mellan styrning och kontroll å ena sidan och en självständig operativ verksamhet präglad av kunniga och professionella tjänstemän. Det räcker dock inte att bara undvika granskningssystem och statliga myndigheters kontroll, eftersom det ju ändå finns ett grundläggande behov av statlig styrning. Det är viktigt att dra lärdom från dessa erfarenheter i diskussionen om ökad statlig styrning av den förvaltningen. I det följande ska vi se hur förvaltningen organiseras och styrs på miljöområdet, särskilt miljötillsynen.

---

<sup>33</sup> Regeringsbeslut 2016-02-04, Fi 2016/00372/SFÖ (delvis), Uppdrag till statskontoret om styrning av offentlig sektor. I skrivande stund har Statskontoret avrapporterat ett deluppdrag om kartläggning av statens samlade styrning av kommunerna och analys av styrningens konsekvenser, se Statens styrning av kommunerna, Statskontoret 2016:24, 24 oktober 2016.

<sup>34</sup> Se Kommittédirektiven Dir. 2016:51 Tillit i styrningen.

## Miljötillsynsförvaltningen – målstyrning och decentralisering

Miljötillsynsförvaltningen idag kan sägas vila på en organisationsmodell med decentraliserad och målstyrd förvaltning, där en stor andel av den operativa tillsynen vilar på kommuner och länsstyrelser.<sup>35</sup> Miljölagstiftningen utgör ramlagstiftning, med grund i hänsynsregler, miljökvalitetsnormer och andra målstyrande normer och principer som kräver tolkning, tillämpning och avvägningar i det enskilda fallet.<sup>36</sup> Ansvar för detta ligger på de operativa myndigheterna och tjänstemännen, liksom ansvaret för tillsynsmetodik och prioriteringar. Tillsynsmyndigheterna har inte bara tillsynsbefogenheter utan även förpliktelser, t.ex. anmälningsplikt vid misstanke om brott och att initiera omprövning av tillstånd vid behov. De har också en tillsynsplikt, som innebär att de ska utöva tillsyn både på eget initiativ och som svar på anmälningar från berörd allmänhet, se MB 26:1–2. Samtidigt innebär tillsynsverksamheten prioriteringar och professionella val, anpassade efter aktuella allmänna intressen i lokal eller regional kontext. Det går i praktiken inte att upptäcka och lagföra alla överträdelser eller utföra inspektioner hos alla potentiella tillsynsobjekt, och det är enligt miljöbalkens förarbeten inte heller ambitionen. Miljötillsynen ska därför anpassas efter tillsynsbehovet och fokusera på att styra och stödja verksamhetsutövares egen miljökontroll där så behövs. Det ligger alltså en typ

---

<sup>35</sup> Centrala myndigheter har enligt miljötillsynsförordningen vissa operativa tillsynsuppgifter, inte minst gällande EU-rättsligt grundat marknadskontrollerande tillsyn, t.ex. av primärleverantörs utsläppande på marknaden av kemiska varor, utsättning av GMO-modifierade grödor, samt producentansvar för olika typer av avfall. Styrning och uppföljning av denna sker i stor utsträckning i EU-rättsligt sammanhang. Denna styrning hamnar dock vid sidan av denna artikel som fokuserar på statlig styrning av den decentraliserade miljötillsynsförvaltningen.

<sup>36</sup> Se bl.a. prop. 1997/98:45 del 1 s. 160 f. och 168 ff.

av behovsstyrning och effektivitetstänk bakom utformning och prioriteringar av varje tillsyns-åtgärd och varje tillsynsmyndighets verksamhet. Denna bild är bekant men vi ska titta lite närmare på hur detta kommer sig, samt vilka de tänkta syftena och funktionerna med organisationen är.

Miljötillsynens organisation grundar sig till stor del i reformer i slutet av 1980-talet, med utformning av den s.k. miljövårdsfamiljen.<sup>37</sup> En viktig del av dessa reformer var decentralisering, framför allt av miljöskyddstillsynen där det fanns stora reformbehov. Genom tydligare fördelning av tillsynsansvaret ville man åstadkomma effektivisering och lokal förankring. Ett problem med dåvarande organisation var att många myndigheter var inblandade, och att ansvarsfördelningen var oklar och innebar en del dubbelarbete. Genom att lägga över tillsyn på kommunala miljöförvaltningar ville man reparera problemen och effektivisera tillsynen. Till grund för valet att lägga tillsynen lokalt låg ett allmänt intresse av decentralisering av förvaltningen, men också viljan att åstadkomma ett ökat miljömedvetande. I lagberedningen lyftes fram att miljöfrågorna hade stor betydelse för människor och behövde tas in i alla delar av samhällets planering men också i företags utformning av sin verksamhet, samt att enskilda måste få ökat inflytande över miljöfrågorna och politiska beslut som rör miljön. Därför lades miljötillsynen på lokal nivå och inom framför allt miljöskyddet förespråkades tillsyn baserad på egenkontroll och systemtillsyn.<sup>38</sup>

Med miljöbalkens införande betonades och vidareutvecklades miljöpolitikens grundsatser om decentralisering och målstyrning och vid-

gade perspektivet till hela miljöbalksområdet. Regeringen sökte byta fokus från regelstyrning och "command-and-control" genom detaljreglering till mål- och resultatstyrning genom miljömål, hänsynsregler och miljö kvalitetsnormer och med en kontroll som bjuder in – och tvingar – var och en att delta i förebyggande och konstruktivt miljöarbete. Länsstyrelserna och framför allt kommunerna lyftes än tydligare fram som viktiga aktörer, inte minst i rollen som tillsynsmyndigheter. Propositionen trycker på att tillsynen ska bedrivas mål- och resultatstyrande. Miljöbalksreformen vilar på grunden om hållbar utveckling, som förutsätter att hela samhället engageras i förvaltning av miljö och naturresurser. Det innebär också att tillsynen till stor del ska vila på var och ens ansvar för miljön, på verksamhetsutövarens egenkontroll och tillsynsmyndigheternas systemkontroll.<sup>39</sup>

Det kan här till noteras att det under senare år skett en förskjutning i den s.k. miljöbalkskedjan där mer och mer av miljöförvaltningens uppgifter decentraliserats och anförtratts tillsynsmyndigheterna. Detta har inte minst skett genom reformering av miljöbalkens tillståndssystem. Färre verksamheter kräver nu tillstånd och regleras därför främst genom tillsyn. Dessutom har myndighetsorganisationen för både tillståndsprövningar och tillsyn av tillståndsgiven verksamhet decentraliserats.<sup>40</sup> Tillsyns-

<sup>39</sup> Prop. 1997/98:45, del 1 s. 156, s. 158 f., s. 160–169 och s. 501–503.

<sup>40</sup> Ett exempel på denna utveckling är 2005 års reformering av förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (1998:899). Reformen innebar att A-verksamheter, som tidigare prövats av miljödomstol i första instans, blev B-verksamheter som prövas av miljöprövningsdelegationer inom länsstyrelser, B-verksamheter blev C-verksamheter som enbart kräver föranmälan till kommunala nämnden, och flera C-verksamheter blev U-verksamheter som inte kräver någon förprovning eller anmälan enligt FMH. Dessutom har myndighetsorganisationen för tillståndsprövningar decentraliserats, genom att tillståndsprövningar i större utsträckning lagts på regionala och kommunala förvaltningsmyndigheter.

<sup>37</sup> SOU 1987:32 För en bättre miljö. Betänkande av utredningen om miljövårdens organisation. Se även prop. 1980/81:92 om ändring i miljöskyddslagen, där man möjliggjorde delegation av miljöskyddstillsyn till kommunerna.

<sup>38</sup> SOU 1987:32 För en bättre miljö s. 139–141 och s. 147 ff.

myndigheterna har därigenom också tagit över den viktiga uppgiften att operationalisera – eller översätta, konkretisera – miljörettens generellt och principiellt utformade mål, principer och allmänna hänsynsregler. Detta görs nu ofta genom tillsynsmyndigheternas vägledning och myndighetsutövning mot verksamhetsutövarna. Tillsynsmyndigheterna har därmed också större frihet i att själva bestämma hur tillsynen ska genomföras och utformas i relation till icke tillståndsgivna verksamheter. Tillsynsmyndigheterna är allt oftare kommunala nämnder som på så vis får en alltmer självständigt normerande och styrande roll i miljöbalkskedjan. En parallell utvecklingstendens utgörs av sanktionsväxling och renodling av sanktionssystemet där straffrättsliga påföljder för miljöbrott sparas för de allra allvarligaste överträdelserna.<sup>41</sup> Andra överträdelser lagförs istället genom sanktionsavgifter eller tillsynsförelägganden och viten och har därmed lagts på tillsynsmyndigheternas ansvar. Även här får tillsynsmyndigheterna en alltmer central och självständig roll i miljöbalkskedjan.

---

Det innebär också att tillsynsansvaret för tillståndsgivna A-verksamheter som tidigare legat på länsstyrelsenivå nu förs över till kommunala tillsynsmyndigheter när de blir B-verksamheter. För bakgrund till reformerna, se Naturvårdsverkets rapport *Pröva eller inte pröva? Förslag till ändringar i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd*, Rapport 5353, februari 2004. Idag regleras motsvarande tillståndssystem framför allt i miljöprövningsförordningen (2013:251). Vi kan se en liknande trend inom andra miljörettsliga sektorer, t.ex. undantag från tillståndsplikt för vissa vattenverksamheter, se MB 11:9a och prop. 2008/09:129 s. 69 ff., samt strandskyddet där kommunen beslutar om dispenser i enskilda fall och där det samtidigt också ges större möjligheter till avsteg från det allmänna strandskyddet i kommunernas fysiska planering, se MB kap 7:18–18h och prop. 2008/09:119 *Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden* s. 46 f.

<sup>41</sup> Se t.ex. SOU 2004:37 *Miljöbalkens sanktionssystem och allmänna hänsynsregler* s. 53 ff., samt prop. 2005/06:182 *Miljöbalkens sanktionssystem* mm. s. 33 ff. och s. 43 f.

### **Styrning av miljötillsynen idag**

Av beskrivningen ovan är det tydligt att den operativa tillsynen är en helt central funktion av miljöförvaltningen. Denna funktion har decentraliserats kraftigt, och ligger idag till stor del på kommunala miljönämnder. Det har varit en medveten utveckling att anförtro en stor del av tillsynen till kommunerna. I förarbetena till miljöbalken sägs att statens roll i den löpande tillsynen bör vara att stödja de kommunala tillsynsmyndigheterna, eller att ingripa då de i något fall inte sköter sina tillsynsuppgifter. Regeringen betonar vikten av sådan statlig styrning och anför angelägenheten i centrala myndigheters fortsatta aktiva stödjande arbete och att de verkligen ser till att ingripa när kommunen inte fullgör sitt tillsynsansvar.<sup>42</sup> Avsikten var alltså att den statliga styrningen av operativa tillsynsmyndigheter skulle vara aktivt närvarande och vägledande liksom kraftfullt kontrollerande för att garantera effektiv tillsyn. Vid närmare granskning av centrala miljömyndigheters förvaltningsuppgifter och befogenheter framträder dock en annan bild.

Styrningen av den operativa tillsynen är ganska begränsad. Vi kan exempelvis se att den av regeringen utfärdade miljötillsynsförordningen bara mycket kortfattat fördelar och beskriver de olika tillsynsmyndigheternas uppgifter. För tillsynens planering och genomförande föreskrivs en ordning där de operativa tillsynsmyndigheterna själva ska föra register över tillsynsobjekten som behöver återkommande tillsyn och att de regelbundet ska utreda tillsynsbehovet för det egna ansvarsområdet, MtF 1:6–7. Dessa dokument utgör underlag för den årliga tillsynsplan som myndigheten ska upprätta. I tillsynsplanen ska myndigheten beskriva hur de avväger fördelningen av resurser på olika ansvarsområden med redovisning av hur detta förhåller sig till tillsynsbehovet, 1:8 och 10. De ska också kom-

---

<sup>42</sup> Prop. 1997/98:45, del 1 s. 498.

petensutveckla personalen. Närmare innehåll och användning av dessa dokument, eller krav gällande kompetens eller andra resurser regleras dock inte, och inte heller närmare hur tillsyns-åtgärder ska prioriteras eller utföras. När det gäller tillståndspliktiga eller tillståndsgivna verksamheter enligt miljöprövningsförordningen (2013:251) krävs dock individuella tillsynsprogram och en minsta besöksfrekvens (MtF 1:10a). Dessa krav har sin grund i EU-rättslig reglering enligt industriutsläppsdirektivet.<sup>43</sup> För tillsyn som kommuner övertagit från länsstyrelser stadgas krav på uppföljning och en möjlighet för länsstyrelsen att återta tillsynen. Här finns också en möjlighet för tillsynsvägledande myndighet att begära att en länsstyrelse återkallar tillsynen och annars låta regeringen besluta om saken (MtF 1:18–22). Det stadgas dock inga närmare krav på återtagande, och även om kommuner har övertagit mycket av länsstyrelsernas miljö-tillsyn så återkallas tillsyn generellt inte.

Förvaltningsuppgifterna för centrala statliga myndigheter som Naturvårdsverket eller Havs- och vattenmyndigheten är inte att "kontrollera" eller "ingripa" när kommunala tillsynsmyndigheter inte tillräckligt väl fullgör sitt tillsynsansvar. De har i allmänhet inte till uppgift att utöva någon kontrollerande tillsyn över regional och lokal förvaltning. Centrala miljömyndigheter har enligt miljö-tillsynsförordningen inte några kontrollbefogenheter gentemot de operativa myndigheterna – de kan inte styra eller ingripa i tillsynsverksamheten. Ett undantag är ovan nämnda möjlighet att begära att en länsstyrelse återkallar överlåtna tillsynsuppgifter. Naturvårdsverket ska, som tidigare nämnts, också rapportera en utvärdering av tillsynen till regeringen, och däri redovisa identifierade brister och beskrivning av

hur dessa kan åtgärdas, MtF 1:28. De ger på så vis regeringen underlag för deras styrning av tillsynen. I regleringsbrev får de centrala myndigheterna också uppdrag som innebär uppföljning och utvärdering av miljöförvaltningens arbete, och ibland uppdrag om att utarbeta förslag om åtgärder där man finner brister.<sup>44</sup> I myndighetsinstruktionerna för t.ex. Naturvårdsverket eller Havs- och vattenmyndigheten anges som dessa centrala myndigheters roll att vara "pådrivande, stödjande och samlande vid genomförandet av miljöpolitiken". De ska "verka för" att generationsmål och miljö kvalitetsmål nås, och inom miljömålssystemet vägleda, analysera och värdera, redovisa resultat och följa upp etappmål, osv. I instruktionerna och i miljö-tillsynsförordningen anges att de inom sitt ansvarsområde ska ansvara för central tillsynsvägledning och samverka med länsstyrelserna för att åstadkomma effektivt tillsynsarbete, de ska bevaka allmänna miljö-vårdsintressen i mål och ärenden och delta i viktiga miljöprövningar.<sup>45</sup> Vi finner dock inte något uppdrag om granskning eller ingripanden mot operativa tillsynsmyndigheter. Den centrala styrande rollen ligger därmed i myndighetens vägledning av tillsynen som regleras närmare i MtF 3 kap. Denna innebär inte minst att myndigheterna styr de operativa myndigheternas verksamhet genom vägledande styrdokument som allmänna råd, handböcker osv. gällande allt från tillsynsmetodik till tolkning och närmare preciseringar av olika normers innebörd. Exempelvis vägleder Naturvårdsverket genom allmänna råd och handboken Operativ tillsyn

<sup>43</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar).

<sup>44</sup> Se t.ex. Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Naturvårdsverket, Regeringsbeslut 2015-12-16, M2015/04233/S, M2015/04303/S (delvis), M2015/00182/K1 m.fl.

<sup>45</sup> Se förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket, samt förordning (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten.



de operativa myndigheterna i planeringen och genomförandet av tillsynen. Här utvecklas bl.a. närmare hur myndigheterna bör förstå och genomföra den i miljötillsynsförordningen så allmänt beskrivna processen för behovsutredning och tillsynsplanering,<sup>46</sup> men också hur själva tillsynen bör genomföras. Tillsynsvägledning kan också ske genom mer direkta kontakter genom frågor från inspektörer i svåra fall, eller genom seminarier eller informationsträffar. Länsstyrelserna vägleder också de kommunala operativa myndigheterna och den centrala tillsynsvägledningen ska främst fokusera på att stödja länsstyrelsernas vägledning. På många områden har också centrala myndigheter delegerats föreskriftsrätt, vilket också är ett sätt att styra de operativa myndigheternas arbete.

Granskningssystemen för miljötillsynen är också ganska begränsade och allmänt hållna. I miljötillsynsförordningen stadgas att en operativ tillsynsmyndighet årligen ska följa upp och utvärdera sin tillsynsverksamhet, 1:12. De ska därtill lämna en del information till tillsynsvägledande myndigheter. För tillsynsuppgifter som överlåtits från en statlig myndighet till kommun föreskrivs att den överlåtande myndigheten ska regelbundet följa upp och utvärdera den aktuella tillsynen. Som tidigare nämnts ska också Naturvårdsverket redovisa till regeringen hur tillsynen kan utvecklas och förbättras, vilket får anses innebära en plikt att följa upp och utvärdera miljötillsynens utförande och söka förbättra denna. Det finns dock inte några klart uttalade parametrar för sådan utvärdering. På miljöförvaltningens område har inte etablerats system med kvantifierbara mätdata för utvärdering, som på andra förvaltningsområden.

---

<sup>46</sup> Naturvårdsverkets allmänna råd om tillsyn (NFS 2001:3) (se t.ex. § 7), samt Naturvårdsverkets Handbok 2001:4, Operativ tillsyn (se t.ex. kap. 1 Planering – en process).

I relation till frågan om utvärdering av miljötillsynen kan vi också lyfta blicken och betänka miljömålssystem, med formulering av auktoritativa miljöpolitiska mål som sedan bryts ner i delmål och indikatorer som knyts till mätbara miljödata. Målen följs årligen upp av de olika sektorsmyndigheterna och resultaten utvärderas för att skapa underlag för att föra tillbaka erfarenheterna i de miljöpolitiska och miljörättsliga ordningarna. Detta säger inget direkt om hur operativa myndigheterna utför sina tillsynsuppgifter, men det innebär en mer generell uppföljning och mätning av miljöpolitikens resultat i större sammanhang och i viss mån den sammanbundna miljöförvaltningens måleffektivitet. På så vis hjälper det till att identifiera brister i systemen och behov av vidare förvaltningsåtgärder.<sup>47</sup> På liknande sätt kan man se de stora regionala systemen för ekosystemförvaltning som vattenförvaltning under ramvattendirektivet,<sup>48</sup> eller systemen för en ekosystembaserad förvaltning av Östersjön under strategiska havsmiljödirektivet<sup>49</sup> och Baltic Sea Action Plan. Här utvärderas miljöpolitikens resultat och behov av vidare förvaltningsåtgärder. Tanken är att skapa adaptiva förvaltningssystem som anpassas till förutsättningarna och nya kunskaper och erfarenheter, och som tar sikte på kvalitativa miljömål.

De centrala miljömyndigheternas ovan beskrivna myndighetsroll och styrningsuppdrag kan jämföras med t.ex. Skolinspektionen eller

---

<sup>47</sup> Se prop. 1997/98:145 Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige och 1998/99: MJU6, SOU 2015:43 Vägar till ett effektivare miljöarbete s. 102 ff., samt miljömålsportalen <http://www.miljomal.se> där arbetet kontinuerligt kommuniceras.

<sup>48</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.

<sup>49</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område, samt HELCOM, Baltic Sea Action Plan, antagen 2007 på HELCOM:s ministermöte i Krakow, Polen.

IVO.<sup>50</sup> Dessa särskilda statliga tillsynsmyndigheter har som huvuduppgift att svara för tillsyn inom sina verksamhetsområden rörande skola, vård och omsorg, inklusive att pröva klagomål och svara för viss tillståndsprövning. Tillsynen utövas framför allt gentemot kommunala huvudmän och tillsynens syfte är att se till att befolkningen får utbildning, vård och omsorg m.m. som är säker, trygg och har god kvalitet och bedrivs i enlighet med lagstiftningen. Dessa statliga tillsynsmyndigheter har också befogenheter att göra inspektionsbesök, att få tillgång till dokumentation och uppgifter, att förelägga kommunala skolor eller vårdgivare och besluta om viten med mera.<sup>51</sup> Här har man alltså infört särskilda centrala myndigheter för granskning och kontroll av offentlig förvaltning. Det är en ganska specifik kontrollerande styrningsmodell, som ligger i tiden. Det bör dock noteras att Skolverket och Socialstyrelsen, från vilka man skilt de granskande och ingripande uppgifterna för statlig tillsyn, har kvar de mer utpräglat stödjande och vägledande uppgifterna. Skolverket ska t.ex. utforma styrdokument som kursplaner, ämnesplaner och kunskapskrav för skolan, samt ansvara för nationella prov och slutprov. Även här finns dock vissa kontrollerande funktioner. Inom skolverket finns exempelvis en personalansvarsnämnd som bl.a. kan återkalla lärarlegitimationer.<sup>52</sup> I jämförelsen framstår det som att miljöförvaltningen präglas av en relativt svag styrning från centrala statliga myndigheter, med en avsaknad av befogenheter för granskning eller ingripanden när lokala och regionala tillsynsmyndigheter inte utför sina förvaltningsuppdrag tillräckligt väl. Styrningen fokuserar framför allt

på vägledning av operativa myndigheter genom olika styrdokument och får på så sätt liknande uppgifter som Skolverket och Socialstyrelsen.

### **Behövs ökad styrning av miljötillsynen?**

Med grund i föregående beskrivning och diskussion av den statliga styrningens förutsättningar och utveckling ska vi nu titta närmare på den aktuella diskussionen om ökad styrning av miljötillsynen. Det är inte idag aktuellt med inrättande av någon särskild inspektionsmyndighet inom miljöförvaltningen, utan förslagen om ökad styrning rör framför allt mer detaljerad reglering av förvaltningens verksamhet, samt ökade befogenheter för befintliga statliga myndigheter. I det följande ska sådana förslag för styrning av miljötillsynen analyseras. Analysen tar avstamp i frågan om hur tillsynen ändamålsenligt bör organiseras och genomföras, och var problemen och bristerna som kräver styrning finns. Några aktuella reformförslag kommer att analyseras i ljuset av den kritiska debatten om statlig styrning, NPM och "tillitsbaserad styrning", samt erfarenheter från andra delar av förvaltningen.

Beskrivningen ovan har visat att miljötillsynens förvaltningsorganisation är ett decentraliserat system med omfattande uppdrag och självständighet för operativa myndigheter där centrala myndigheter inte lägger sig så mycket i. Miljötillsynen, liksom miljöförvaltningen generellt, präglas av en svag statlig centralstyrning, som istället styr genom stöd och vägledning till operativa myndigheter.<sup>53</sup> Här har inte trenden med inspektionsmyndigheter, granskningssystem

<sup>50</sup> Se förordning (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion, samt förordning (2013:176) med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg.

<sup>51</sup> Se t.ex. Skollagen (2010:800) kap. 26.

<sup>52</sup> Se förordning (2015:1047) om instruktion för Statens skolverk.

<sup>53</sup> Som jämförelse kan noteras att man på vård- och omsorgsområdet också föreskriver om statlig styrning med kunskap, för att styra genom att tillhandahålla samlade kunskaper som stöd till lokala verksamheterna i deras arbete. Förordning (2015) om statlig styrning med kunskap avseende hälso- och sjukvård och socialtjänst. Se också Statskontorets rapport 2016:13, Utvärdering av en mer samlad styrning med kunskap för hälso- och sjukvård och socialtjänst, där man lyfter fram behovet av ett

tem och mätning med kvantifierbara indikatorer riktigt slagit igenom ännu, trots att tillsynen decentraliserats kraftigt och karakteriseras av målstyrning. I viss mån kan miljömålssystemet och olika miljökvalitetsinriktade förvaltningssystem ses som en sorts resultatuppföljning av miljöpolitiken och miljöförvaltningen i stort. Den kan dock inte användas för att utvärdera och jämföra olika myndigheters verksamhet. I miljöförvaltningen finns också en inbyggd flexibilitet till lokala och regionala förutsättningar, som främjar diversitet. Allt detta kan sägas återspegla en tillitsbaserad styrning, med tilltro till operativa myndigheter och professioner, och som väl förankrad i verksamhetens egna lokala förutsättningar och behov. Miljötillsynen är inte föremål för sådan felstyrning som granskning via kvantifierbara mätdata sagts innebära. Kanske kan man argumentera för att miljötillsynen organisation redan har den efterfrågade mer balanserade och ändamålsenliga statliga styrmodellen.

Men frågan är om vi kan nöja oss med dagens styrmodell för miljötillsynen, om vi beaktar den pågående debatten om behoven av ökad styrning. Miljötillsynen är återkommande föremål för kritik. Särskilt de kommunala tillsynsmyndigheterna är enormt utskällda. Kritiken säger bland annat att tillsynen ser olika ut i olika delar av landet, att tillsynen är ineffektiv, oprofessionell, svårförutsebar och inte minst orättvis, eftersom verksamhetsutövare i olika delar av landet behandlas annorlunda och ställs inför helt olika krav från myndigheten.<sup>54</sup> Problemen

---

perspektivskifte som ger professionerna mer utrymme och fokuserar på dialog snarare än ensidigt uppifrån- och nerstyrning.

<sup>54</sup> Se t.ex. OECD Environmental Performance Reviews, Sweden 2014, Regeringens skrivelse 2009/10:79 s. 32 f., SOU 2015:43 s. 353, SOU 2004:100 Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn s. 144, Ds 2000:67, Att granska sig själv, En ESO-rapport om den kommunala miljötillsynen s. 24 f., Effektiv miljöförvaltning, Naturvårdsverket Rapport 6558, maj 2013 s. 33, Christensen, J.,

diskuteras med hänvisning till brister i tillsynsmyndigheternas kompetens, vilja eller resurser och ibland med anklagelser om maktmissbruk genom främjande av andra intressen – partipolitiska hänsyn eller rent privata intressen. Det finns också en återkommande kritik om bristande tillsynsvägledning. Återkommande höjs röster från näringsliv och fastighetsägarorganisationer, och från tillsynsmyndigheterna själv, om krav på ökad styrning och kontroll. Tillsynsmyndigheterna själva efterfrågar tydligare central styrning och konkreta besked om hur de ska tillämpa regelverket och utöva tillsyn.

Med bakgrund i debatten verkar det tydligt att miljötillsynen kräver en tydligare eller fastare statlig styrning än idag. Staten är garanterad för att förvaltningen utför sina offentliga uppdrag och realiserar den i demokratisk ordning grundade miljöpolitiken. Det finns därför ett behov av att identifiera styrmodeller som på olika sätt säkerställer att tillsynsmyndigheterna faktiskt utför sina förvaltningsuppgifter. Klart är att vi idag inte har en sådan aktivt närvarande vägledande och samtidigt kontrollerande styrning av operativa tillsynsmyndigheter som miljöbalkspropositionen eftersträvade.<sup>55</sup> Men frågan är hur tillsynen bör styras och vilka de brister och problem som kräver styrning egentligen är. I utredningen av olika åtgärder och modeller för ökad tillsyn bör vi naturligtvis beakta och dra lärdom av den förvaltningspolitiska utvecklingen och diskussionen kring de negativa effekterna av de senaste årens styrmodeller och granskningsapparater. För att kunna avgöra vilka förändringar som behövs bör vi också titta närmare på kritiken mot den decentraliserade tillsynen och försöka se vad

---

”Goda förutsättningar för tillsyn?” I Basse, E.M., Ebbesson, J., och Michanek, G., (Red.), *Fågelperspektiv på rättsordningen. Vänbok till Staffan Westerlund*, Iustus förlag, Uppsala 2001, s. 204 ff.

<sup>55</sup> Prop. 1997/98:45, del 1 s. 498.

av dagens tillsynssystem som är värt att hålla fast vid och utveckla vidare. För att hitta lösningar måste vi veta var problemen sitter, vad som behöver styras, och hur detta bäst sker utan att systemets grundläggande funktioner och syften förfelas. Det finns anledning att noga analysera styrkor och svagheter i det befintliga systemet. I det följande diskuteras några sådana punkter.

### **Målstyrd och decentraliserad miljöförvaltningen som god förvaltning**

Vi backar ett steg för att fundera på hur en god miljöförvaltning bör utformas, och vad det innebär för miljötillsynen som ju har en central roll inom denna förvaltning. Tanken med denna diskussion är att söka grundläggande utgångspunkter för mål- och resultat effektivitet i tillsynen. Till stöd för formulering av sådana viktiga utgångspunkter och mål kan vi blicka mot miljövetenskapligt teoribildning och miljöpolitiska målformuleringar. Ibland föreslås centralisering av miljöförvaltningen och av miljötillsynen, eller detaljreglering av miljörettsliga krav och av tillsynens genomförande. I detta avsnitt ska därför grunderna för den målstyrda och decentraliserade förvaltningen argumenteras.

För det första kan noteras att miljöretten medger flexibilitet och diversitet i tillsynen genom målstyrning med fokus på målsättningar och normer som hänför sig till miljökvaliteten, och med bedömningar i enskilda fall relaterat till den däri relevanta miljösituationen. Det ger möjligheter att anpassa kraven på försiktighetsåtgärder till miljöförutsättningarna som varierar och förändras över tid och rum. Det ger också utrymme för användning av en diversitet av tillsynsmetoder och styrmedel, såsom tillsynsmyndigheten bedömer mest ändamålsenligt och effektivt i relation till de inblandade aktörernas förutsättningar och engagemang. Det möjliggör behovsbaserad miljötillsyn som är viktigt för effektivitet gällande både resultat och

kostnader. Det passar också väl med den idag förespråkade adaptiva och ekosystembaserade miljöförvaltningen, med ekosystemansats<sup>56</sup> och socialekologisk resiliens.<sup>57</sup> Där är miljökvalitet och ekosystemfunktion mål och föremål för förvaltningen, och pluralism eftersträvas i förvaltningens utformning: diversitet av åtgärder, brett deltagande av olika intressenter, samt förvaltning på flera olika nivåer och i olika skalor. Förvaltningen blir en pågående adaptiv lärandeprocess med ett kontinuerligt förbättringsarbete och anpassning till förändrade förutsättningar, nya kunskaper och erfarenheter. Som tillsynen idag är utformad finns stora möjligheter att välja olika angreppssätt och att differentiera krav och styrmedel i tillsynen av objekt med olika förutsättningar, erfarenheter och miljörisker – att behandla olika fall olika och på så sätt uppnå effektiv och ändamålsenlig miljöförvaltning. Det är bra. I enlighet med miljövetenskaplig teoribildning och miljöpolitiska och -rättsliga målsättningar bör miljötillsynen vara målstyrd och präglas av flexibilitet, adaptivitet och diversitet i sitt arbetssätt. Detaljstyrning och standardisering av tillsynen skulle därför gå i fel riktning. Utmaningen i rättslig kontext relaterar ofta till de grundläggande kraven på förutsebarhet och lika-

<sup>56</sup> Se t.ex. CBD V/6. 2000. The Fifth Ordinary Meeting of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity, held in Nairobi, Kenya. Decision 6. UNEP/CBD/COP/5/23, p. 103; CBD VII/11. 2004. Seventh Meeting of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity, held in Kuala Lumpur, Malaysia. Decision 11. UNEP/CBD/COP/7/21, p. 186; samt Nilsson, A.K. och Bohman, B., *Legal prerequisites for ecosystem-based management in the Baltic Sea area: The example of eutrophication*, *Ambio* 2015 Jun; 44(Suppl 3): 370–380.

<sup>57</sup> Se t.ex. Duit, A. and Galaz, V. 2008, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 21, No. 3, July 2008 (pp. 311–335); Folke, C. *Resilience: The emergence of a perspective for social-ecological systems analyses*. *Global Environmental Change*, 253–267; Folke, C., S. R. Carpenter, B. Walker, M. Scheffer, T. Chapin, and J. Rockström. 2010. *Resilience thinking: integrating resilience, adaptability and transformability*. *Ecology and Society* 15(4):20.

behandling.<sup>58</sup> Den centrala uppgiften blir att hitta rätt balans i myndighetsutövningen, särskilt att säkerställa tydlighet och god kommunikation i handläggningen av tillsynsärenden, för att säkerställa de tillsynades rättssäkerhet.

Den svenska miljöpolitiken är baserad på målet om hållbar utveckling. Miljölagstiftningens roll är att vara ett av flera samverkande styrmedel som ska skapa förutsättningar för genomförandet av denna miljöpolitik. Detta görs genom att skapa förutsättningar för ett decentraliserat och förebyggande arbete, där målstyrning ger utrymme för större delaktighet för berörda aktörer. Tanken är att utforma ett miljörättsligt system som bidrar till utvecklingen mot att varje enskild individ tar sitt miljöansvar. Det räcker inte med att reglera stora miljöfarliga industrier, utan vi måste styra mot ändrade levnadsvanor, konsumtionsmönster osv. Dessutom krävs en helhetssyn på miljöarbetet. Miljötillsynen är del av detta, och den ska arbeta på bred front med både myndighetsutövande kontroll och sanktioner mot överträdelser av miljölagstiftning, tillstånd och andra beslut, och med stödjande och vägledande tillsyn genom information, kommunikation och råd, med mera. Den är också decentraliserad och äger därför rum i nära anslutning till verksamheterna och medborgarna.<sup>59</sup> Tillsynen är och ska vara baserad på aktörens eget ansvar, t.ex. genom systemtillsyn för att kontrollera verksamhetsutövarnas egenkontroll. Bakom detta ligger också insikterna om att en fullständig kontroll av regelefterlevnad inte är möjlig, hur tillsynen än utformas. Än mindre kan man genom myndighetskontroll och krav styra utvecklingen av miljöarbetet, framtagande av

innovativ ny teknik eller processer för långsiktigt arbete mot hållbar utveckling. Här är det viktigt att främja verksamhetsutövarnas och andras egna åtaganden och initiativ.<sup>60</sup> Tanken här är alltså en sorts måleffektivitet. Även detta rimmar väl med politiken om hållbar utveckling, och med den internationellt erkända miljörättsprincipen om att förorenaren ska betala – i förlängningen att den som gör något som innebär miljörisker ska bära ansvaret för att vidta försiktighetsåtgärder för att undvika, minska och reparera miljöstörningar.<sup>61</sup>

Redan i reformerna under 80-talet motiverades decentralisering med större möjligheter till deltagande och lokal förankring, men också med möjlighet till prioritering efter lokala behov och förutsättningar. På detta vis torde det vara lättare att styra mot ett miljöarbete på "gräsrotsnivå", med ändrade levnadsvanor i vardagen, likväl som utveckling av större miljöfarliga verksamheter i nära kommunikation och hänsyn till miljömässiga och samhällsliga förutsättningar på orten. Enligt miljövetenskaplig teoribildning om ekosystemförvaltning och socialekologisk resiliens är det också viktigt att miljöförvaltning decentraliseras till lägsta möjliga relevanta nivå, och att då också möjliggöra brett deltagande av berörda intressen, och att skapa möjligheter för en diversitet av åtgärder.<sup>62</sup> Det ska också noteras att teoribildningarna kring både hållbar utveckling och socioekologisk resiliens talar om miljöförvaltning i en kontext där såväl naturresurs-hushållning och ekosystem som ekonomiska, sociala och andra samhällsliga system ska vara hållbara och/eller resilienta. Detta talar också för en ordning där man integrerar miljötillsynen i den allmänna samhällsliga politiken och förvaltningen. En sådan integration torde bättre kunna

---

<sup>58</sup> Se Ebbesson, J., *The rule of law in governance of complex socio-ecological changes*, *Global Environmental Change* 20 (2010) 414–422; Nilsson, A.K. och Bohman, B., *Legal prerequisites for ecosystem-based management in the Baltic Sea area: The example of eutrophication*.

<sup>59</sup> Prop. 1997/98:45 del 1 s. 154 ff., 492 ff.

<sup>60</sup> Prop. 1997/98:45 del 1 s. 512 f.

<sup>61</sup> Art 191.2 EUFF och Art 16 av Riodeklarationen.

<sup>62</sup> Se CBD V/6. 2000 s. 103 och Nilsson, A.K. och Bohman, B., *Legal prerequisites for ecosystem-based management in the Baltic Sea area: The example of eutrophication* s. 371 f.

genomföras på lokal eller regional nivå, inte minst inom kommunal förvaltning. Även om det finns risker för prioritering av andra lokalpolitiska mål och sysselsättning eller bostadsbyggande snarare än långsiktig naturvård eller miljöskydd, så behöver diskussionen om hållbara samhällen och integrerad förvaltning tas här. Jag tar därför avstamp i behovet av förankring och integrering av miljöförvaltningen i lokala och regional samhällelig förvaltning och politik. Detta har förutsättningar att främja en långsiktigt god miljöförvaltning med brett deltagande i samhället.

### **Vilken styrning behöver tillsynen – var ligger problemen?**

I föregående avsnitt har jag lyft fram ändamålsenligheten med decentraliserad och målstyrd miljötillsyn, som ett förvaltningssystem väl förankrat i miljöpolitiska mål och vetenskaplig teoribildning. Vi kan se att det målstyrda och decentraliserade systemet skapar utrymme för flexibilitet och diversitet, lokal förankring och främjande av var och ens miljöansvar. Därigenom finns goda förutsättningar för ändamålsenlig och hållbar tillsyn. Med denna utgångspunkt bör vi ändå vidare undersöka den kritik som riktas mot tillsynen. Var ligger egentligen problemet? Vilka åtgärder eller modeller av statlig styrning skulle kunna möta denna kritik på ett ändamålsenligt sätt utan att undergräva de ovan beskrivna styrkorna i vår miljöförvaltning? I det följande ska vi försöka bena ut det närmare innehållet och grunderna för kritiken och vad kritiken egentligen handlar om.

Ett centralt tema i kritiken mot tillsynsmyndigheterna är brister i enhetlighet i tillsynen runtom i landet. Även om kritik framförs om ineffektivitet, okunskap osv. så landar diskussionen ofta i problemet att tillsynen varierar och att detta leder till orättvisa konkurrensförhållanden och bristande rättssäkerhet. Enhetlighet i meningen enhetlig rättstillämpning – att lika

fall ska behandlas lika – är grundläggande i en rättsstat. I regeringsformen 1 kap. 9 § fastställs den fundamentala principen om att alla som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet. I kommunallagen 2 kap. 2 § stadgas dessutom den kommunala likställighetsprincipen som innebär att kommunen ska behandla sina kommunmedborgare lika. Det framförs ofta skarp kritik mot inte minst den kommunala miljötillsynen men det är ofta ganska oklart vad den kritiken egentligen består i och grundar sig på. Gäller den olikheter i tolkning och tillämpning av lag, olikheter i tillsynsmetodik eller i kommunernas olika prioriteringar mellan tillsynsområden, eller är det olikheter gällande myndighetens organisation, resurser eller kompetens? I lagberedningsarbete och i utredningar av och för olika myndigheter har genom åren framförts kritik mot miljötillsynen, men generellt sett återges bara att "det har framkommit" eller näringslivsföreträdare har "framfört" kritik. Det presenteras inte lika ofta närmare grund för kritiken genom statistik, praxisundersökningar eller verkliga exempel. Än mindre konkretiseras var nämnda brister ligger och hur de tar sig uttryck.

I OECD:s granskning av Sveriges miljöpolitik 2014 redovisas att både statliga och icke-statliga intressenter på alla nivåer ger "signaler" om att tillämpningen av miljölagstiftningen präglas av bristande enhetlighet och ojämlika villkor mellan olika regioner och framför allt mellan olika kommuner. Detta sägs bero på myndigheternas självständighet och på skillnader i deras s.k. genomförandekapacitet, t.ex. gällande resurser, sakkunskap och inflytande från lokala intressen.<sup>63</sup> OECD rekommenderar Sveriges regering att stärka Naturvårdsverkets kontroll av till-

<sup>63</sup> OECD Environmental Performance Reviews, Sweden 2014.

synsmyndigheterna på lokal och regional nivå. OECD formulerar alltså allvarlig kritik mot tillsynens bristande enhetlighet och ojämlika villkor och efterfrågar starkare statlig styrning. Här kan vi utläsa påståenden om bristande enhetlighet i rättstillämpningen, men egentligen inte några närmare preciseringar av hur, varför eller inom vilka rättsliga områden. Den allmänt formulerade kritiken baserad på "signaler" från olika aktörer är svår att värdera och att närmare förstå innebörden av. Sådana allmänna formuleringar återkommer ofta och visar på allvaret i kritiken, men gör det samtidigt svårt att veta var felet ligger och vad man ska göra åt det. Det finns inte tillräckligt med underlag för att närmare avgöra styrbehoven i tillsynsorganisationen. Denna brist på underlag är något av det första som behöver åtgärdas för att uppnå mer ändamålsenlig styrning av miljötillsynen.

### **Stärkt uppföljning och utvärdering av tillsynen för bättre underlag för styrning och utveckling**

Bristen på underlag för kvalitetsgranskning och styrning av tillsynsmyndigheterna är föremål för diskussion när olika statliga utredningar diskuterar reformering av miljötillsynen. Som tidigare noterats har inte den förvaltningspolitiska trenden med uppföljning och revision av kvantifierbara, mätbara faktorer riktigt slagit igenom inom miljöförvaltningen. I OECD:s granskning av den svenska miljöpolitiken rekommenderas Sverige att upprätta ett resultatmätningssystem med en enhetlig uppsättning input-, output- och utfallsindikatorer samt förfaranden för datarapportering.<sup>64</sup> Även EU-kommissionen har påtalat kraven på medlemsstaterna gällande uppföljning, utvärdering och återrapportering gällande

miljötillsynen.<sup>65</sup> Det pågår också ett omfattande arbete, inte minst i Naturvårdsverkets regi inom Miljöbalksprojektets delprojekt "Utvecklad uppföljning för en bättre tillsyn".<sup>66</sup> I den pågående miljötillsynsutredningen ska dessutom undersökas hur man kan fortsätta utvecklingen av en mer samlad och enhetlig uppföljning och utvärdering av tillsynen på central nivå, men också undersöka hur länsstyrelsernas uppföljning av till kommunerna överlåten tillsyn fungerar idag och leder till åtgärder.<sup>67</sup> I Naturvårdsverkets projekt Utvecklad uppföljning för en bättre tillsyn söker man nya metoder för systematisk uppföljning och revision av de operativa tillsynsmyndigheterna. Naturvårdsverket har också utfört ett regeringsuppdrag om sin tillsynsredovisning enligt MtF 1:28.<sup>68</sup> I rapporteringen från dessa projekt framför Naturvårdsverket att de vill stärka samarbetet mellan centrala myndigheter, länsstyrelser och kommunen för att få bättre bild av hur tillsynen fungerar, byggt på bättre underlag och utvecklad analys. Genom att förbättra den uppföljning som Naturvårdsverket årligen utför och redovisar till regeringen kan de i samverkan med tillsynsmyndigheterna lämna bättre underbyggda utvecklingsförslag. Tanken är att på sikt möjliggöra bedömning av tillsynens effekt på miljön. Man vill stärka analysen av tillsynens s.k.

---

<sup>65</sup> Se Europeiska kommissionens meddelande och stärkt genomförande av miljölagstiftningen, COM (2012) 95 final, med förtydligande av dessa krav.

<sup>66</sup> Se Naturvårdsverkets hemsida för vidare information: <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Rattsinformation/Miljobalken/Naturvardsverkets-miljobalksprojekt/Utvecklad-uppfoljning-for-en-bättre-tillsyn/>.

<sup>67</sup> Dir. 2016:32 Enhetliga och effektiva system för miljö-tillsyn och sanktioner s. 8 f.

<sup>68</sup> Tillsyn enligt miljöbalken – möjligheter till utveckling och förbättring. Redovisning till regeringen av regeringsuppdrag om tillsynsredovisning enligt 1 kap. 28 § miljö-tillsynsförordningen (Regleringsbrev för Naturvårdsverket 2014), Naturvårdsverket, Skrivelse 2015-04-16, Ärendenr: NV-00662-14.

---

<sup>64</sup> OECD Environmental Performance Reviews, Sweden 2014.

effektkedja från behov till resurser, aktiviteter, prestationer till effekter.

Mer konkret har projektet om utvecklad uppföljning hittills inneburit att Naturvårdsverket för att "kunna bedöma hur miljötillsynen fungerar" tagit initiativ för att hämta in mer information från tillsynsmyndigheterna. Bl.a. har det arbetats fram en ny samlad årlig tillsynsuppföljning och man har skickat ut enkäter till länsstyrelser och kommuner. Syftet med detta är att kunna sammanställa och utvärdera tillsynens resultat. På sikt är tanken att också kartlägga effekterna av tillsynen som genomförs, men för detta måste metoder och mått utvecklas. Härtill tillgängliggörs den inhämtade informationen som öppna data på Naturvårdsverkets webbplats,<sup>69</sup> för att operativa myndigheter på så sätt ska slippa svara på liknande frågor och redovisa samma data till fler myndigheter. Alla myndigheter kan använda dessa data för att utveckla det egna tillsynsarbetet och det finns även en tanke om uppfyllande av ett allmänt intresse av transparens om hur tillsynen bedrivs. I anslutning till detta kan också noteras att det i miljöbalksprojektet arbetas med förslag om nationell standardisering och digitalisering i hela tillsynskedjan, med syfte att göra uppföljning och redovisning av tillsynens resultat lättare och mindre resurskrävande. Användningen av moderna informationssystem har också utretts närmare i forskningsprojekt.<sup>70</sup> Dessa projekt tangerar pågående arbete inom tillsynsreformen, exempelvis ovan nämnda uppdrag för Statskontorets att utreda minskning, förenkling eller automatisering av myndigheternas olika rapporteringsuppgifter, för att minska de

administrativa bördorna och frigöra resurser för kärnverksamheten.

Det pågår alltså ett utvecklingsarbete för att skapa bättre underlag för att bedöma tillsynens utvecklingsbehov, och på så sätt också för mer ändamålsenlig styrning. Eftersom det finns en omfattande kritik av miljötillsynen, men inte så mycket samlad information om var problemen närmare ligger, är sådana åtgärder välbehövliga. Det är dock viktigt att dra lärdom av uppföljnings- och utvärderingssystem inom andra förvaltningsområden, och ta vara på de kritiska invändningarna mot det s.k. granskningssamhället. Denna kritik handlar framför allt om två saker. För det första medför granskningssystemen stora administrativa kostnader och inkräkter på myndighetens kärnverksamhet, i detta sammanhang själva miljötillsynen – inspektioner och rådgivning, anmälan om brottsmisstanke, granskning av miljörapporter, etc. Professionernas kompetens är en viktig resurs som riskerar att inte användas på ett ändamålsenligt sätt. Inom miljötillsynen är det allvarligt då det också rapporteras om svårigheter med resursförsörjning och med att rekrytera och behålla kompetent personal, vilket diskuteras närmare i nästa avsnitt. För det andra är det omdiskuterat huruvida sådana ökade administrativa bördor ger några vinster. Både inom forskningen och i samhällsdebatten har påvisats att granskningssystemen innebär kvantitetsmätning istället för kvalitetsmätning, och att detta också styr verksamheterna fel. I realiteten är det ju faktiskt så att antalet tillsynsbesök, förelägganden eller anmälningar egentligen inte säger något om hur effektiv myndighetens tillsyn är, om huruvida de tillämpar miljöbalkens regler rätt. Den allra effektivaste tillsynen är och ska vara den förebyggande, och den myndighet som inte anmäler några misstänkta brott kan ju vara väldigt effektiv i sin informativa, vägledande tillsyn till verksamhetsutövare, men de kan också vara oerhört ineffektiva, slarviga eller

<sup>69</sup> [http://naturvardsverket.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A972061&dswid=gtm\\_auto\\_Event\\_1479466207454](http://naturvardsverket.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A972061&dswid=gtm_auto_Event_1479466207454).

<sup>70</sup> För rapportering av forskningsprojektet se Effektiv miljötillsyn, Naturvårdsverket, Rapport 6558, maj 2013, främst kap. 10.



rent av utöva kommunalt lagtrots. Sådana siffror kan användas som indikatorer och underlag för vidare undersökning och dialog, men kan inte vara ensamt avgörande för utvärdering och styrning av tillsynsverksamheten.

Ett system där antalet tillsynstimmor, antalet beslut om förelägganden eller sanktionsavgifter, etc. styr verksamheten riskerar också att innebära att myndigheten utformar tillsynen efter dessa kvantitativa parametrar snarare än efter tillsynsbehovet i den enskilda situationen. Myndigheten gör kanske fler tillsynsbesök än vad man behöver för ett objekt och tar mer tid på sig i ett ärende än vad man egentligen behöver, eller så övertolkas miljöstraffbestämmelserna för att kunna anmäla fler brottsmisstankar. Allt detta är till nackdel för den enskilde som får ägna mer tid åt saken och kanske också betala mer i tillsynsavgift. Idag är det vanligt att operativa tillsynsmyndigheter utvecklar sina tillsynsmetoder för att effektivisera tillsynen. I t.ex. tillsynen av enskilda avlopp utförs kampanjer i område efter område, där man samlat informerar om rättsliga krav och förestående kontroller, genom brev till hushållen och/eller informationsmöten innan man åker ut för att inspektera, skriva beslut, meddela förelägganden etc.<sup>71</sup> Tanken är att de enskilda ska ges möjligheten att föregripa inspektion och förelägganden. Om en fastighetsägare vet med sig att dennes avloppsrening är undermålig så tar hen ofta själv initiativ till installation av nya reningsåtgärder, och ansöker om tillstånd för sådan anläggning direkt och sparar därmed några tillsynssteg. På så vis kan man effektivisera processen och spara tid och pengar för både myndigheten och den enskilde. Idealt stärks de enskildas engagemang eller åtminstone medvetenhet i miljöarbetet. Men

om effektiv tillsyn ska bedömas mot exempelvis antalet besök eller beslut så riskerar gransknings- och styrsystemen att styra fel.

Lösningen på beskrivna problem torde inte vara att låta bli att följa upp och utvärdera tillsynens genomförande, utan att fokusera på kvalitetsgranskning istället för kvantitetsgranskning, vilket måste innebära att man inte låter mätbara data styra hela granskningen. Vi bör också slå vakt om att uppföljning och rapportering inte får innebära alltför mycket betungande administrativa bördor eller ineffektiv användning av tillsynsprofessionens kompetens, vilket också lyfts fram i t.ex. miljötillsynsutredningens direktiv. I Naturvårdsverkets förslag om en utvecklad uppföljning och utvärdering av den operativa tillsynen kan vi notera att man vill få till stånd en bättre samverkan mellan de olika inblandande myndigheterna, och att ta in de operativa myndigheternas egna bedömningar och reflektioner kring prioriteringar och resultat.<sup>72</sup> Vi ska komma ihåg att varje tillsynsmyndighet också idag är skyldig att följa upp och utvärdera sin egen tillsyn, MtF 1:12. Det bästa vore att kunna koppla samman de olika myndigheternas uppföljning och utveckling i en lärandeprocess för utveckling av den operativa tillsynen. Vidare anges i Naturvårdsverkets förslag att systemet ska utvecklas så att också tillsynens genomförande ska kopplas till resultat i form av effekter på miljön. På så sätt kan vi verkligen söka ta reda på tillsynens kvalitet och effektivitet. Men, samtidigt har bara de första stegen tagits hittills, och dessa fokuserar mycket på kvantitativa mätbara data som antalet tillsynsobjekt, antalet årsarbetstider personal, antalet ärenden osv. Det noteras att metoder och mätningar av mera kvalitativa parametrar behö-

---

<sup>71</sup> För exempel se Oskarshamnens kommuns information om pågående avloppsinventering: <http://www.oskarshamn.se/bygga-bo-miljo/vatten-avlopp-stadning-sop-hantering/avlopp/enskilda-avlopp/Avloppsinventering/>.

---

<sup>72</sup> Tillsyn enligt miljöbalken – möjligheter till utveckling och förbättring. Naturvårdsverket, Skrivelse 2015-04-16, Ärendenr: NV-00662-14.

ver utvecklas. Det är viktigt att utvecklingsarbetet inte stannar här.

Den uppföljning och utvärdering som t.ex. en myndighet utför, eller blir föremål för, bör också vara till nytta för deras eget arbete, i enlighet med ovan beskrivna tankar om en lärande tillsyn. Resultaten av centrala myndigheters uppföljning och granskning av operativ tillsyn och de erfarenheter som där framkommit bör återföras till de granskade myndigheterna för att kunna stödja deras verksamhetsutveckling. När det gäller själva strukturen för insamling av information från de operativa tillsynsmyndigheterna så föreslår Naturvårdsverket i utvecklingsprojektet om uppföljning av miljötillsynen, att denna utformas i flera delar. Den första delen utgör en årlig uppföljning av övergripande och kvantitativ information om förutsättningarna för tillsyn – alltså årsarbetstimmar och liknande data. Sådan information har redan börjat samlas in inför verkets uppföljning 2016. Den andra delen är intressant, då den innebär en återkommande fördjupning där man tittar vidare på behov och utvecklingsmöjligheter gällande tillsynsfrågor enligt miljöbalkens kap. 7–15. Denna uppföljning engagerar inte alla myndigheter varje år, utan väljer ut ett representativt antal myndigheter och fokuserar på ett urval av frågor varje år, vilket får ses som en klok avvägning. På detta sätt sprids de administrativa åtagandena på de operativa myndigheterna över tid. Man får ändå ett representativt underlag för vidare analys. Naturvårdsverket föreslår i sin rapport att vidare diskussion av resultaten ska kunna ske genom t.ex. nätverksträffar och besök vid tillsynsmyndigheter. Resultaten av dessa båda uppföljningsdelar ska sedan behandlas i samverkan och vidare utrednings- eller forskningsprojekt. På detta sätt tar man tillvara på tillsynsprofessionernas kompetens och erfarenheter från de operativa myndigheterna och man tänker sig också upprätta olika forum för återförande av resultaten

till dem. Över huvud taget är utökad samverkan i fokus. I miljötillsynsförordningen finns redan möjlighet att ta tillvara sådana resurser i verksamhetens planering och uppföljning, och i Naturvårdsverkets förslag använder man sig av enkäter där man efterfrågar redovisning av kvantitativa parametrar likväl som bedömningar av prioriteringar och resultat. Bearbetningen av resultaten är sedan tänkta att ske i olika typer av samverkansforum. Också här finns stora möjligheter att ta tillvara professionernas insikter och erfarenheter. Förslagen formuleras i termer av dialog och samverkan. På så sätt tangerar ändå Naturvårdsverkets förslag regeringens pågående förvaltningspolitiska initiativ, där man vill hitta vägar att bättre ta tillvara medarbetarnas kompetens och erfarenheter i planering, utveckling, genomförande och uppföljning av verksamheterna. Det är dock av avgörande betydelse att föreslagna utveckling inte stannar vid utökad mätning av kvantitativa indikatorer och statistik, utan fokuserar mer på styrning genom kvalitativ utveckling av tillsynen i mer långsiktiga lärande och samverkande processer.

### **Bristande enhetlighet i tillsynsmyndigheternas förutsättningar för tillsyn**

För att kunna utföra en bra tillsynsverksamhet måste den aktuella myndigheten ha tillräckliga resurser i form av ekonomiska resurser, personalresurser och inte minst tillräcklig kompetent personal i olika avseenden. I kritiken gällande bristande enhetlighet i den decentraliserade tillsynen framförs ofta att det råder stora skillnader i tillsynsmyndigheternas förutsättningar att utföra en god tillsyn. Kritik om ineffektivitet och bristande enhetlighet i tillsyn kopplas gärna samman med frågan om resursbrist, inte minst i små kommuner. Till stöd för sådan problemformulering finns, till skillnad från annan kritik, relativt mycket underlag i form av statistik och enkätresultat, bl.a. genom Naturvårdsverkets

nya utvecklade uppföljning 2016,<sup>73</sup> samt i rapporteringen av forskningsprojektet "Effektiv miljötillsyn".<sup>74</sup> Tillräckliga institutionella resurser för genomförande av tillsynsuppdraget är en grundläggande förutsättning och här finns väl underbyggda brister och variationer inom tillsynsorganisationen. Det borde därför vara här man börjar åtgärda eventuella problem med tillsynens enhetlighet, effektivitet och rättssäkerhet. I det följande diskuteras några åtgärdsförslag.

I de nämnda rapporterna redovisas en stor variation i tillsynsmyndigheternas tillgängliga personresurser för miljöbalkstillsynen, både i kommuner och i länsstyrelser. Det råder också en stor variation i antalet och sammansättningen av de olika kommunernas tillsynsobjekt. Storstadskommuner har typiskt sett betydligt större antal årsarbetare än glesbygdskommuner, men det är inte särskilt förvånande eftersom de också har fler tillsynsobjekt vilket kanske kan antas spegla ett större tillsynsbehov. Siffrorna måste dock läsas med viss försiktighet, och forskningsrapporten gör flera reservationer. Även om det är tydligt att små glesbygdskommuner har färre årsarbetare för miljötillsynen än stora städer så kan man inte riktigt dra några säkra slutsatser om huruvida dessa resurser inte är tillräckligt för deras tillsynsbehov. Det framförs dock att den mindre organisationen, typiskt sett i mindre glesbygdskommuner, är känsligare för t.ex. sjukskrivningar och föräldraledigheter, och dessutom måste varje tillsynsinspektör ha en mycket bred kompetens för att kunna utföra en god tillsyn. Det finns vare sig personalresurser eller tillräckligt med tillsynsobjekt för specialiserade uppgifter, och dessutom kan de behöva klara sig utan stöd från t.ex. kommunjurist. Det fram-

kommer också i olika sammanhang svårigheter i kompetensförsörjningen. I olika sammanhang uppmärksammas också att det är en utmaning för både kommuner och länsstyrelser att rekrytera och behålla kompetent tillsynspersonal. Detta kan leda till både brister i kompetensnivån då man tvingas anställa personal med mindre erfarenhet, och i faktiska personaltimmar när myndigheten inte lyckas tillsätta vakanser. Mycket resurser måste läggas på introduktion och kompetensutveckling av ny personal. Också här tyder undersökningarna på bättre förutsättningar i och kring storstadskommuner än i glesbygd, och det pekas på utmaningarna för de mindre kommunerna med färre tillsynare.<sup>75</sup>

I olika undersökningar som genomförts på uppdrag av Naturvårdsverket har man kartlagt och utvecklat förslag för att säkra tillräcklig kompetens vid tillsynsmyndigheterna, och inom miljöbalksprojektet utarbetas förslag på åtgärder.<sup>76</sup> Några förslag som diskuteras i nämnda projekt är möjligheten att ställa krav på en miniminivå gällande antalet årsarbetare vid tillsynsmyndigheterna, samt formella krav på kompetens eller utbildning, t.ex. med en ordning med inspektörslegitimationer. Blickar riktas också mot andra länders eller andra områdets regelverk för jämförelser och analyser, t.ex. finsk lags krav på minst 10 årsarbetskrafter inom en kommunal till-

---

<sup>75</sup> Se t.ex. Naturvårdsverket, Tillsyn enligt miljöbalken – möjligheter till utveckling och förbättring, Naturvårdsverket, Skrivelse 2015-04-16, Ärendenr: NV-00662-14. s.13; Effektiv miljötillsyn, Naturvårdsverket, Rapport 6558, maj 2013 s. 45 ff. och Kompetensförsörjning i miljöbalkstillsynen. En kartläggning och utvärdering av tillsynsansvariga myndigheters arbete, Naturvårdsverket, Rapport 6731, september 2016.

<sup>76</sup> Se information om miljöbalksprojektets arbete om tillsyn på: <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Rattsinformation/Miljobalken/Naturvardsverkets-miljobalksprojekt/Tillsynen-ar-likvardig-effektiv-och-rattssaker/> och sammanfattning av myndighetens utvecklingsarbete och ståndpunkter i Naturvårdsverkets inspel till Miljötillsynsutredningen 2016-10-19, Ärendenr: NV-06360-16.

---

<sup>73</sup> Se t.ex. Naturvårdsverket, Tillsyn enligt miljöbalken – möjligheter till utveckling och förbättring, Naturvårdsverket, Skrivelse 2015-04-16, Ärendenr: NV-00662-14 s. 9.

<sup>74</sup> Effektiv miljötillsyn, Naturvårdsverket, Rapport 6558, maj 2013 kap. 2.

synsorganisation, och efterföljande krav på formaliserat samarbete om man inte kan leva upp till dessa krav.<sup>77</sup> I utvecklingsprojekten diskuteras också möjligheten att utveckla nationella och standardiserade utbildningspaket för att bygga mer, bättre och kanske också mer enhetlig kompetens inom miljötillsynen. Även miljötillsynsutredningen har i sina direktiv fått i uppdrag att föreslå hur den samlade kompetensförsörjningen kan säkras och vid behov stärkas, samt att det finns skäl för ökad styrning av de operativa tillsynsmyndigheternas kompetens, resurser och storlek. Relaterade förslag som diskuteras i dessa sammanhang är sådana som innebär formella krav på samverkan framför allt mellan små tillsynsmyndigheter, för att på så vis säkerställa en kritisk massa av personal och kompetens vid myndigheten.

Miljötillsynsutredningen ska också analysera om det finns behov av ytterligare regler eller andra insatser för att öka samarbetet mellan myndigheter vid genomförandet av operativ tillsyn. I skrivande stund finns inga färdigt formulerade åtgärdsförslag, men behovet av någon sorts styrning för att säkerställa vissa grundläggande förutsättningar för god tillsyn. Det handlar bl.a. om styrning genom reglering av myndighetens organisation, mängden personal och vilken kompetens dessa ska ha. Det handlar också om att formellt eller i praktiken tvinga fram samverkan mellan flera små tillsynsmyndigheter, t.ex. genom att skapa gemensamma organ för utförande av tillsynen. Redan idag är det möjligt och ganska vanligt med olika former av samverkan, som sker i enlighet med miljöbalken (1998:808) (MB) 26:6–7 och MtF1:17, men förslag som diskuteras är att reglera krav på sådan samverkan när myndigheten inte lever upp till grundläggande institutionella krav. När det gäller reglering av

kommunala tillsynsmyndigheters organisation och resurser skulle detta innebära begränsning av det kommunala självstyret, inte minst kommunernas rätt att själva bestämma om sin interna organisation. Det begränsar också kommunernas möjligheter att anpassa sin verksamhet och prioritera sina resurser i enlighet med lokala förutsättningar, t.ex. vilka verksamhetstyper som dominerar i kommunen eller vilka miljöfrågor som de bedömer som prioriterade. Här gäller det att hitta rätt balans. Regler som ställer vissa minimikrav på organisationen kan säkerställa en kritisk massa av personal och kompetens för kvalitativ tillsyn och dessutom kanske också minska myndighetens känslighet för t.ex. pensionsavgångar eller föräldraledigheter. Det kan sägas å ena sidan signalera en viss misstro till den kommunala politiken, eller å andra sidan styra mot god balans mellan kommunalt självstyre och genomförande av statliga förvaltningsuppgifter. Lagstiftaren sätter upp en gräns för kommunalpolitiska vägval som kan anses innebära att kommunen inte förmår utföra pålagda förvaltningsuppgifter. Sådana begränsningar måste vara skäliga och proportionerliga för att inte hindra lokal förankring och sakligt relevanta prioriteringar. I sammanhanget bör också erinras regeringens stadgande om det kommunala självstyrets grundläggande betydelse (RF kap. 1 §), och om kravet på proportionalitet i inskränkningar därav (RF 14 kap. 3 §). Vi måste också begrunda kommunernas möjligheter att följa sådana minimikrav, inte minst i fråga om finansiering och kompetensförsörjning. Både kommunala och regionala tillsynsmyndigheter står inför stora utmaningar inom dessa områden, och minimikrav på organisationen behöver vara realistiskt möjligt att följa. Här behövs kanske fler åtgärder för att stödja resursförsörjningen till våra tillsynsmyndigheter. Vi behöver också komma ihåg att dessa åtgärder enbart styr mot mer enhetliga och tillräckliga institutionella förutsättningar för

---

<sup>77</sup> Finska lagen om samarbetsområden för miljö- och hälsoskyddet (410/2009).

en effektiv och enhetlig tillsyn över hela landet. Styrningen av hur tillsynen faktiskt genomförs är dock bara indirekt.

I diskussionen om de institutionella förutsättningarna för god tillsyn påvisas också att finansieringen av tillsynen är tydligt styrande. Enligt motiven till miljöbalken bör tillsynen vara avgiftsfinansierad och samma principer bör så långt möjligt gälla för finansiering av all tillsyn enligt balken.<sup>78</sup> Detta hänger inte minst ihop med principen om att det är förorenaren som ska betala för miljökostnaderna, även kostnader för förebyggande och kontrollerande åtgärder. Trots detta råder idag stora skillnader mellan olika tillsynsmyndigheter. Det har också framförts att kostnadstäckningsgraden för miljötillsynen är ganska låg.<sup>79</sup> En fråga som ofta diskuteras är skillnaderna i hur tillsynen finansieras i kommuner och länsstyrelser. Kommunal tillsyn finansieras genom tillsynsavgifter som tas ut av tillsynsobjekten per timme utförd tillsyn och enligt en taxa som bestämts av kommunfullmäktige. Därtill tillförs kompletterande finansiering genom kommunala skattemedel. Komplettering behövs för de fall där tillsynsverksamheten inte är riktad mot ett specifikt tillsynsobjekt, men det framförs också ibland synpunkter om att man inte vill kräva ut så stora avgifter som krävs för full kostnadstäckning. De kommunala taxorna varierar stort och det är inte klart vad som motiverar variationerna. Länsstyrelsen får däremot inte ta ut tillsynsavgifter utan deras tillsynsverksamhet finansieras genom allmänna myndighetsanslag. Detta framförs ofta som en begränsning för länsstyrelserna i genomförandet av tillsynsuppgifter. Det har också påvisats att tillsynen ökar på verk-

samheter och verksamhetsområden efter ansvaret övertagits av kommunal tillsynsmyndighet. Tydligt är också att områden där särskilda statliga anslag tillförs också prioriteras upp. På så vis kan staten styra tillsynsverksamheten genom riktade tillsynssatsningar inom vissa områden där så behövs. Dessutom kan möjligheten till avgiftsfinansiering också av länsstyrelsetillsynen diskuteras, samt möjligheten att reglera kommunernas bestämmande av taxor. Frågan om styrning via finansieringssystemet är klart viktigt, och det kan vara motiverat att vidare utreda möjligheterna att säkerställa tillräckliga förutsättningar för tillsyn genom reglering av avgiftstaxor och/eller vidare möjligheter för avgiftsfinansiering av tillsynen. Dessutom kan regeringen närmare styra inriktning och prioriteringar inom miljötillsynen genom tillförande av specialdestinerade statsbidrag. Miljötillsynsutredningen har också fått i uppdrag att analysera och lämna förslag om finansieringen, som medför att det blir mer likartade förutsättningar för myndigheter på olika nivåer att bedriva operativ tillsyn. De ska också titta på om det finns förutsättningar att genomföra nationella tillsynskampanjer med särskilt avsatta medel inom utpekade tillsynsområden. Det finns anledning att fortsätta debatten och att följa utvecklingen av tillsynens finansieringssystem som styrmedel.

### **Vägledning för tillsynens genomförande och av enhetlig och korrekt tolkning och tillämpning av lag?**

I avsnittet ovan har diskuterats olika sätt att säkerställa tillsynsmyndigheternas institutionella förutsättningar för att kunna bedriva bra tillsynsverksamhet, för att möta väl grundad kritik och oro för tillsynsmyndigheternas faktiska förutsättningar för att kunna utföra effektiv och enhetlig miljötillsyn. Om vi finner att kritiken mot tillsynen grundar sig i tillsynsmyndigheternas bristande personella och ekonomiska resurser så

---

<sup>78</sup> Prop. 1997/98:45 del. 1 s. 516.

<sup>79</sup> Tillsyn enligt miljöbalken – möjligheter till utveckling och förbättring, Naturvårdsverket, Skrivelse 2015-04-16, Ärendenr: NV-00662-14. s. 13 s. 10 och diagram 9; Effektiv tillsyn, Naturvårdsverket, Rapport 6558, maj 2013, s. 41 ff.

borde utökad styrning av tillsynen rikta in sig på dessa områden, t.ex. genom reglering av minimivå på personalstyrka och kompetenskrav, men också ändamålsenlig finansiering. Som tidigare noterats innebär detta dock bara en indirekt styrning av den operativa tillsynen. Mer direkt styrning av hur tillsynen mer faktiskt genomförs i praktiken eller hur tillsynsmyndigheten tolkar och tillämpar lag är dock begränsad av den grundläggande svenska förvaltningsprincipen om myndigheternas självständighet och förbudet för regering och andra myndigheter att lägga sig i myndighetens beslut i enskilda ärenden eller i tillämpning av lag, RF 12:2. Styrningen behöver utformas i form av mer allmänt hållen styrning som den tillsynsvägledning som idag sker genom olika styrdokument.

För att möta kritiken om bristande effektivitet och enhetlighet i tillsynen diskuteras tydligare styrning av vad tillsynsmyndigheten ska kontrollera och hur de ska utföra den för att tillsynen ska vara tillräckligt bra. Denna diskussion förs bl.a. inom Naturvårdsverkets miljöbalksprojekt.<sup>80</sup> Miljötillsynsutredningen har också som uppdrag att utreda behovet av tydligare regler om hur tillsynen genomförs. Bakom uppdraget ligger undersökningar som visar stor variation i tillsynens omfattning, inriktning och utförande mellan olika kommuner, samt påtalanden i Naturvårdsverkets tillsynsredovisningar om att tillsynen inte matchar behoven inom vissa områden, t.ex. vattenverksamhet och artskydd. Starkare styrning efterfrågas för att tydliggöra vad som utgör god tillsyn och vad den ska innehålla, samt hur myndigheterna ska planera sin

verksamhet.<sup>81</sup> I enlighet med utgångspunkterna för den målstyrda och decentraliserade miljöförvaltningen vill jag betona vikten av att undvika detaljreglering av genomförandet av miljötillsynen i form av standardiserad tillsynsmetodik, inspektionsfrekvens, etc. Sådan detaljreglering skulle gå emot den satta miljöpolitiken som är väl förankrad i miljövetenskapen.

I debatten kring styrning av tillsynens genomförande framförs kritik om att olika tillsynsmyndigheter agerar på olika sätt, att tillsynsbesöken är olika frekventa för olika verksamhetsutövare eller i olika kommuner, eller att besöken helt uteblir. Sådan kritik framförs ofta från näringslivet, t.ex. genom olika branschorganisationer. I detta avseende är utvecklingsprojekten dock i tidigt skede och det är oklart vilka styrningsförslag som kommer att föras fram. Likaså är problembilden ganska oklar. Vi ska dock inte glömma bort tillsynssystemets förankring i målstyrning och decentralisering, med utrymme för adaptivitet, flexibilitet och lokal förankring och anpassning. Det har aldrig varit tanken att tillsynen ska utföras *likadant* – tvärtom. Tanken är att genom lokal förankring, behovsanpassning, diversitet och adaptivitet skapa styrprocesser som siktar på långsiktigt miljöarbete av var och en och i hela samhället. Det är inte heller tanken att tillsynen ska kontrollera allt och alla som gör något som påverkar miljön. Det är inte realistiskt genomförbart, hur bra tillsynsorganisation vi än har, vilket också framförs i miljöbalks-

<sup>80</sup> Se: <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Rattsinformation/Miljobalken/Naturvardsverkets-miljobalksprojekt/Tillsynen-ar-likvardig-effektiv-och-rattssaker/> och Naturvårdsverkets inspel till Miljötillsynsutredningen 2016-10-19, Ärendenr: NV-06360-16.

<sup>81</sup> Dir. 2016:32 s. 1 och 7, med hänvisning till Effektiv miljötillsyn, Naturvårdsverket, Rapport 6558, maj 2013, samt Naturvårdsverkets årliga tillsynsredovisningar, se t.ex. Tillsyn enligt miljöbalken – möjligheter till utveckling och förbättring, Redovisning till regeringen enligt 1 kap. 28 § miljötillsynsförordningen, 2016 s. 11–17. Se även: <http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-S-verige/Regeringsuppdrag/Redovisade-2016/Battre-koll-pa-miljotillsynen/>.

motiven.<sup>82</sup> Däremot ska den myndighetsutövande tillsynen och rättstillämpningen vara *likvärdig*. De miljörättsliga kraven ska vara likvärdiga och lika fall ska behandlas lika, vilken myndighet eller inspektör som än utövar tillsynen. Som tidigare nämnts är likabehandling central i en rättsstat. Det utgör ett centralt rättssäkerhetskrav och är viktigt inte bara för rättvis konkurrens för företagen, men också för statens legitimitet i relation till medborgarna. Kravet på likabehandling innebär att lagen ska tillämpas likvärdigt i myndighetens agerande mot två verksamhetsutövare med relevanta lika förutsättningar, att myndigheten inte kan ställa mer långtgående krav på rening av ett utsläpp om både de tekniska förutsättningarna och miljöförutsättningarna är lika osv. Det innebär *inte* att alla myndigheter måste ställa kraven på samma sätt, dokumentera likadant, ha samma metod vid inspektion, osv. Möjligen finner vi en viktig rot till problemet att verksamhetsutövarnas förväntningar på miljötillsynen inte matchar miljöförvaltningen mål och syften, snarare än att tillsynen brister. En fråga som i sådant fall behöver ställas inom pågående utredningar och utvecklingsprojekt blir då ifall regeringen behöver byta miljöpolitisk inriktning eller om de behöver tydliggöra utformning och konsekvenser av den rådande politiken.

När det sedan kommer till styrning mot en korrekt och likvärdig rättstillämpning och utformning av likvärdig tillsyn så har denna en viktig funktion att fylla, inte minst i en decentraliserad förvaltning. Regering och centrala myndigheter kan styra rättstillämpningen genom föreskrifter och andra styrdokument. Inom miljöförvaltningen sker detta framför allt med hjälp av tillsynsvägledning. Tillsynsvägledningen syftar till att åstadkomma en ändamålsenlig tillsyn och ligger på alla länsstyrelser och ett stort

antal centrala myndigheter inom olika områden. Tillsynsvägledning innebär stöd och råd till operativa tillsynsmyndigheter.<sup>83</sup> Styrning genom tillsynsvägledning utgör en resurs som kan vara avgörande för tillsynens enhetlighet, effektivitet och rättssäkerhet, men litar samtidigt till de självständiga operativa myndigheterna och miljötillsynsprofessionen.

Också tillsynsvägledningen är föremål för omfattande och återkommande kritik. Det framkommer att kvaliteten på vägledningen varierar stort mellan olika vägledande myndigheter och olika områden. Det framförs bl.a. att det saknas tillsynsvägledning på olika områden och att styrdokumentet inte ger tillräcklig vägledning. Från kommun- och länsstyrelsehåll har anförts att det råder oklarheter om rättsläget inom viktiga områden, och att osäkerhet och bristande enlighet i tillsynsmyndigheternas rättstillämpning.<sup>84</sup> Detta är så klart också ett rättssäkerhetsproblem. Frågan är hur denna viktiga styrning av miljötillsynen kan förbättras. En allmän åtgärd är att tillse att tillsynsvägledande myndigheter prioriterar vägledningssuppgifterna mer, och också får mer resurser för detta. Jag vill också ta fasta på kritik som framförs i en relativt ny utredning från Statskontoret. Kritiken gäller tillsynsvägledande myndigheters bristande vägledningsskapets, särskilt inom vissa områden.<sup>85</sup> Bristen är en naturlig följd av tillsynens decentralisering och motsägs inte heller direkt av de vägledande myndigheterna själva. Icke desto mindre är kritiken allvarlig i en decentraliserad förvaltnings-

---

<sup>83</sup> Man brukar också räkna in samordnande och uppföljande uppgifter i tillsynsvägledningen, men jag väljer i denna artikel att diskutera stöd och råd till tillsynsmyndigheterna för sig.

<sup>84</sup> Riksrevisionen, Regeringens styrning av Naturvårdsverket, RiR 2006:2 s. 44 ff. Se också Riksrevisionen, Avfallsförbränning – hur fungerar tillsynen? RiR 2005:4.

<sup>85</sup> Statskontoret, Vägledning till en bättre tillsyn. En utvärdering av tillsynsvägledningen på miljöområdet, 2014:17.

---

<sup>82</sup> Prop. 1997/98:45 del 1 s. 512 f.

organisation som miljötillsynen, som litar till centrala expertmyndigheters stöd och vägledning.

I Statskontorets utredning föreslogs tillsynsvägledningssuppdraget flyttas över på länsstyrelsernas samarbetsorganisation Miljösamverkan Sverige. Förslaget motiverades med behovet att stärka samverkan inom tillsynsvägledningen för att bättre utnyttja den samlade kompetensen på tillsynsområdet. Statskontoret visade på att tillsynskompetensen blivit mer utspridd och decentraliserad över tid, eftersom alltmer tillsyn delegerats till kommunal nivå. Kommunerna kan i vissa fall sitta på betydligt mer resurser och kompetens på området än både länsstyrelser och centrala myndigheter. Kompetensen är dock mycket varierande och ofta knuten till enskilda personer. Decentraliseringen av tillsynen har alltså lett till att förutsättningarna för centralstyrd vägledning har förändrats. Vägledningens behovet varierar också stort. Det är vanligt med olika typer av samarbetsprojekt och informella kontakter mellan operativa myndigheter och tjänstemän som i praktiken innebär att tjänstemännen vägleder varandra och stora kommuner vägleder små, etc. Utredningen anför vissa farhågor om hur detta i informell oreglerad form får svårförutsebara och ibland kanske felstyrande konsekvenser på tillsynens genomförande. Därför föreslår Statskontoret en sorts formalisering av det goda samarbete som redan sker genom att bygga på den samverkan som växt fram "underifrån" för att möta behovet av samverkan och för att möta behovet av en mer praktisk och operativt inriktad tillsynsvägledning. Miljösamverkan Sverige bedöms kunna erbjuda sådan samverkan som behövs för en bättre tillsynsvägledning. För att kunna stärka samverkan mellan alla tillsynsmyndigheter föreslås också de viktigaste centrala myndigheterna och representanter för kommunerna delta. På så vis kan Miljösamverkan utvecklas till en mötesplats för centrala och

regionala tillsynsvägledande myndigheter och de operativa tillsynsmyndigheterna.<sup>86</sup>

Statskontorets förslag är intressant, inte minst i ljuset av aktuell förvaltningspolitisk inriktning. Genom att placera tillsynsvägledningen på en samverkansorganisation samlas och tas väl vara på tillsynsprofessionens kompetens, och man kan säkerställa och utveckla en kvalitativ tillsyn i samverkan. I en sådan organisation finns också utrymme för styrprocesser som uppfyller sådan lärande tillsyn som nu förordas. Det är dock viktigt att märka att vi genom detta förlorar något av centrala myndigheters styrande funktion över förvaltningen. Tidigare har jag slagit fast att sådan styrning är viktig i en decentraliserad och målstyrande förvaltning. Regeringen står som garant för genomförandet av politiken i förvaltningen och de uppdrar centrala myndigheter att utöva tillsyn över förvaltningen, samt styra och vägleda den i genomförandet av aktuella förvaltningsuppgifter. På miljöförvaltningens område är tillsynsvägledningen det centrala styrmedlet. Genom att istället lägga tillsynsvägledningen på en samverkansorganisation förloras något av denna styrfunktion – styrningen blir åtminstone otydlig. Det är därför viktigt att beakta hur den statliga styrfunktionen ska komma till uttryck i sådant sammanhang eller om den bör utföras på annat vis. Kan t.ex. den förslagna utvecklingen av Naturvårdsverkets uppföljning och utvärdering av den operativa tillsynen på ett relevant sätt fylla den funktionen? Debatten och utredningarna kring ökad styrning av miljötillsynen saknar denna typ av övergripande konstitutionellrättsliga överväganden. Det vore på sin plats att ta upp frågan till närmare diskussion.

Slutligen kan vi också något kort erinra oss den kompletterande styrfunktion som överpröv-

---

<sup>86</sup> Statskontoret, *Vägledning till en bättre tillsyn. En utvärdering av tillsynsvägledningen på miljöområdet*, 2014:17 s. 67 ff.



ning av förvaltningsbeslut kan få i vår förvaltningsmodell. Som inledningsvis noterades utgör överprövningen en sorts materiell kontroll av förvaltningen, och den kan bidra till styrningen genom utveckling av vägledande praxis. Vi borde därför kanske också se till möjligheterna att utöka förutsättningarna för sådan prövning. Särskilt om vi kan påvisa att det finns ett problem med olikheter i tillsynsmyndigheternas rättstillämpning. Detta kan ses som ett sätt att öka olika samhälleliga intressenters deltagande i miljöförvaltningen och genomförande av Århuskonventionens krav om rätten till rättslig prövning i miljöärenden (se främst art. 9.2–3). Det kan också ses som en möjlighet för statliga myndigheter att kontrollera miljötillsynen och att driva fram praxis. Den stora utmaningen här utgör myndigheternas möjligheter att få ändamålsenlig insyn i de enskilda tillsynsbesluten. Besluten kungörs eller kommuniceras i allmänhet inte i någon annan formaliserad ordning – sådan kommunikation av samtliga tillsynsärenden vore inte heller överskådlig för centrala myndigheter. Denna kompletterande väg för styrning skulle dock kunna utredas vidare.

### **Sammanfattning och avslutning**

I denna artikel granskas den statliga styrningen av miljötillsynen. Granskningen knyter an till den pågående Miljötillsynsutredningens uppdrag och Naturvårdsverkets miljöbalksprojekt, samt flera tidigare utredningar med sikte på att reformera miljötillsynens organisation och styrning. I framställningen påvisas att tillsynsorganisationen präglas av en jämförelsevis svag styrning, med främst stödjande, samordnande och främjande funktioner, och med tillsynsvägledning som främsta styrmedel. Denna styrning är inte så närvarande och konkret som efterfrågas av operativa tillsynsmyndigheter och som också anvisas i miljöbalksmotiven. Med grund i den skarpa kritiken mot miljötillsynen tycks det

också finnas behov av tydligare centralstyrning och kontroll. I artikeln diskuteras både behovet av styrning och hur sådan styrning bör utformas mot bakgrund av konstitutionellt rättsliga grunder för statlig styrning, allmän förvaltningspolitisk utveckling och erfarenheter från styrmodeller. På så vis behandlar framställningen både styrning av miljötillsynen specifikt och den allmänna politiska och rättsliga frågan om statlig styrning av förvaltningen.

Miljötillsynen, liksom hela den svenska förvaltningen, har kommit att alltmer karakteriseras av decentralisering och resultatutrikad styrning. Utvecklingen brukar hänföras till trenden om "New Public Management" med målstyrning och utveckling av granskningssystem för uppföljning av resultat i form av mätbara indikatorer. Utvecklingen har kritiserats för den administration som granskningssystemen medför och för att uppföljningen av mätbara kvantitativa indikatorer inte säger något om hur väl verksamheten utförs. Styrningen blir på så vis irrelevant och rentav kontraproduktiv. För att råda bot på det har regeringen initierat ett reformarbete mot s.k. "tillitsbaserad styrning" med fokus på styrprocesser som stödjer och litar på myndighetsprofessionernas kompetens och erfarenheter. Det är viktigt att utvecklingen av den statliga styrningen av miljötillsynen inte upprepar misstagen i tidigare styrreformer. Dessa erfarenheter tas därför med i diskussionen av ökad styrning av miljötillsynen. I analysen undersöks också närmare den kritik som framförs mot tillsynen och konkretiseras vari tillsynens problem ligger. Ett grundläggande budskap i artikeln är att den kritiska diskussionen om miljötillsynen är så diffus och svårdefinierad att det är svårt att utröna vilka styrbehoven egentligen är. Tillsynen problematiseras som ineffektiv, oprofessionell, och framför allt varierande i olika delar av landet. Det är dock inte helt klart vari variationerna i tillsynen består – i tillsynsmetodik, i myndighetens

organisation eller blanketter, eller i deras rättstillämpning. Artikelns analys av behov och aktuella förslag av ökad styrning av miljötillsynen vilar därför på en grundläggande dekonstruktion av kritiken, för att kunna fokusera och relatera analysen av reformförslagen till de faktiska problemen och styrbehoven. Förhoppningen är att kunna bidra till en sorts tankereda i debatten. Det återstår dock mycket mer att utreda på detta område.

Först och främst söker diskussionen av ändamålsenlig styrning av miljötillsynen sin botten i grundläggande miljöpolitiska och miljörettsliga syften och mål. Miljötillsynen är utformad i enlighet med en miljöpolitisk inriktning på hållbar utveckling och med god förankring i rådande miljövetenskapliga förvaltningsmodeller. Detta innebär att målstyrning med fokus på miljö kvalitet och fungerande ekosystem är en utgångspunkt och att en adaptiv, flexibel och pluralistisk förvaltningsmodell är eftersträvarvärd. Det innebär också att samverkan mellan ekosystem och samhälle är i fokus och att förvaltningen ska utföras på lägsta möjliga nivå och med deltagande av samhällsliga intressenter. Därmed finns ett värde i miljötillsyn med utrymme för diversitet i genomförandet av tillsynen, anpassning till aktuella förutsättningar och främjande av en långsiktig lärande tillsynsprocess där den enskilde involveras i miljöarbetet. Med denna utgångspunkt finns goda möjligheter för ändamålsenlig och långsiktigt hållbar förvaltning i den decentraliserade och målstyrda miljötillsynen med stark förankring i det lokala samhället. Därför kan det anföras att den statliga styrningen av miljötillsynen bör undvika centralisering och materiell detaljreglering av miljökraven eller av när och hur myndigheterna ska utföra sin tillsyn. En del av kritiken som framförs mot miljötillsynen handlar om att tillsynen genomförs på olika sätt i olika kommuner eller län. Jag vill hävda att det inte är ett problem om till-

synen över landet uppvisar bristande enhetlighet gällande tillsynsmetodik – tvärtom. Det är så det är tänkt att vara. Problemet blir då istället att söka ändra kritikernas förväntningar på tillsynen – eller att ändra den miljöpolitiska inriktningen.

En annan problematik som ofta lyfts fram i debatten är variationen i tillsynsmyndigheternas institutionella förutsättningar. Sammanfattningsvis innebär problemet att det är svårt för många tillsynsmyndigheter att utföra sina tillsynsuppgifter tillräckligt väl, eftersom de inte har tillräckligt med tid, kunskap eller pengar. Det finns stora skillnader gällande finansiering och kompetensförsörjning inom tillsynen, och det framförs som en utmaning att rekrytera och behålla erfaren och kunnig personal, inte minst i glesbygd. Här finns statistik och resultat från intervjustudier som stödjer problembilden. Det torde därför vara en prioriterad styrningsuppgift att tillse att alla tillsynsmyndigheter har tillräckliga förutsättningar att utföra sin tillsyn. Aktuella förslag innebär bl.a. reglering av kompetenskrav eller minimikrav på antal miljöinspektörer, vilket också kan sägas innebära fokus på att stärka tillsynsprofessionen. Dessa förslag är väl värda att följa upp, om man samtidigt beaktar och stödjer myndigheternas möjligheter att möta ökade krav.

Det framförs också återkommande kritik om brister i tillsynsmyndigheternas tolkning och tillämpning av lag, och det framförs ofta att det ställs olika krav i olika delar av landet. Det är lite svårare att finna närmare underlag eller precisering av denna kritik, men klart är att om kritiken stämmer så finns ett rättssäkerhetsproblem. För styrning av operativa tillsynsmyndigheters tillämpning av lag krävs mer materiellrättslig vägledning. Sådan sker framför allt genom tillsynsvägledning. Denna tillsynsvägledning är dock även den hårt kritiserad, bland annat på grund av vägledande myndigheternas bristande kompetens. Kompetensen finns idag ofta spridd bland de operativa tillsynsmyndig-

heterna. Därför har föreslagits att tillsynsvägledningen istället ska ske genom samverkansorganet Miljösamverkan Sverige, som ska utgöra ett forum för vägledning och kommunikation mellan operativa och tillsynsvägledande myndigheter. Här kan den samlade tillsynsprofessionens kompetens tas tillvara i en sorts samverkande styrning så tillsynsmyndigheterna kan vägleda varandra i utförandet av kvalitativ och enhetlig tillsyn. Det innebär också styrning med fokus på att stödja professionerna i förvaltningen. Det bör dock märkas att vägledningen förlorar något av sin funktion av statlig styrning och ingenstans diskuteras frågan var eller hur denna styrfunktion istället ska finnas.

Ett tydligt problem är att det finns för lite underlag för utvärdering och styrning av miljötillsynen. Som ovan nämnts har inte trenden med införande av omfattande granskningsystem slagit igenom inom miljötillsynen. Nyligen har Naturvårdsverket redovisat ett regeringsuppdrag gällande utvecklad uppföljning av miljötillsynen, och frågan diskuteras i de pågående utredningarna. Här framförs inledningsvis förslag om inhämtande av mer uppgifter och utformning av kvantifierbara kriterier som för statistik och jämförande analys inom ramen för Naturvårdsverkets årliga uppföljning enligt MtF 1:28. Detta tycks olyckligtvis gå helt i linje med den numera hårt kritiserade trenden med resultatuppföljning och granskning mot kvantitativa parametrar. Enligt Naturvårdsverkets förslag ska den ökade informationsinhämtningen dock följas av mer avgränsad kvalitativ uppföljning

och även uppföljning av tillsynens effekter i miljön. Förslagen innebär också en kommunikativ lärandeprocess där uppföljningen analyseras och diskuteras i olika typer av samverkansforum. På så vis kan man få till stånd bra underlag och en bred och konstruktiv process för styrningen av miljötillsynen. I en sådan process tar man också tillvara på tillsynsprofessionernas kompetens och erfarenheter och involverar dem i utvecklingen av verksamheten. Detta rimmar väl med den aktuella förvaltningspolitiska inriktningen om att stärka professionerna och att hitta en balans mellan kontroll och lärandeprocess i styrningen.

Sammanfattningsvis så pågår ett genomgående reformarbete för förbättring av miljötillsynen. I bakgrunden ligger återkommande kritik om tillsynens bristande kvalitet och enhetlighet och efterlysning av statlig styrning av den decentraliserade tillsynen. I detta reformarbete är det av största vikt att vi utreder problembilden och tar reda på vad som brister innan vi utformar styrsystem för ändamålet. Det är också viktigt att vi lär av misstagen med införandet av de styrande granskningsystemen i andra del av förvaltningen och kanske också av regeringens pågående arbete med att finna en balans i styrningens kontrollerande funktion och tilliten till en professionell förvaltning. Målet med en långsiktigt hållbar och god miljöförvaltning nås antagligen hellre med vägledning och främjande av en kompetent och engagerad tillsynsprofession än med detaljstyrning och statliga granskningsapparater.