



UPPSALA
UNIVERSITET

Enhetlighet, effektivitet, flexibilitet i miljötillsynen

- vad är det och hur styr man mot det?

Annika K. Nilsson

Juridiska fakulteten, Uppsala universitet



Disposition

Enhetlighet, effektivitet och flexibilitet i tillsynen

- Miljötillsynsorganisationen, syfte och bakgrund
- Kritik mot tillsynens effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet – rop på reformer
- Granskning av problembilden

Behövs ökad styrning och hur ska den se ut?

- Statlig styrning – grund och utveckling
- Styrning i miljöförvaltningen idag
- Vilken styrning behövs? Kritik och reformbehov



UPPSALA
UNIVERSITET

Miljöförvaltningen idag – decentralisering och styrning

- **Decentraliserad förvaltning, mycket tillsyn på kommuner och länsstyrelser**
 - 1987-89 → decentralisering för effektivisering och lokal förankring
 - Miljöbalken 1999 – helhetsperspektiv
 - Mycket tillsyn på lokal och regional nivå – mest kommuner
- **Mål- och resultatstyrning**
 - Ramlagstiftning – målstyrande normer och principer
 - metodik och prioriteringar på operativa TM och tjänstemän
 - 2000-talet – krympt tillståndssystem → mer på tillsynen
- **Begränsad styrning från central förvaltning**
- **Planering, dokumentation och uppföljning**



UPPSALA
UNIVERSITET

Miljöpolitisk och –rättslig grund

Svensk miljö rätt och miljöbalken:

- Hållbar utveckling
- Miljön är målet – målstyrning och återkoppling
- Flexibel styrning kopplat till olika behov
- Decentralisering – lokal förankring

→ Öppnar för mångfald av styrinstrument och ”gräsrotsaktivitet”



UPPSALA
UNIVERSITET

Miljövetenskaplig grund

- Resiliensteori – motståndskraftiga system, anpassningsbarhet
 - Ekosystemansats
- Adaptivitet, flexibilitet, mångfald och pluralism, liksom decentralisering i förvaltningen svarar bäst mot ekosystemets förutsättningar och dynamik

Avspeglas också i miljöpolitik och miljö rätt



Kritiserad miljöförvaltning

- Kritik bristande enhetlighet i tillsynen – särskilt kommunerna
→ brister i kompetens, resurser, rentav maktmissbruk, och
- ... kritik om bristande tillsynsvägledning, styrning och kontroll.
- Miljömyndighetsutredningen (SOU 2015:43): "invändningar från näringslivet" "man menar att det är stora skillnader"
- OECD Env:l Performance Rev. 2014: "signaler om ... bristande enhetlighet och ojämlika villkor"
- Ds 2000:67: "stora skillnader" "behöver inte utgöra problem"
- Effektiv tillsyn (Rapport 6558 maj 2013): "variationen i tillsynens omfattning, inriktning och utförande är stor"

→ Problem: Rättssäkerhet? Konkurrens? Effektivitet? ...?



UPPSALA
UNIVERSITET

Granskad problembeskrivning: Vilken effektivitet och enhetlighet?

Vad innebär effektiv tillsyn?

- Måleffektivitet – resultat i miljön, ändrat miljöbeteende
- Tillsyn och sanktioner är instrument, bland andra
- Flexibilitet, adaptivitet, mångfald, pluralism
- Effektiva styrmedel t.ex. att sanktioner avskräcker, att tillsyn och egenkontroll fungerar som lärande- och utvecklingsprocess
- INTE antalet tillsynsbesök, anmälningar, inspektörer, osv.

Är kritiken välgrundad? Var ligger egentligen problemen?

- Enhetlighet, innebär det likadan tillsyn eller likvärdig tillsyn?
- Lika fall ska behandlas lika OCH olika fall ska behandlas olika!

Vad ska vara enhetligt? Vad är det som är olika i olika kommuner?



UPPSALA
UNIVERSITET

Vad är det egentligen som inte är enhetligt?

1. Tillsynsmetod, prioriteringar, olika miljö- eller andra förutsättningar?

→ Vill vi ha enhetlighet här? Bör tillsynen se likadan ut överallt?

- Positiv flexibilitet och adaptivitet → behovsbaserad styrning och pluralism
- Lokal förankring, miljömedvetenhet, egenkontroll?
- "Låt proffsen få vara proffs"

2. Tolkning och tillämpning av lag? "Olika regler i olika delar av landet"?

→ RÄTTSSÄKERHETSPROBLEM! Kan vi påvisa detta? Var, hur? Åtgärder?

3. Institutionella förutsättningar, resurser, personal och kompetens?

→ Här finns det kanske mer fakta om skillnader att luta sig mot:

- Skillnader antal tillsynare och deras erfarenhet
- Finansieringssystemen tydligt styrande
- Kompetensförsörjningen en utmaning



UPPSALA
UNIVERSITET

Bensträckare!



Tillsyn, problem och styrningsbehov

- Decentraliserad förvaltning, mål- och resultatstyrning
- Begränsad styrning
- Kritik – bristande enhetlighet
- Vad är problemet? Vad ska vara enhetligt?
- Vad innebär effektiv tillsyn?
 - Måleffektivitet – mycket tillsyn eller optimal tillsyn
 - Effektiva styrmedel och/eller förbättringsprocess
 - Flexibilitet, adaptivitet, pluralism
- Behov ökad styrning och tydligare styrning
 - Hur?
 - Av vad?



Styrning – bakgrund och reformer

- Miljötillsynsutredningen – Enhetliga och effektiva system för miljötillsyn och sanktioner
- **Bl.a. undersöka om det behövs en ökad styrning**, t.ex. uppdrag se över organisationen, stärka effektivitet, behövs regler för tillsynens genomförande, och se över finansiering.
- SOU 2017:63 Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet
- Förhållande till aktuell förvaltningspolitik – tillsynsreformen
- Bena ut reformbehov – rätt lösning för rätt problem...



Den svenska förvaltningsmodellen

- Självständiga myndigheter
 - Kommunalt självstyre
 - Parlamentarism, representativ demokrati, som grund
 - Förvaltningen realiserar demokratiskt grundade beslut
-
- styrning för att säkerställa att så sker och att skattemedlen används på rätt sätt
 - "högre" myndighets tillsyn över förvaltningen
 - överprövning i högre myndighet & domstol som kontroll
 - även intern kontroll och styrning



UPPSALA
UNIVERSITET

Styrmodeller och erfarenheter

Utveckling:

- Decentralisering, mål- och resultatstyrning
- Informationsinsamling, dokumentation, rapportering för uppföljning
- Särskilda inspektionsmyndigheter

New Public Management (NPM)

Växande kritik mot utvecklingens konsekvenser:

- kvalitetssäkring blivit "kvantitetskontroll" → styr verksamheten
 - Stora administrativa krav som inte leder till förbättringar
 - Dåligt nyttjande av personalresurserna + signalerar misstro
- **Efterlyses:** god balans styrning – tilltro
- Tillitsreformen <http://www.regeringen.se/regeringens-politik/tillitsreformen/>



UPPSALA
UNIVERSITET

Miljötillsynen idag – decentralisering och styrning

- Decentraliserad förvaltning: kommuner och länsstyrelser
 - Ramlagsstiftning – målstyrande normer och helhetstänk
 - Begränsad styrning från central förvaltning
 - Ej granskning kvantifierbara indikatorer (controllers)
- Pluralism, lokal förankring, lärande process, flexibilitet



UPPSALA
UNIVERSITET

Miljöförvaltningen traditionellt sett tillitsbaserad och kritiserad

- Återkommande kritik om bristande enhetlighet, rättssäkerhet, etc.,
 - kritik om bristande tillsynsvägledning,
 - krav på styrning och kontroll,
 - eller t.o.,. på centralisering till statlig myndighet,
 - efterfrågan fler generella föreskrifter,
 - standardisering och kalibrering
 - mer detaljstyrning av tillsynsmetodik, dokumentation och rapportering
- Kan man föreslå övergång till tillitsbaserad styrning här?



UPPSALA
UNIVERSITET

Vilka ändringar behövs? Vad är egentligen problemet?

1 . Miljön, metoden, besöker en besöker alla, etc.?

→ Vill vi ha enhetlighet här? Bör tillsynen se likadan ut överallt?

2. Tolkning och tillämpning av lag? ”Olika regler i olika delar av landet”?

→ RÄTTSSÄKERHETSPROBLEM!

3. Institutionella förutsättningar, resurser – pengar, personal, kompetens?

→ Här finns det kanske mer fakta om skillnader att luta sig på:

4. Förväntningar och krav på myndigheterna otydliga?

→ Leder till ineffektivitet och kritik



UPPSALA
UNIVERSITET

Åtgärder för enhetlighet och effektivitet – att lösa rätt problem

”Kunskapsbaserad styrning” – vägledning, föreskrifter?

- tillsynsvägledning av professionen själva – tappar styrfunktion
- kompetensförsörjning vägledande myndigheter? Har de egen tillsyn?

Dokumentation och granskningsystem? Inte *mer* administration - *bättre!*

- Standardisering och kalibrering?
- Gemensamma databaser? Jämförbarhet osv.
- Kvalitativ uppföljning? Inte alla varje år? Främja lärande styrning?

Mer ”detaljstyrning” föreskriftsvägen?

- Materiella krav – lättillämpade men inte flexibla eller adaptiva?
- Tillsynsmetod, frekvens, etc.? – låta professionen avgöra?
- Dokumentation och uppföljningskrav? – ökad administration?

Gemensamt är att mest styr långsiktigt (finansiering undantag?)



UPPSALA
UNIVERSITET

Vilken styrning behövs? Se systemets styrkor

Inte "kasta ut barnet med badvattnet" – behålla dagens tillsynssystem?

- SOU 2017:63: "vi vill stärka upp istället för att riva ner"
- Positiv flexibilitet, diversitet, adaptivitet
- behovsbaserad styrning, effektivitet, resiliens
- Lokal förankring, främjar miljömedvetenhet, självstyre?
- Positivt kommunalt miljöarbete på bred front
- Beakta lärdomar från införande av omfattande statliga gransknings- och kontrollsysteem – behåll balansen
- Tydligare och mer samlad styrning och tydligare roll centrala myndigheter
- Tydligare förväntningar



UPPSALA
UNIVERSITET

Reformbehov: rätt åtgärd för varje problem

- Bristande enhetlighet i tolkning och tillämpning av lag
 - snabbast genom detaljstyrning föreskriftsvägen
 - förbättrad tillsynsvägledning som styrning
 - långsiktigt funkar fler alternativ
- Vill vi åtgärda skillnader i metodik och prioriteringar – behovsanpassning och bedömning i enskilda fall?
 - Digitalisering och standardisering
 - Vägledning och/eller reglering
 - Nationell strategi...?



Reformbehov... forts.

- Vi vet för lite om problemen med tillsynen och vad de beror på
 - vad är problemet? Utred kritiken!
 - bättre uppföljning
 - NV förslag i 3 steg – obs! inte ”kvantitetskoll”
- Skillnader institutionella förutsättningar
 - Finansiering, bemanning, samverkan, kompetensutveckling.
 - Föreskriftskrav?
 - Stödja samverkan på andra sätt – t.ex. miljösamverkan
 - börja här där vi faktiskt vet mer?



Sammanfattning och avslutning

- Idag decentraliserad och målstyrd (och målstyrande?) tillsyn
- Flexibilitet, adaptivitet och pluralism kriterier för bra förvaltning
- Miljömålen är det centrala + att förbättra brett och långsiktigt
- Tydligare styrande roll för centrala myndigheter – mer enhetlighet och tydlighet i förväntningar och styrning
- Alternativ till statlig detaljstyrning och granskning:
 - stärk professionen och styr med kompetens och resurser,
 - främja lärande uppföljning och kontroll
 - värna flexibilitet, adaptivitet och diversitet



UPPSALA
UNIVERSITET

Tack för mig!

Annika Nilsson

Jur.dr, universitetslektor i förvaltningsrätt

Juridiska fakulteten, Uppsala universitet

018-471 20 64

annika.nilsson@jur.uu.se

Besöksadress:

Munken 1, Trädgårdsgatan 20

Postadress:

Box 512

75120 UPPSALA