

RiR 2006:2

# Regeringens styrning av Naturvårdsverket

ISBN 91 7086 068 8

RiR 2006:2

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2006

---

Till Regeringen  
Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet

Datum 2006-01-18  
Dnr 31-2004-1137

## Regeringens styrning av Naturvårdsverket

Riksrevisionen har granskat regeringens styrning av Naturvårdsverket. Huvudfrågan har varit om regeringen genom sin styrning skapat de förutsättningar som krävs för att Naturvårdsverket på ett effektivt sätt ska kunna genomföra den miljöpolitik som riksdag och regering beslutat. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet och Naturvårdsverket har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten överlämnas till regeringen i enlighet med 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m., rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Naturvårdsverket och länsstyrelserna och överlämnas därför även till dessa myndigheter.

Revisionschef *Rutger Banefelt* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Hans Seyler* har varit föredragande. Revisionsdirektör *Olle Hällbrink*, revisionsledare *Annelie Jansson Westin* och revisor *Anna Dammert Östborn* har medverkat i granskningen.

Rutger Banefelt

Hans Seyler

För kännedom:  
Naturvårdsverket  
Länsstyrelserna



# Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	11
1.1 Motiv för granskningen	11
1.2 Syfte och avgränsningar	11
1.3 Genomförande av granskningen	12
2 Bakgrund: utformning och genomförande av miljöpolitiken	15
2.1 Om begreppen politikutformning och politikgenomförande	15
2.2 Regeringens utformning av miljöpolitiken	15
2.3 Genomförande av miljöpolitiken	16
2.4 Naturvårdsverket	19
2.5 Regeringen och Naturvårdsverket	23
3 Uppdragsstyrning: balansen mellan politikutformning och -genomförande	27
3.1 Politikutformning och kontakter med regeringen	27
3.2 Internationellt arbete	29
3.3 Regeringsuppdragen	31
3.4 Konsekvenser av uppdrag och EU-arbete på myndighetsnivå	36
3.5 Uppgiften att genomföra politiken	37
3.6 Slutsatser	39
4 Naturvårdsverkets roll i vägledningen av regionalt och lokalt miljöarbete	41
4.1 Vägledningens roll	41
4.2 Konsekvenser av brist på vägledning	44
4.3 Efterfrågan på vägledning från länsstyrelser och kommuner	48
4.4 Naturvårdsverkets och regeringens syn på vägledning	51
4.5 Framväxt av nya nätverk och strukturer	53
4.6 Slutsatser	55
5 Styrning med anslag – exemplet sanering av förorenade områden	59
5.1 Anslaget till sanering av förorenade områden	59
5.2 Neddragningen av anslaget 2003	63
5.3 Slutsatser	65
6 Sammanfattande slutsatser och rekommendationer	67
6.1 Politikutformning och politikgenomförande	67
6.2 Rollen som vägledare	68
6.3 Tilldelning av anslag	68
6.4 Har regeringens styrning gett Naturvårdsverket goda förutsättningar?	69
6.5 Riksrevisionens rekommendationer	70
Bilaga 1 Referenser	71
Bilaga 2 Kriterier för fördelning av verksamheter	75



# Sammanfattning

## Vilka frågor har granskningen behandlat?

Riksrevisionen har granskat regeringens styrning av Naturvårdsverket. Granskningens huvudfråga har varit om regeringen genom sin styrning skapat de förutsättningar som krävs för att Naturvårdsverket på ett effektivt sätt ska kunna genomföra den av riksdag och regering beslutade miljöpolitiken.

Riksrevisionen har granskat tre aspekter av regeringens styrning av Naturvårdsverket:

- *Uppgift* – styrningens påverkan på verkets inriktning och basverksamhet: Vilka konsekvenser får regeringens styrning genom uppdrag och stabsuppgifter för Naturvårdsverkets arbete med att genomföra miljöpolitiken?
- *Vägledarroll* – förutsättningarna för verkets vägledning av länsstyrelser och kommuner: Är Naturvårdsverkets centrala vägledning effektiv, och skapar regeringen goda förutsättningar för denna? Är Naturvårdsverkets roll tydlig och klar?
- *Anslagshantering* – hur regeringen hanterar av riksdagen beviljade anslag till miljöarbetet utifrån ett exempel: Vilka var de miljöpolitiska konsekvenserna av regeringens hantering av anslaget till efterbehandling av förorenade områden år 2003, då regeringen kraftigt minskade möjligheterna att använda beviljade medel under löpande budgetår?

## Varför och hur har granskningen genomförts?

Granskningen motiveras av Naturvårdsverkets centrala roll för att genomföra miljöpolitiken och de stora förändringar som politikområdet genomgått under den senaste 10-årsperioden med EU-inträde, ny miljöbalk, nationella miljökvalitetsmål och ökade resurser till området. Förutsättningarna för Naturvårdsverkets arbete har påverkats av förändringarna, och detta ställer nya krav även på regeringens styrning av myndigheten.

Som underlag för granskningen har Riksrevisionen samlat in information från aktörer på alla nivåer i arbetet med att genomföra miljöpolitiken: Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet, Natur-

vårdsverket, länsstyrelser och kommuner. Riksrevisionen har vidare bearbetat material från Naturvårdsverket, bl.a. om regeringsuppdrag, allmänna råd och branschfaktablad. Som utgångspunkter för granskningen finns också tidigare granskningar som utförts av Riksrevisionen och de tidigare statliga revisionsorganen Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket, liksom internationella granskningar av svenskt miljöarbete.

## Vad visar granskningen?

### *Balansen mellan politikutformning och -genomförande*

Naturvårdsverkets verksamhet har grovt delats upp i två delar:

- Verksamheter som i grunden är understöd åt regeringens *politikutformande* arbete.
- Verksamheter som är en del av att *genomföra* redan fattade politiska beslut.

Så mycket som 40 % av verkets arbete, förutom internt stöd, består i dag av verksamheter inom politikutformning. Av dessa är regeringsuppdrag och arbete inom EU på regeringens uppdrag två centrala delar, vilka ökat markant under senare år och fortsätter att öka. Under år 2006 väntas verket arbeta med minst ett 80-tal uppdrag. Deltagandet i politikutformande arbete ökar således.

Arbetet åt regeringen föranleder inga extra resurser till Naturvårdsverket. Eftersom även genomförandeuppgifterna blivit mer omfattande och komplicerade blir det allt svårare för verket att finna tillräckliga resurser för att genomföra miljöpolitiken. Regeringsuppdragen innebär dessutom en detaljstyrning som riskerar att tränga ut och försvaga regeringens målstyrning av verket.

### *Vägledning och Naturvårdsverkets roll*

Enligt förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken ska Naturvårdsverket ge vägledning till länsstyrelser och kommuner, vilka uttrycker en stark efterfrågan på mer och praktiskt användbar vägledning från Naturvårdsverket. De understryker vikten av central vägledning för att öka effektiviteten i miljöarbetet, uppnå en likformig rättstillämpning och vinna större oberoende gentemot branschintressen. Länsstyrelser och kommuner upplever en förändring hos Naturvårdsverket. Vägledningen uppfattas i dag som mer generell och mindre konkret än tidi-



gare och verket som att det blivit ytterst försiktigt när det gäller att ta ställning i konkreta frågor.

Naturvårdsverket menar självt att vägledningen kan ha vissa luckor och brister men att den minskning av central vägledning som skett främst beror på att de miljöpolitiska frågorna har ändrat karaktär. Traditionellt har regelverket kring miljöfarlig verksamhet stått i centrum för länsstyrelser och kommuners tillsyn och därmed för vägledningen. I dag, menar verket, bör i stället miljömålen vara mer styrande.

Som en följd av att Naturvårdsverket har minskat sin vägledning har informella nätverk och stödstrukturer uppkommit där kommuner, länsstyrelser och regionala organisationer hjälper varandra med vägledning. Nyligen har ett landsomfattande nätverk mellan länsstyrelsernas miljötillsynsfunktioner etablerats under namnet *Miljösamverkan Sverige*.

### *Anslaget till efterbehandling av förorenade områden år 2003*

Regeringen införde under år 2003 utgiftsbegränsningar i två steg för anslaget till efterbehandling av förorenade områden. Riksdagen hade beviljat 461 miljoner kronor men av detta fick Naturvårdsverket bara använda 173 miljoner kronor. Information om utgiftsbegränsningen lämnades till Naturvårdsverket i juni och vidarebefordrades sedan till länsstyrelserna. Med mycket kort varsel fick planerade arbeten ställas in, tecknade kontrakt upphävas m.m.

Effekterna av utgiftsbegränsningarna blev inte bara att planerade projekt fick skjutas upp. Ryckigheten i anslagshanteringen undergrävde dessutom tilliten hos viktiga lokala och regionala aktörer till regeringens vilja att satsa långsiktigt på området och skapa de förutsättningar som krävs för att genomföra saneringsprojekt. Effektiviteten i genomförandet av miljöpolitiken blev lidande. "Spelreglerna" blev svåra att förstå och planeringen kortsiktig. Ryckig anslagshantering har förekommit även i andra fall där Naturvårdsverket hanterar stora medel.

## **Vilka slutsatser kan dras av granskningen?**

*Regeringen har i sin styrning av Naturvårdsverket i vissa viktiga avseenden inte förmått ge verket goda förutsättningar att genomföra miljöpolitiken.*

Regeringens uppdragsstyrning av Naturvårdsverket har inte gett goda förutsättningar för verkets arbete med sin grundläggande uppgift, nämligen att genomföra miljöpolitiken. Varken regeringen eller Naturvårdsverket har tagit ställning till vad som är en lämplig balans mellan politikutformande och genomförande verksamhet på verket. Över-

blicken över tillströmningen av regeringsuppdrag till Naturvårdsverket är svag.

Det finns en klyfta mellan å ena sidan kommuners och länsstyrelsernas upplevda vägledningsbehov och å andra sidan det som Naturvårdsverket faktiskt levererar och anser att det bör leverera, och denna klyfta undergräver effektiviteten i miljöarbetet. De informella strukturer för vägledning som skapats av länsstyrelser och kommuner ger en god hjälp men kan inte ersätta en central instans med ett av regeringen fastställt mandat att vägleda.

Regeringens hantering av anslaget till efterbehandling av förorenade områden med plötsliga utgiftsbegränsningar under löpande budgetår har inneburit minskad kraft i det miljöpolitiska genomförandet även på längre sikt.

## Riksrevisionens rekommendationer

Regeringen bör

- skaffa överblick och kontroll över tillströmningen av regeringsuppdrag till Naturvårdsverket samt principiellt ta ställning till vad som är en lämplig balans mellan politikutförande och politikgenomförande uppgifter.
- klarlägga Naturvårdsverkets roll som central tillsynsvägledare samt beakta vilka konsekvenser uppkomsten av informella nätverk för ömsesidigt stöd m.m. får för den centrala tillsynsvägledningen.
- göra riskbedömningar av vilka konsekvenser förändringar av Naturvårdsverkets finansiella villkor under löpande verksamhetsår kan få för de långsiktiga möjligheterna att uppnå miljöpolitiska mål.

# 1 Inledning

Riksrevisionen har granskat regeringens styrning av Naturvårdsverket. Resultatet av granskningen redovisas i denna rapport.

## 1.1 Motiv för granskningen

De miljöpolitiska målen är högt ställda: en ny miljöbalk, nationella miljö-kvalitetsmål med tillhörande åtgärdsstrategier och kraftigt ökade sakanslag till ett antal miljöpolitiska ändamål. Samtidigt innebär EU-medlemskapet att Sverige ska införliva en omfattande EG-lagstiftning på miljöområdet i svensk rätt. Naturvårdsverket spelar en central roll när det gäller att genomföra miljöpolitiken, och kraven på och uppgifterna för verket både växer och förnyas. Hur regeringen ser på verkets roll och vilka uppgifter den vill att verket ska prioritera blir därmed en fråga av stor vikt.

Naturvårdsverkets kärnverksamhet handlar om att utfärda föreskrifter, vägleda myndigheter, företag och enskilda vid tillämpning av lagstiftning och regelverk, fördela medel till olika ändamål, sprida information till allmänheten m.m. Vid sidan av detta arbete bistår verket regeringen med expert-hjälp, utredningar och olika former av internationellt arbete. Arbetet med att bistå regeringen har alltmer kommit att hamna i förgrunden de senaste åren. Detta väcker frågan hur verkets arbete med att genomföra miljöpolitiken påverkas.

Tidigare rapporter från Riksrevisionen och de nu nedlagda Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket har berört frågor om miljöpolitikens genomförande, bl.a. tillsyn, vägledning och bidragshantering samt visat på problem inom respektive område. I flertalet av granskningarna har problemen kunnat kopplas till regeringens styrning av Naturvårdsverket.

Riksrevisionens årliga rapport 2005 uppmärksammade att regeringen ofta infört utgiftsbegränsningar på av riksdagen beviljade anslag. Detta har även förekommit inom miljöområdet.

## 1.2 Syfte och avgränsningar

Syftet med granskningen är att besvara frågan: ger regeringen i sin styrning av Naturvårdsverket de förutsättningar som krävs för att verket ska kunna driva ett samlat miljöarbete framåt, nationellt, regionalt och lokalt, med gott genomslag och hög effektivitet?

Granskningen avser tre aspekter av regeringens styrning.

- Naturvårdsverkets *uppgift* och hur regeringens styrning påverkar verkets inriktning och basverksamhet: Medför regeringens omfattande uppdragsstyrning av Naturvårdsverket samt den ökande mängden stabsuppgifter åt regeringen att verkets agerande som styrande och verkställande myndighet försvåras?
- Naturvårdsverkets *vägledarroll* och vilka förutsättningar som getts för verkets vägledning av länsstyrelser och kommuner: Är Naturvårdsverkets centrala vägledning av regional och lokal nivå effektiv? Vilka väsentliga konsekvenser får eventuella brister i vägledningen? Finns oklarheter i Naturvårdsverkets vägledarroll i förhållande till andra aktörer vilka agerar, eller potentiellt kan agera, som vägledare?
- Regeringens *anslagshantering* för en viktig del av miljöarbetet, nämligen saneringen av förorenade områden: Vilka var de miljöpolitiska konsekvenserna av regeringens hantering av anslaget till efterbehandling av förorenade områden år 2003? Uppkommer liknande konsekvenser på andra områden där Naturvårdsverket är bidragsgivande myndighet?

### 1.3 Genomförande av granskningen

Vi har intervjuat närmare 80 personer.

På *Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet* har vi intervjuat företrädare för den administrativa enheten och den handläggare som ansvarar för regleringsbrev och samordning gentemot Naturvårdsverket. Därutöver har vi intervjuat företrädare för enheten för naturresurser, rättsenheten, enheten för kretslopp och kemikalier och samordningskansliet för hållbar utveckling. Handläggare av frågor om avfall, förorenad mark och implementering av vattendirektivet har även intervjuats. Vi har även haft kontakter med Finansdepartementets enhet med ansvar för bl.a. miljöfrågor.

På *Naturvårdsverket* har vi intervjuat företrädare för miljörättsavdelningen, naturresursavdelningen, avdelningen för hållbar samhällsutveckling och miljöanalysavdelningen. Intervjuer har gjorts med företrädare för enheterna för tillsyn, markanvändning och vattenverksamhet, förorenade områden samt produkter och avfall. Vi har även intervjuat representanter för verksamhetens stab samt representanter för Tillsyns- och föreskriftsrådet och Miljömålsrådet.

Vi har besökt och intervjuat företrädare för två *branschorganisationer* samt haft kontakter med och intervjuat *forskare* med inriktning på förhållandet mellan departementet och Naturvårdsverket.

Vi har besökt och intervjuat företrädare för olika sakområden och för tillsyn på fem *länsstyrelser* och tre *kommuner*. De utvalda länsstyrelserna och kommunerna återspeglar olika förhållanden under vilka det regionala och lokala miljöarbetet sker. Vi har även intervjuat företrädare för två regionala samverkansorgan samt företrädare för det nationella samverkansorganet Miljösamverkan Sverige.

Vi har även *bearbetat rådata* från Naturvårdsverket om regeringsuppdrag, allmänna råd och branschfaktablad samt tagit del av verkets egen rapport om omfattningen av verkets internationella arbete.<sup>1</sup> Vi har därutöver låtit avdelningscheferna på Naturvårdsverket göra en grov klassificering efter inriktning av verksamheten vid respektive avdelning.

För att bättre kunna stödja och generalisera observationer och insamlat material har vi använt oss av delar av det material från *tidigare rapporter* som de statliga revisionsorganen publicerat.<sup>2</sup> Även annat aktuellt material har tjänat samma syfte, exempelvis en granskning av svensk miljöpolitik och svenskt miljöarbete från OECD<sup>3</sup> och en granskningsrapport om svensk miljö-tillsyn från nätverket IMPEL<sup>4</sup>. Dessutom har skrivelser och artiklar som ger uttryck för kommuners, länsstyrelser och Naturvårdsverkets syn på tillsynsvägledning använts.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> *Naturvårdsverkets internationella arbete*, rapport 5355, februari 2004, Naturvårdsverket.

<sup>2</sup> Producentansvarets betydelse i avfallshanteringen (Riksdagens revisorer 1998/99:11), Naturvårdsverkets tillsynsvägledning – fallet PCB i fogmassor (RRV 2003:3) och Miljögifter från avfallsförbränningen – hur fungerar tillsynen? (RiR 2005:4)

<sup>3</sup> *OECD Environmental Performance Reviews: Sweden* (2004).

<sup>4</sup> Impel Review Initiative (IRI); *A voluntary scheme for reporting and offering advice on inspectorates and inspection procedures*. Granskning av Länsstyrelsen i Stockholm och Miljönämnden i Södertälje, 7–11 mars 2005. (IMPEL = ett informellt nätverk mellan EU:s medlemsstater i frågor som rör miljö-tillsyn och implementering av EG:s miljölagstiftning.)

<sup>5</sup> Skrivelse från miljönämnderna i sju häradskommunerna till regering, riksdag, Riksrevisionen och Sveriges kommuner och landsting 2005-09-15. *Vi får inte tillräckligt stöd för vår miljö-tillsyn och Miljö-kvalitetsmålen skall styra vägledningen*, Dagens Samhälle nr 33 resp. 35, 2005. *Tillsynsvägledning värd namnet och Visst behöver vägledningen bli bättre*, Miljöaktuellt nr 8–9 2005.



## 2 Bakgrund: utformning och genomförande av miljöpolitiken

Detta kapitel ger en bakgrund till iakttagelser vi redovisar i de följande kapitlen 3–5. Det ger en beskrivning av hur miljöpolitiken utformas och genomförs och hur Naturvårdsverket kommer in i båda dessa led. Kapitlet avslutas med en beskrivning av förhållandet mellan regeringen och den centrala förvaltningsmyndigheten Naturvårdsverket samt i vilka former som regeringen kan styra verket.

### 2.1 Om begreppen politikutformning och politikgenomförande

Miljöpolitikens innehåll beslutas av riksdag och regering. Riksdagen beslutar om lagstiftningen, de sexton miljökvalitetsmålen med tillhörande delmål och övergripande åtgärdsstrategier samt om tilldelning av anslag till myndigheterna.

Regeringen styr riket<sup>6</sup>. Den ska verkställa de politiska besluten men samtidigt ta politiska initiativ genom att lämna förslag till riksdagen. Regeringens uppgifter är alltså av två slag: att *genomföra* beslutad politik och att *utforma* förslag till ny, förändrad, politik.

I anslutning till dessa uppgifter kan man tala om två slags verksamheter inom regeringskansli och myndigheter, vilka visserligen är inbördes beroende men skiljer sig åt i syfte och inriktning. Ett slags verksamhet syftar till att beslutad politik ska få faktiska effekter, dvs. att politik ska genomföras. Ett annat slags verksamhet motiveras av behovet av att förändra en given politik med utgångspunkt i samhällsförändringar, nya behov, eventuella tidigare politikmisslyckanden och erfarenheter från genomförandet, dvs. att politik ska utformas.

### 2.2 Regeringens utformning av miljöpolitiken

Centrum för arbetet med att utforma miljöpolitiken ligger hos Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet. Departementet utvidgades den 1 januari 2005 och omfattar nu förutom traditionella miljöfrågor även energi-

---

<sup>6</sup> 6 § 1 kap. *Regeringsformen* (1974:152).

bostads- och samhällsplaneringsfrågor. Antalet anställda är i dag omkring 230 personer.

Departementet förbereder lagförslag, leder och deltar i förhandlingar kring internationella avtal och konventioner samt arbetar fram propositions-  
texter. Det genomför egna utredningar samt bildar arbetsgrupper kring olika  
frågor. Det ansvarar också för offentliga utredningar inom ramen för  
kommittéväsendet.

Man kan få en uppfattning om omfattningen och intensiteten i det poli-  
tikutförande departementsarbetet genom att notera den mängd publika-  
tioner av olika slag som Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet ger ut.  
Från och med 1998 fram till november år 2005 var dessa 333 stycken varav  
66 propositioner och 15 skrivelser till riksdagen. Departementet genomförde  
19 utredningar som publicerades i Ds-serien samt lät publicera 91 utrednings-  
rapporter i SOU-serien.

En stor del av arbetet utförs inom ramen för EU och består i att delta i  
förhandlingar och förberedelser för kommande lagstiftning, i regel EG-  
direktiv, vilka medlemsstaterna förpliktar sig att införliva i sina respektive  
länders nationella miljölagstiftning. Direktivbesluten tas i ministerrådet, men  
frågorna har dessförinnan beretts och förhandlats i arbetsgrupper, expert-  
kommittéer och liknande.

Regeringens ambition är att miljöperspektivet ska bli en integrerad del i  
arbetet även inom sektorer utanför det specifika politikområdet *Allmän  
natur- och miljövård*. Vägtrafik, jordbruk, skogsbruk osv. ska ta ett eget ansvar  
för de miljöfrågor som är förknippade med respektive sektor. Den s.k. sek-  
torsintegreringen innebär att sektorernas övergripande mål också inbegriper  
miljöpolitiska mål för sektorn.

Strävan att uppnå hållbar utveckling i bl.a. ekologisk mening kan ses  
som ett uttryck för denna ambition till helhetssyn och integrering. I Rege-  
ringskansliet arbetar ett särskilt kansli med dessa frågor, samordningskan-  
sliet för hållbar utveckling. Detta är för närvarande placerat inom Miljö- och  
samhällsbyggnadsdepartementet.

## 2.3 Genomförande av miljöpolitiken

### 2.3.1 Styrning genom miljömål

Miljöpolitiken genomförs inom ramen för en mål- och resultatstyrning, vilket  
innebär att deltagare i miljöarbetet inom olika samhällsområden har stor  
frihet att välja väg och medel.<sup>7</sup> Det svenska systemet bygger på en inter-

---

<sup>7</sup> Svenska miljömål – miljöpolitik för ett hållbart Sverige, prop. 1997/98:145, s. 38.



nationellt sett långtgående decentralisering där länsstyrelser, kommuner och andra, såsom företag, organisationer och enskilda medborgare, tar ett eget ansvar och åtminstone formellt sett har ett stort handlingsutrymme.

Miljöpolitiken bygger på en målhierarki med 16 övergripande miljökvalitetsmål. Dessa mål anknyter till den ekologiska dimensionen i begreppet hållbar utveckling och ska beskriva det tillstånd som är långsiktigt ekologiskt hållbart för den svenska miljön.

För att miljö kvalitetsmålen ska kunna användas i praktiskt miljöarbete har vart och ett brutits ned i mer preciserade delmål, vilka beslutats av riksdagen. Kraven på delmålen är att de ska vara tydliga, överskådliga och uppföljningsbara. Enligt regeringens proposition om delmålen ska dessa "ange inriktning och tidsperspektiv i det fortsatta konkreta miljöarbetet" och "kunna tjäna som underlag för regionalt och lokalt miljö- och målarbete".<sup>8</sup> Varje delmål ska vara uppfyllt vid en viss tidpunkt, i många fall år 2010.

Miljömålssystemet innefattar uppföljning av mål och delmål. Miljömålsuppföljningen utförs i kommuner, på länsstyrelser och vid centrala myndigheter. På basis av mätningar och annan information ska den ge en uppfattning om tillståndet i miljön (miljöövervakning) och hur miljöarbetet framskrider i förhållande till miljö kvalitetsmålen. Ansvarig för samordning av den miljömålsrelaterade informationen och för vidare rapportering till regeringen är Miljömålsrådet, ett organ inom Naturvårdsverket.<sup>9</sup>

### 2.3.2 Lagstiftning, normering och tillsyn

Det viktigaste styrmedlet på miljöområdet är lagstiftning och regelverk. Huvuddelen av miljölagstiftningen finns samlad i miljöbalken (1998:808) som trädde i kraft år 1999. Den är resultatet av att ett antal tidigare gällande lagar på olika delområden förts samman och att vissa sammanhållande principer införts, bl.a. de allmänna hänsynsreglerna. Dessutom innehåller balken övergripande bestämmelser om sanktioner, avgifter, miljökonsekvensbeskrivningar och tillståndsprövningar m.m. Den anger i sin portalparagraf målet och syftet med miljölagstiftningen.

Miljöbalken är delvis utformad som en ramlagstiftning med allmänt hållna principer och regler. I praktiken krävs att lagstiftningen konkretiseras och tillämpas anpassat till regionala förhållanden och förändringar i teknik, politik och rättsmedvetande. Beslutande och dömande instanser förväntas genom beslut i enskilda fall bidra till en nationell normering.

---

<sup>8</sup> Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier, prop. 2000/01:130, s. 1 o. 15–16.

<sup>9</sup> Se 15 § förordningen (2001:1096) med instruktion för Naturvårdsverket.

Lagstiftningen bildar utgångspunkt för ett normeringsarbete hos regering (förordningar) och myndigheter (föreskrifter och vägledningsmaterial). Syftet med detta normeringsarbete är att konkretisera lagstiftningen och göra den tillämpbar på enskilda fall på ett över hela landet likformigt och rättssäkert sätt.

Lagstiftningen tillämpas och fullföljs på olika sätt. Ett sätt är att miljöbrott beivras genom domstolsväsendet. Ett annat är att miljöfarliga verksamheter är tillståndspliktiga och underkastas särskilda villkor för att bedrivas. Ett tredje är tillsyn över miljöpåverkande verksamheter.

Tillsyn innebär kontroll så att syftet med miljöbalken säkerställs men kan även innefatta rådgivning och stöd så att lagar och föreskrifter lättare kan följas (1 § 26 kap. miljöbalken). Den utövas av statliga myndigheter, däribland länsstyrelserna, och av kommunala tillsynsmyndigheter. När en tillsynsmyndighet upptäcker brister kan myndigheten besluta om förbud, föreläggande att vidta åtgärder, utkräva miljöstraffavgifter eller, vid misstanke om brott, göra en åtalsanmälan. Tillsynsmyndighetens beslut kan överklagas till länsstyrelsen (om det gäller beslut från kommunal myndighet) och i miljödomstol.

Lagstiftning, normering och tillsyn utgör tillsammans vad man skulle kunna kalla en styrkedja inom miljöpolitiken. För att tillsynsmyndigheterna på ett likformigt och korrekt sätt ska kunna tillämpa en ofta komplex och föränderlig lagstiftning, i många fall av ramkaraktär, krävs stöd och hjälp från centrala expertmyndigheter, dvs. *tillsynsvägledning*. Denna innefattar även samordning, uppföljning och utvärdering av den operativa tillsynen och befinner sig mellan arbetet med att utforma bindande regler och den konkreta tillämpning som sker exempelvis i kommuner och på länsstyrelser.<sup>10</sup>

Det finns ett centralt ansvar för tillsynsvägledning enligt miljöbalken, som är fördelat på tolv myndigheter varav Naturvårdsverket är en (1998:900, 13 §). Naturvårdsverket vägleder länsstyrelsernas och kommunernas tillsynsverksamhet. Länsstyrelserna svarar för tillsynsvägledning inom länet (1998:900, 14 §). Tillsynsvägledningen är inte bindande – länsstyrelser och kommuner har ett eget ansvar för sina beslut. Men vägledningen är ändå ett viktigt led i genomförandet av miljöpolitiska beslut uttryckta i lagstiftning.

### 2.3.3 Implementering av EG-direktiv

Den större delen av regelverket inom miljöområdet baseras på direktiv och förordningar som tillkommit inom EU-samarbetet. Ministerrådets beslut om EG-direktiv ska genomföras i medlemsstaterna, vilket innebär att de ska

---

<sup>10</sup> 3 § förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken.

införliva direktiven i sin egen nationella lagstiftning och se till att direktivens innehåll tillämpas på de områden det gäller.

Ett exempel på EG-direktiv som ska införlivas i den nationella lagstiftningen är det mycket omfattande ramdirektivet för vatten som antogs i december 2000. För att genomföra direktivet har regeringen beslutat att göra betydande förändringar i traditionell struktur för det svenska miljöarbetet. Ett annat exempel är det s.k. IPPC-direktivet om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar, som utfärdades 1996. Det påbjuder en översyn av kraven på tillstånd för miljöfarliga verksamheter. Enligt en förordning som trätt i kraft den 1 januari 2005<sup>11</sup> ska nu de svenska tillsynsmyndigheterna utföra denna översyn.

#### 2.3.4 Övriga styrmedel

Regeringen har även framhållit en rad andra styrmedel som viktiga i miljöpolitiken.<sup>12</sup> Bland dessa kan nämnas stöd till forskning, information och utbildning. Ekonomiska styrmedel som miljörelaterade skatter, avgifter och subventioner har stor betydelse. Dessutom finns marknadsrelaterade styrmedel som miljömärkning, certifiering, miljöledningssystem och den nyligen införda handeln med utsläppsrätter. Andra vägar är att genom köp och skötsel av mark värna om biologisk mångfald.

Staten ger också bidrag till bestämda ändamål, exempelvis till kommunernas miljöinvesteringar, kalkning av sjöar och vattendrag eller till sanering av förorenade områden.

## 2.4 Naturvårdsverket

### 2.4.1 Förvaltningsanslag och sakanslag

Naturvårdsverket hanterar betydande summor statliga medel, för år 2006 närmare tre och en halv miljard kronor, vilket motsvarar mer än två tredjedelar av anslagen inom utgiftsområde 20 (Allmän miljö- och naturvård). Av dessa utgör dock bara 334 miljoner kronor förvaltningsanslag. Antalet anställda är omkring 550. En översikt över anslagen ges i tabell 2.1.

---

<sup>11</sup> Förordningen (2004:989) om översyn av vissa miljöfarliga verksamheter.

<sup>12</sup> Se regeringens skrivelse 2001/02:172 Nationell strategi för hållbar utveckling s. 104.

**Tabell 2.1** Anslag till Naturvårdsverket enligt regleringsbrev för respektive år i miljoner kronor

ANSLAG	2003	2004	2005	2006
Förvaltningsanslag (34:1)	314	323	325	334
Stöd till friluftorganisationer (30:4 ap. 10)	0	15	15	25
Stöd till lokala investeringsprogram (34:1)	361	0	0	0
Stöd till klimatinvesteringar (34:13) inkl. information om klimatfrågor	330	340	50	350
Miljöövervakning (34:2)	211	239	222	222
Åtgärder för biologisk mångfald (34:3)	995	1 441	1 691	1 963
Sanering och återställande av förorenade områden (34:4)	461	330	541	517
Miljöforskning (34:5)	83	84	85	86
<b>Summa</b>	<b>2 755</b>	<b>2 772</b>	<b>2 929</b>	<b>3 497</b>

Förvaltningsanslaget avser de kostnader som Naturvårdsverket har för sin egen verksamhet (administration, operativa kostnader m.m.). Sakanslagen ska användas för att finansiera övriga utgifter som verket har. Bara om regeringen särskilt så beslutar kan ett sakanslag belastas med förvaltningskostnader. Hanteringen av sakanslagen kommer alltså normalt att binda delar av förvaltningsanslagets resurser, t.ex. personalresurser.

Sakanslagen uppgår sammantaget till ett belopp som är nästan tio gånger så stort som verkets eget förvaltningsanslag. Detta är resultatet av en flerårig utveckling. För tio år sedan var motsvarande relation ungefär 2:1.

#### 2.4.2 Organisation

Verksamheten är organiserad i fem avdelningar, varav fyra är utåtriktade och den femte svarar för intern service, stöd och samordning:

- *Avdelningen för verksamhetsstöd och informationsservice (S)*. Ekonomi, IT, kvalitetssäkring, bibliotek m.m.
- *Miljörättsavdelningen (R)*. Miljöjuridik, tillsyn och tillsynsvägledning, vattenverksamhet, förorenade områden, avfall m.m.
- *Naturrekursavdelningen (N)*. Upprättande och skötsel av naturreservat, områdesskydd, viltförvaltning, land- och vattenmiljö, friluftsliv m.m.
- *Avdelningen för hållbar samhällsutveckling (H)*. Klimatfrågor, miljöekonomi, strategi- och utvärderingsarbete, styrmedel, transport- och energifrågor m.m.
- *Miljöanalysavdelning (M)*. Drift och utveckling av miljöövervakningsprogrammet, miljödata och miljöeffekter m.m.

Förutom en verksstab finns under verksledningen fyra sekretariat: för internationella frågor (U), forskning (F), utåtriktad information (I) och personal (P).

### 2.4.3 *Råd och nämnder*

Inom verket finns nio stycken delvis fristående organ, kallade råd, i något fall nämnd. De har bildats vid olika tillfällen på regeringens initiativ. Uppgifter, sammansättning och befogenheter varierar. Exempel är Miljömålsrådet, Tillsyns- och föreskriftsrådet, Rådet för avfallsfrågor och – fr.o.m. 2005 – Rådet för tilldelning av utsläppsrätter.

Naturvårdsverkets instruktion omfattar också råden. Även i regleringsbrevet behandlas de som en del av verket. Råden kan i olika utsträckning fatta egna beslut men har mestadels en beredande eller samrådande roll. Ledamöter utses i vissa fall av regeringen och i andra av Naturvårdsverket. Råden kan ha samrådande eller samordnande uppgifter och i det syftet ha ledamöter som är experter och representanter för myndigheter, sektorer eller intressenter på området. Det är Naturvårdsverket som står för kansliresurserna och verkställer fattade beslut.

### 2.4.4 *Sakverksamheter i organisationen*

På Naturvårdsverket finns en mängd sakverksamheter som utförs på avdelningar och enheter. Verkets organisationsprincip är inte renodlad. "Rättsfrågor" inryms exempelvis på en avdelning (R) där också sakområden som avfall och vattenverksamhet bildar egna enheter. Många sakverksamheter – vattenfrågorna är ett exempel – är samtidigt själva organisatoriskt utspridda över verket och kräver intern samordning för att kunna bedrivas. Enligt en beräkning som gjorts inom Naturvårdsverket består verket av 120 kompetensområden vilka tillsammans ska bilda en helhet. Behoven inom olika områden skiljer sig och experterna blir lätt experter inom ganska avgränsade specialfält.

Många av verkets kontakter utåt är ett resultat av efterfrågan på expertkunskap inom sakområdena. Efterfrågan kan uppstå ur regeringens behov av att utforma och genomföra politik, uttryckt exempelvis i regleringsbrev, men kan även uttrycka vägledningsbehov hos kommuner, länsstyrelser och andra myndigheter eller verksinterna behov. Det finns således argument för olika slags organisatoriska lösningar.

#### 2.4.5 Verket i två roller

Naturvårdsverket är enligt sin instruktion "central förvaltningsmyndighet på miljöområdet". Det finns ingen vedertagen exakt definition av vad detta innebär. Verket arbetar inom ett brett område som dock inte omfattar hela miljöområdet. Det arbetar förhållandevis nära regeringen både när det gäller att genomföra politik och att bistå med att utforma politik.

Enligt sin instruktion (2001:1096 1 §) ska Naturvårdsverket å ena sidan vara pådrivande och samlande i miljöarbetet, vilket uttrycker genomförandeuppgiften. Å andra sidan ska verket bidra med underlag och expertkunskap för regeringens nationella och internationella arbete på miljöområdet, vilket uttrycker rollen att ge stöd åt regeringens politikutformning. Denna senare uppgift återspeglas också i regeringsformen, enligt vilken regeringen vid beredningen av regeringsärenden är ålagd att inhämta behövliga upplysningar och yttranden från berörda myndigheter (2 § 7 kap. RF).

Naturvårdsverket är en s.k. expertmyndighet som ska besitta för regeringen viktiga kunskaper. Verket självt utformar inte politik men deltar i utformningen genom att bistå regeringen utifrån sina kunskaper i sakfrågorna. Regeringen har behov av experter för lagstiftningsarbetet, i arbetet med att ta fram förbättringar och nya idéer samt i EU-arbetet.

#### 2.4.6 Genomförandeuppgifter

Verkets politikgenomförande roll avspeglas tydligt i instruktionen. Förutom att vara "pådrivande och samlande" (1 §) anges här en rad uppgifter som kan knytas till denna roll (3 §). Sålunda ska verket "vägleda, samordna, följa upp och utvärdera miljö- och tillsynsarbetet i förhållande till sektorsmyndigheterna samt andra centrala, regionala och lokala myndigheter". Det ska vidare tillgängliggöra kunskaper, bevaka miljövärdensintressen i mål och ärenden hos myndigheter och i domstolar, verka för en miljömässigt godtagbar avfallshantering och förvärva värdefulla naturområden m.m.

Verket har enligt instruktionen ett särskilt ansvar för 10 av de 16 miljö kvalitetsmålen samt det övergripande ansvaret för "genomförandet av miljöövervakning samt att beskriva och analysera miljö tillståndet och miljöutvecklingen" (2 §, 3 § 3).

Naturvårdsverkets genomförandeuppgifter i övrigt är i instruktionen formulerade på ett ganska allmänt sätt. Uppgifterna beskrivs genomgående som att "driva på", "bevaka", "samordna", "följa upp", "verka för" och ibland som att "finansiera". Verket verkar nästan alltid genom andra men utan att därför ha möjlighet att beordra andra eller instruera andra om hur de ska och måste göra. Det är en central myndighet i ett målstyrt system med kontaktytor åt många håll. Instruktionens uppgift att vägleda andra

myndigheter, även de sektorsmyndigheter som fått ansvar för sektorspolitiska mål, är ett exempel på detta.

En viktig del av Naturvårdsverkets roll som genomförare av miljöpolitiken är att bevilja bidrag eller fördela ut anslagsmedel till olika mottagare som sedan i sin tur ska genomföra ett miljöarbete. De stora summor statliga medel som ställs till verkets disposition genom sakanslagen (jfr tabell 2.1) handlar till stor del om detta.

Naturvårdsverket har också ett generellt uppdrag att återföra erfarenheter och kunskaper från genomförandeaktiviteter som involverar verket och andra myndigheter. Som framgick ovan ska verket enligt instruktionen följa upp och utvärdera miljöarbetet. Mer specifikt ingår detta även som en del i uppgiften att bedriva tillsynsvägledning (1998:900 3 §).

## 2.5 Regeringen och Naturvårdsverket

### 2.5.1 *Den svenska modellen*

Enligt regeringsformen (6 § 11 kap.) lyder Naturvårdsverket som förvaltningsmyndighet under regeringen. Den exakta innebörden av detta är omdiskuterad. Bestämmelsen kan uppfattas som ett uttryck för att myndigheten i princip har att följa föreskrifter av allmän natur och direktiv för särskilda fall som regeringen beslutar.<sup>13</sup>

Den s.k. svenska modellen har vissa konstitutionella och organisatoriska särdrag. Det första är att regeringens beslutsfattande är kollektivt och sker vid regeringssammanträden. Ett statsråd kan vara chef för ett departement men kan inte själv fatta beslut exempelvis i frågor som rör en myndighet som sorterar under departementet. Det andra är att det finns en organisatorisk åtskillnad mellan regeringen och Regeringskansliet å ena sidan och myndigheterna å den andra. Det tredje är att Regeringskansliet och dess departement traditionellt har ett litet omfång i förhållande till de myndigheter som styrs av regeringen. Det senare gäller i jämförelse med andra länder även om Regeringskansliet vuxit kraftigt under senare årtionden.

Undantag från regeringens befogenhet att fatta beslut som rör en statlig myndighets verksamhet anges i 11 kap. 7 § RF. Myndigheternas självständighet garanteras i beslut om ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild eller kommun eller tillämpning av lag. Skälet är rättssäkerhet. Beslut av denna karaktär får inte misstänkas vara påverkade av politiska hänsyn.

---

<sup>13</sup> Jfr Katastrofkommissionens rapport, SOU 2005:104, s. 54–55.

Ett viktigt argument för regeringens principiella ambition att mål- och resultatstyra myndigheterna har att göra med *effektivitet*. Det blir därmed också ett argument att klart skilja regerings- och myndighetsnivå åt. Detaljstyrning av myndigheterna har ansetts vara mindre effektiv i jämförelse med en ordning där de själva ges möjlighet att utforma sin verksamhet för att nå politiskt beslutade mål. Enligt detta synsätt ska myndigheterna ges utrymme för mer självständigt och långsiktigt arbete.

I motsatt riktning verkar regeringens behov av att löpande och med kort varsel kunna använda myndigheten och dess expertkunskaper för att hantera politiska händelser och krav. Departementen har ett ständigt behov av förstärkning med expertis från myndigheterna.

### 2.5.2 Styrformer

Regeringens styrning av Naturvårdsverket är av både långsiktig och mer kortsiktig karaktär (på ett eller två års sikt eller ännu kortare sikt). Den långsiktiga styrningen lägger en grund för den mer kortsiktiga genom instruktionen, precisering av myndighetens roll i det större styrsystemet och regeringens utnämning av verkschef. Den läggs ofta fast i lagar och föreskrifter, också för verkets enskilda verksamheter. Exempel är förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken och förordningen (2004:100) om statsbidrag till åtgärder för utredning och efterbehandling av förorenade områden.

Den mer kortsiktiga styrningen sker till stor del inom ramen för den statliga budgetprocessen och är en form av målstyrning. I regleringsbrev angiver regeringen vilka verksamhetsgrenar myndigheten ska arbeta med, de mål regeringen vill uppnå, de resurser verket tilldelats och ett antal återrapporteringskrav på resultatinformation (måluppfyllelse) att avlämnas i samband med verksamhetsårets årsredovisning. Regleringsbrevet är grunddokumentet för regeringens årliga styrning av myndighetens genomförande- och verksamheter.

Regleringsbrevet anger också ett antal *uppdrag* till myndigheten. Till varje uppdrag utfärdar regeringen regelmässigt ett kortfattat direktiv, där regeringen utvecklar sin avsikt, ger anvisningar om samråd med andra myndigheter och fastställer tidsramen. Uppdragen innebär en regeringsbeställning till verket att utreda en viss fråga eller att ta fram ett specifikt underlagsmaterial.

Uppdrag ges även löpande under året efter särskilda regeringsbeslut, s.k. *särskilda uppdrag*. Särskilda uppdrag innebär i regel krav på snabbare omställning hos verket då de sällan kan planeras in i förväg.

För samordning av arbetet med regleringsbrev, uppdrag och för vissa kontakter finns på Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet en särskild handläggare placerad på administrativa enheten. Många frågor handhas



emellertid i första hand på särskilda sakenheter, exempelvis för naturresurser, kretslopp, hållbar utveckling eller rättsfrågor.

Ovanstående anger i stora drag de formella styrmedel som regeringen förfogar över. Härutöver finns en informell påverkan genom olika slags personliga kontakter mellan myndighet och departement. Budgetprocessen kompletteras sålunda i regel med dialoger med myndigheten där synpunkter inhämtas och avsikter preciseras. Annan informell påverkan kan ske när ett statsråd uttalar sig i medierna utan att explicit rikta sig till myndigheten. Sådana uttalanden kan sedan påverka myndighetens prioriteringar och inriktning.

Förutom dialoger mellan departement och myndighet sker också dagligen kontakter på handläggarnivå som ett led i det löpande arbetet och med informationsutbyte som huvudsakligt syfte. Kontakterna utvecklas kring olika sakfrågor, uppdrag och det internationella arbetet och kan lägga grunden till gemensamma synsätt kring vissa sakfrågor. Denna typ av informell påverkan går i bägge riktningarna. Naturvårdsverket har kunskaper som kan påverka de politiska besluten medan departementet befinner sig närmare de politiska besluten och resurserna. Med EU-arbetet har på senare år de informella kontakterna mellan departement och verk ökat betydligt.



## 3 Uppdragsstyrning: balansen mellan politikutformning och -genomförande

Detta kapitel behandlar balansen mellan politikutformande och politikgenomförande arbete inom Naturvårdsverket. Särskilt presenteras iakttagelser kring EU-arbete och regeringsuppdrag. Kapitlet behandlar också kontakter mellan verk och departement och hur regeringen styrt och påverkat balansen mellan de båda uppgifterna.

### 3.1 Politikutformning och kontakter med regeringen

#### 3.1.1 *Politikutformning som andel av verksamheten*

I föregående kapitel beskrevs två typer av verksamheter inom regering och förvaltning: verksamhet med yttersta syfte att förändra och förnya politiken (politikutformande) respektive verksamhet för att förverkliga fattade beslut (politikgenomförande). Hur ser denna tudelning ut inom Naturvårdsverket?

Av kapitel 2 framgick att Naturvårdsverket enligt sin instruktion ska bedriva båda typerna av verksamhet även om den politikgenomförande uppgiften är mer grundläggande och dominerar både instruktion och regleringsbrev. Många verksamheter är viktiga för båda uppgifterna och bidrar till både utformning och genomförande av politiken. Exempelvis finns verksamheter vars huvuduppgift är att återföra erfarenheter och kunskaper från miljöarbetet. Dessa kan å ena sidan vara viktiga för att förbättra arbetsmetoderna i genomförandet men å andra sidan också ge underlag för att ompröva politiken.

Formen för de verksamheter som är ett stöd till regeringens politikutformning är ofta regeringsuppdrag eller internationella uppdrag. Men det politikutformande arbetet innefattar mer än så och inbegriper exempelvis kontinuerligt bedrivna mätande och utredande verksamheter som ger regeringen ett underlag i det politiska agerandet.

Trots svårigheten att skarpt avgränsa de båda verksamhetstyperna har Riksrevisionen sökt göra en översiktlig kartläggning av årsarbetskrafternas fördelning mellan de två rollerna vid Naturvårdsverkets olika avdelningar och

enheter.<sup>14</sup> Resultatet indikerar att ungefär 115 årsarbetskrafter av 422 ägnas åt den verksamhet som främst är ett stöd åt regeringens politikutformning. Andelen ligger alltså mellan 25 % och 30 % av alla årsarbetskrafter. Exkluderar man verksamheter som mest är internt stöd fördelas årsarbetskräfterna med 40 % på politikutformning och 60 % på politikgenomförande.

Enligt kartläggningen är andelen årsarbetskrafter med inriktning på politikutformning störst i miljöanalysavdelningen (M) och avdelningen för hållbar samhällsutveckling (H).

Varken företrädare för Naturvårdsverket eller företrädare för Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet vill lägga någon principiell synpunkt på fördelningen mellan politikutformning och -genomförande. Departementsföreträdarna uppfattar det bistånd som verket ger regeringen som ett naturligt och självklart led i verkets aktiviteter.

### 3.1.2 *Kontakter mellan departement och verk*

Riksrevisionen konstaterar att både politikutformning och -genomförande kräver nära samarbete och kontakter mellan departement och verk. Kontakternas mönster och karaktär tenderar dock att skilja sig åt. Involveringen i politikutformning kan kräva intensiva, under perioder kanske dagliga, kontakter i anslutning till de sakfrågor det gäller. Inte minst inom ramen för EU-arbetet krävs ofta nära samarbete och koordinering mellan departement och verk. När det gäller det politikgenomförande arbetet finns en tydligare formell styrning främst genom regleringsbrev och instruktion. Uppgifterna år från år är mer förutsägbara och bestäms inte på samma sätt av sådana politiska frågor som kan finnas på agendan ett år för att försvinna nästa.

Enligt företrädare för Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet är kontakterna med Naturvårdsverket tätare än med andra myndigheter inom departementets område. Det beror på att Naturvårdsverket spänner över så många olika områden. Det finns därför både mer institutionaliserade kontakter i form av dialoger och täta dagliga kontakter på alla nivåer mellan företrädare för departement och verk.

---

<sup>14</sup> Kartläggningen har genomförts i en dialog med avdelnings- och funktionschefer där varje enhets verksamhet och uppgifter har bedömts. Detta har varit den enda framkomliga vägen eftersom Naturvårdsverket självt inte tar fram redovisningsmaterial som kan tjäna som underlag. Uppskattningarna är mycket grova. Fluktuationer kan exempelvis ske år från år. För använda definitioner: se bilaga 2.

De mer eller mindre institutionaliserade dialogerna är:

- dialoger på statssekreterar-/GD-nivå (möten 1–2 gånger/år),
- dialoger med administrativ chef/planeringschef (möten 1 gång/månad),
- dialoger mellan sakenheter på departementet och deras motsvarande enheter på Naturvårdsverket (möten 1 gång/månad eller 1 gång varannan månad),
- dialoger kring teman, t.ex. inför stora propositioner (möten när det behövs),
- resultatdialoger med anledning av Naturvårdsverkets årsredovisning (möten i maj–juni varje år).

En stor del av de mer formaliserade kontakterna rör viktiga frågor i förhållandet mellan departement och verk och myndighetens allmänna arbetsuppgifter. Inslaget av "resultatdialog" anknyter till regleringsbrevet och den återrapportering som skett med anledning av detta. Även diskussioner om och avstämningar av regeringsuppdrag och EU-arbetet tas upp i de institutionaliserade dialogerna men tar en större plats i dagliga informella kontakter. Uppdrag till Naturvårdsverket ges alltid via regeringsbeslut, antingen i samband med regleringsbrev eller som särskilda regeringsuppdrag.

Det finns emellertid ett inslag i det politikutformande och regeringsstödjande arbetet som är mindre formaliserat och som består av stöd till departementets löpande arbete. Handläggare på Naturvårdsverket får frågor och kortare informella utredningsuppgifter som inte lyfts till regeringsuppdrag eller får med kort varsel "hoppa in" i en EU-förhandling eller ta fram underlag. Överblicken över dessa kontakter, som ofta sker direkt på handläggarnivå, är begränsad både på departement och verk. Men omfattningen är enligt uppgifter både från departementet och Naturvårdsverket betydande.

## 3.2 Internationellt arbete

### 3.2.1 Faser och roller i EU-arbetet

Naturvårdsverket bistår regeringen i dess EU-arbete i miljöfrågor. Verket medverkar i en *förberedande* fas där innehållet i kommande direktiv tas fram och lagstiftningstext utarbetas. Dess medarbetare deltar på regeringens uppdrag i EU-kommissionens arbetsgrupper och expertkommittéer. I en *beslutsfas* bistår verket regeringen med underlag i beredning av och förhandlingar om direktiv i ministerrådet. *Genomförandefasen* innebär att EG-lagstiftningen ska införlivas i lagstiftning, myndighetsstruktur och miljöarbete i Sverige. En

stor del av biståndet i denna senare fas utgör en del av Naturvårdsverkets genomförandeuppgift.

Många av de regeringsuppdrag som Naturvårdsverket får har att göra med införlivande av EG-direktiv i svensk lagstiftning. Verket får t.ex. uppdrag att ta fram underlag för förordningar, i vilka sedan verket kan ges bemyndiganden att i föreskrifter vidare precisera direktivets implementering. Verkets medarbetare tilldelas även roller i de genomförandekommittéer där representanter för kommissionen och medlemsländerna tillsammans försöker underlätta och driva på genomförandet på nationell nivå. Dessa kommittéer har ofta en viktig roll för att EG-lagstiftningen ska kunna genomföras nationellt.

Verkets medarbetare representerar sig själva som experter när de kallas till kommissionens expertkommittéer i en förberedande fas för att uttala sig om frågor kommissionen vill ha svar på. Vanligen är dessa av teknisk natur. I andra fall sänds medarbetarna ut av regeringen. De får då direktiv inför större förhandlingar och möten om den linje de bör följa. Gränsen mellan tekniska och politiska frågor kan emellertid vara oskarp, och i vissa kommittéer och underställda grupper kombineras direktivförberedande insatser med implementeringsstöd i anslutning till redan beslutade direktiv. Förhandlings-situationer uppkommer och växlar snabbt, vilket kräver improvisationer som inte alltid täcks av givna instruktioner. I praktiken kan verkets medarbetare försättas i situationer där de måste ta avgöranden av politisk art. EU-arbetet innebär därför i praktiken ett tätt och nära samarbete mellan departement och verk och att ett mått av samsyn och tillit växer fram.

### 3.2.2 *Omfattningen av arbetet*

Naturvårdsverket har inte gjort några sammanställningar av hur mycket resurser verket lägger ned totalt på att bistå regeringen i EU-arbetet på olika sätt. I ett internt projekt<sup>15</sup> som Naturvårdsverket genomförde under 2003 om verkets internationella arbete kom man emellertid fram till att verket år 2003 lade 16 personår på den del av EU-arbetet som innebär att delta i EU-kommissionens expertgrupper och genomförandekommittéer och i ministerrådsarbetet. Kartläggningen visade för övrigt att Naturvårdsverket totalt lade ca 50 personår på internationellt arbete.

Det har också framförts från både departement och verk att det förekommer alltför ad hoc-betonade frågor i EU (t.ex. hearingar, möten med intresseorganisationer och miljöorganisationer) där departementet begär

---

<sup>15</sup> Naturvårdsverket rapport 5355.

Naturvårdsverkets medverkan, ofta med kort varsel och med små möjligheter till förberedelser.

Det internationella arbetet – och EU-arbetet i synnerhet – leder ofta till att Sverige binder upp sig till avrapporteringar av olika slag, som bl.a. ska ligga till grund för internationella jämförelser. Ett exempel är EU:s nya avfallsstatistikförordning som ska börja tillämpas år 2006. Enligt beräkningar som gjorts på Naturvårdsverket skulle bara det åtagandet kräva omkring 10 årsarbetskrafter fördelat på verket och SCB.

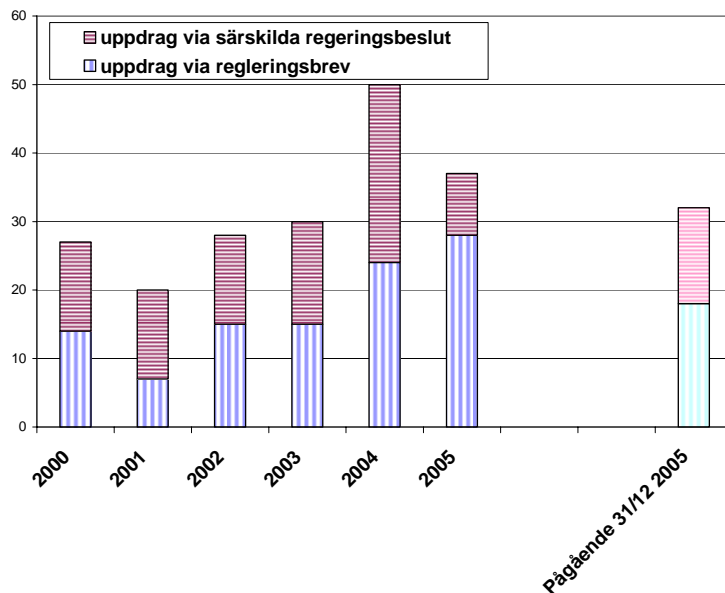
### 3.3 Regeringsuppdragen

#### 3.3.1 *Omfattning och inriktning*

Vi har med underlag från Naturvårdsverket summerat antalet avrapporterade regeringsuppdrag under budgetåren 2000–2005 samt pågående uppdrag per den 31 december 2005. Hela underlaget är 224 uppdrag, som fördelas över åren som visas i diagram 3.1 nedan. 192 av dessa är avrapporterade medan 32 ännu inte avrapporterats. Diagrammet visar att antalet regeringsuppdrag tenderar att öka. År 2004 avrapporterades så mycket som 50 uppdrag. År 2005 avrapporterades färre (37) men detta år har ändå det näst högsta antalet. Ett stort antal uppdrag (32) pågår vid årsskiftet 2005/2006, vilket pekar på ett fortsatt högt antal. Fördelningen mellan uppdrag som ges via det årliga regleringsbrevet och de som ges via särskilda regeringsbeslut under respektive verksamhetsår är i stort densamma år för år, omkring hälften av varje.

Uppdragens karaktär och storlek varierar dock: Det förekommer både korta uppdrag utförda av en person under en eller två månader och uppdrag som sträcker sig över flera år. Exempel på det senare är ett tvåårigt uppdrag att utarbeta ett system för Sveriges rapportering enligt Kyotoprotokollet samt en kartläggning av dioxiner. Det finns också "stående" uppdrag som återkommer årligen. I regleringsbrevet finns numera också återrapporteringskrav som ska avrapporteras i särskild ordning. Dessa är inräknade i diagram 3.1. Däremot har vi tagit bort uppdragen att lämna budgetprognoser.

**Diagram 3.1** Rapporterade regeringsuppdrag från Naturvårdsverket år 2000–2005 samt pågående den 31 december 2005



**Tabell 3.1** Diarieförda uppdrag 2000-2005 fördelade på avdelningar

År / avdelning	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Miljörättsavd. R	6	14	15	15	3	9
Hållbar samhällsutv avd. H	4	6	4	10	19	9
Naturresursavd. N	3	7	14	8	7	9
Miljöanalysavd. M	2	1	2	3	2	5
Internationella U	1	0	1	1	1	4
Övriga (I, F, P, S)	3	2	2	6	3	4
<b>Totalt</b>	<b>19</b>	<b>30</b>	<b>38</b>	<b>43</b>	<b>35</b>	<b>40</b>

I tabell 3.1 har vi summerat diarieförda uppdrag per avdelning och funktion. Tabellen skiljer sig från diagrammet därigenom att den summerar antal uppdrag som kommit in till verket, inte de som avrapporterats. Även här finns en stigande tendens även om diagrammets "topp" år 2004 här snarast kan avläsas året före. Miljörättsavdelningen, avdelningen för hållbar samhällsutveckling och naturresursavdelningen ansvarar alla för många uppdrag medan miljöanalysavdelningen står för relativt få vari dock ingår några av de största. Fördelningen varierar mellan åren och varje avdelning har egna toppar vissa år.

För att närmare belysa bakgrunden till dessa toppar har vi fördelat aktuella uppdrag utifrån ärendeområden enligt tilldelade diarienummer. Över 50 % av uppdragen har registrerats på ärendeområdet Miljörätt/hållbar samhällsutveckling. Inom detta område har ärendegruppen Avfallshantering



registrerats med flest uppdrag. Uppdrag genereras ofta inom vissa ärendegrupper koncentrerat under vissa tidsperioder medan de under andra år förekommer sparsamt eller inte alls. Detta har att göra med att fokus för politiken växlar, vilket bl.a. tagit sig uttryck i att regeringen lagt fram propositioner med anknytning till området, där olika följduppdrag till Naturvårdsverket skrivits in. Genom dessa skrivningar binder regeringen upp sig till att vissa uppdrag ska genomföras.

Naturvårdsverket kommer att ha ett mycket stort antal uppdrag att arbeta med under verksamhetsåret 2006: åtminstone ett drygt 80-tal. En betydande del har genererats via 1) den miljömålsproposition (prop. 2004/05:150) som lades fram i maj år 2005, 2) en skrivelse om en nationell strategi för havsmiljön (skr. 2004/05:173) som kom i juni samt 3) en proposition om klimatfrågan som väntas vid början av år 2006. Naturvårdsverket har reagerat på mängden lämnade uppdrag och till regeringen framfört vad verket måste avstå från att göra till följd av uppdragsmängden.

Alla uppdrag är inte direkt och uttryckligen en del av politikutformningen. I vissa fall kan de vara kopplade till genomförandeuppgifter. Ett sådant uppdrag är att ta fram en handbok i anslutning till EG:s vattendirektiv. Ett annat är att utforma en satsning på kommunal naturvård. Det är dock rimligt att i huvudsak betrakta uppdragen som en del av politikutformningen. De uttrycker behov regeringen har, och regeringen tar verkets resurser i anspråk under specificerade villkor som den bestämmer. Det är också regeringen som direkt ska ta ställning till resultatet.

### 3.3.2 *Hur uppdrag kommer till*

Det finns flera anledningar till att så många regeringsuppdrag läggs på Naturvårdsverket. Miljöområdet är ett brett politikområde präglad av ständiga förändringar och nyheter. Kunskapsbrister identifieras regelbundet i regeringens utredningar och inte minst genom Naturvårdsverkets egen verksamhet. Införandet av miljöbalken, beslut om miljömål och stora propositioner (t.ex. om kretslopp) m.m. har medfört många regeringsuppdrag. EG:s lagstiftning på området är omfattande och utvecklas ständigt. Detta skapar behov av underlag och utredningar. Regeringsuppdrag kommer också till genom att en viss fråga uppmärksammas politiskt och medialt och att regeringen därför vill ha frågan utredd. Uppdrag uppkommer även som ett resultat av partipolitiska uppgörelser och kompromisser eller av att redan gjorda politiska utspel måste underbyggas, konkretiseras och utvecklas. Slutligen är det inte heller ovanligt att regeringsuppdrag som avslutats leder till nya.

Vi nämnde ovan att i det dagliga utbytet mellan handläggare på departement och verk ofta kan uppkomma ett slags informella uppdrag. En tjänsteman på departementet ber en handläggare på Naturvårdsverket att "titta lite närmare" på en fråga. Frågan kan ha väckts politiskt eller vara en utlöpare av det dagliga arbetet på departementet men växer gradvis till att också bli ett formellt uppdrag. Intervjuade personer säger att det inte är ovanligt att enskilda handläggare på både departement och verk söker väcka och driva frågor inom det egna området för att så småningom lyfta dem till formella regeringsuppdrag.

Källan till idéer som senare leder fram till regeringsuppdrag kan sålunda ibland finnas hos Naturvårdsverket självt. Samtidigt har företrädare för både departementet och Naturvårdsverket påpekat att ett av regeringens syften med uppdrag är att rikta verkets uppmärksamhet mot ett visst område.

Det finns delvis olika syn på Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet och på Naturvårdsverket huruvida regeringsuppdragen bör komma samlade i regleringsbrevet eller om de även bör komma löpande under året i form av särskilda uppdrag. Företrädare för departementet anser att det behövs särskilda uppdrag för att de ska kunna hantera frågor som dyker upp med kort varsel och där tiden för genomförande är kort. Det är också möjligt att i de särskilda uppdragen ge tydligare och längre uppdragsbeskrivningar.

Företrädare för Naturvårdsverket har framfört att de hellre skulle se att alla regeringsuppdrag kom i samband med regleringsbrevet, eftersom det skulle tvinga departementet att prioritera och tänka igenom vilka regeringsuppdrag som är viktiga och hur de belastar verkets resurser. Allmänt finns ett starkt önskemål från chefer på Naturvårdsverket att regeringen begränsar och prioriterar hårdare bland uppdragen och inte låser fast sig i omfattande åtaganden i propositionerna. Undviks särskilda uppdrag blir också behovet av att göra omprioriteringar i Naturvårdsverkets fastställda verksamhetsplan mindre.

### 3.3.3 *Mottagande, användning och feedback*

Från Naturvårdsverkets sida har det framkommit synpunkter på hur avrapporterade uppdrag tas emot och används. Om uppdrag inte kommit till användning, vilket förekommer, visar detta, menar man, att de från början kunnat ifrågasättas. Man vänder sig också mot att uppdrag ibland formuleras "svepande" och allmänt. Detta kan leda till svårigheter att planera och resurs-sätta, menar man, men också till att olika uppdrag inte samordnas fastän de har liknande innehåll. Företrädare för Naturvårdsverket framhåller att departementets överblick, styrning, sammanvägning och prioritering av uppdragen är svag.

Företrädare för Naturvårdsverket har också framfört kritik mot departementets återföring av uppdragen. Det kan ibland vara svårt att få veta varför ett visst uppdrag är viktigt eller hur den politiska bakgrunden ser ut. Sedan uppdragen avrapporterats uttrycks sällan positiva eller negativa synpunkter i en direkt dialog. Därefter är det ofta svårt att följa uppdragets vidare öden och användning och vad som förorsakar eventuella stillestånd i den fortsatta processen. Ett intryck man fått på Naturvårdsverket är att en betydande del av uppdragen inte leder fram till något och att en frågas politiska vikt kan ha minskat kraftigt efter den tid det tagit att producera rapporten. Man framhåller hur viktig relevant feedback, även negativ, är särskilt för handläggarnas arbetsmotivation och resultat.

Företrädare för departementet anför gentemot dessa synpunkter att det alltid är svårt att förutse hur den politiska situationen ska utvecklas. Därför kan inte heller rapporter och förslag alltid tas om hand omedelbart. Det finns också försök med att införa en mer systematisk dialog i samband med avlämnandet av rapporter. Vidare framhåller man att uppdrag ibland avrapporteras i ett skick som inte gör dem användbara i beredningsprocessen på Regeringskansliet.

Vidare framhåller företrädare för departementet att uppdragen behandlas inom ramen för de olika dialoger och kontakter som förekommer mellan departement och verk. Det finns alltså möjlighet att i förväg diskutera uppdragens omfattning och tiden för avrapporteringen så att verkets löpande planering underlättas. Det finns då också möjlighet att ställa frågor om uppdrag som tidigare avrapporterats liksom möjligheter att precisera de kortfattade direktivtexterna. Hur Naturvårdsverket i övrigt passar in uppdragen i sin planering är, enligt företrädare för departementet, verkets eget beslut. Man understryker att Naturvårdsverket är en stor organisation. Ramen för uppdragsverksamheten måste dock betraktas som given genom skrivningarna i de propositioner riksdagen beslutat om. Det dialogerna kan tillföra ligger på marginalen av detta.

Från Naturvårdsverkets sida framhåller man att dialogerna är bra för att avgränsa enskilda uppdrag. Men den viktiga delen av resursplaneringen och ansträngningarna att tolka och begripa uppdragen är ofta redan gjord när dialogerna sker. De påverkar helheten i begränsad utsträckning. Helhetsramen läggs i själva verket fast på ett tidigt stadium, utan överblick och sammanvägning, redan när propositioner och skrivelser förbereds och uppdragen skrivs in i dessa.

### 3.4 Konsekvenser av uppdrag och EU-arbete på myndighetsnivå

Naturvårdsverket får inga särskilda medel för regeringsuppdrag eller för att bistå regeringens EU-arbete. Detta belastar förvaltningsanslaget, då sakanlagen i regel inte kan användas. Det uppstår följaktligen en konkurrens om resurserna mellan uppdragen och de verksamheter som verket fått i uppgift att driva i instruktion och regleringsbrev. En viss del av den senare verksamheten måste nedprioriteras och/eller senareläggas. Regeringen lägger ofta uppdrag för att rikta verkets uppmärksamhet mot en viss fråga. Effekten av detta kan bli paradoxal såtillvida att uppdragen minskar resurserna för Naturvårdsverket att driva instruktionsenlig "egen" verksamhet på just det området. Exempel på områden där detta skett under senare år är klimat, vatten och avfall.

En annan effekt är att den mer detaljinriktade styrningen, som uppdragen innebär, ersätter målstyrning. Företrädare för Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet menar dock att det inte behöver föreligga någon konflikt mellan målstyrning och detaljstyrning. På exempelvis avfallsområdet är målen otydliga och täcker inte hela området. Där finns heller inget särskilt anslag till Naturvårdsverket som regeringen kan styra med. Därför anser man att området bör styras med uppdrag.

En nackdel med regeringsuppdragen, som hävdats inom Naturvårdsverket, är att dessa kan leda till att verket löpande måste inrätta resurskrävande funktioner, t.ex. för att upprätta och underhålla register och webbtjänster. Också fördelar med regeringsuppdragen anges, t.ex. att det blir lättare att ställa krav på andra aktörer där detta är nödvändigt.

Enligt företrädare för departementet finns inget krav på Naturvårdsverket att uppdragen ska prioriteras före annan verksamhet. Men enligt Naturvårdsverket blir det ändå så. En uppdragsrapport är ett konkret resultat som ska åstadkommas. Det finns en deadline som fungerar på annat sätt än i den politikgenomförande verksamheten och som tenderar att ge företräde.

På Naturvårdsverket framhåller man att regeringsuppdragen – vare sig de ges i regleringsbrev eller som särskilda uppdrag – får stora konsekvenser för planeringen. Detta blir till stor del ett problem för varje avdelning även om vissa omfördelningar av uppdrag kan göras centralt. Ett sätt att lösa frågan för verket är att lägga verksamheter utanför organisationen. Företrädare både för Naturvårdsverket och länsstyrelser påpekar att många uppdrag genererar informationsinsamling och även följduppdrag vid länsstyrelserna.

Konsekvenserna av uppdrag och EU-arbete upplevs påtagligt även på andra sätt av de miljöhandläggare och chefer vi intervjuat på länsstyrelser och i kommuner. De upplever att experter man tidigare kunnat rådfråga ofta är upptagna med EU-frågor eller regeringsuppdrag. De framhåller också att

verkets expertkunskaper ”tunnats ut” och inte är lika handfast rotade i det lokala och regionala arbetet som tidigare.

När det gäller EU-arbetet har företrädare för Naturvårdsverket bl.a. nämnt vattenfrågorna, där man haft svårt att bemanna alla de arbetsgrupper och kommittéer som finns under EU-kommissionen. Verket efterlyser en prioritering från Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementets sida av vilka grupper som är viktigast. Företrädare för departementet anser dock detta vara Naturvårdsverkets ansvar och uppgift.

## 3.5 Uppgiften att genomföra politiken

### 3.5.1 *Instruktion och regleringsbrev*

Instruktionen anger vissa grunduppgifter för Naturvårdsverket (jämför kapitel 2). Den ger ringa vägledning för prioriteringar på kort sikt eller för fokusering och koncentration av verkets ansträngningar, vilket inte heller är dess syfte. När det gäller mer kortsiktig prioritering och planering är regleringsbrevens av större betydelse. Tidigare ändrade dessa i hög grad struktur och innehåll mellan olika år, något som dock ej skett de senaste åren. Detta har enligt företrädare för Naturvårdsverket varit positivt och underlättat verkets anpassning till de krav som framförts där.

Vi har frågat tre av verkets avdelningschefer om vad de i första hand anser styr verksamhet och planering på respektive avdelning. Regleringsbrevet nämns härvid vid sidan av andra faktorer såsom miljökvalitetsmålen, innehållet i propositioner och internationella konventioner och rättsakter. Dessa andra faktorer behöver naturligtvis inte stå i motsättning till regleringsbrevet, och de olika dokumenten spelar olika roller i arbetet med att planera och prioritera i verksamheten. Regleringsbrevet är dock långtifrån ensamt om att styra verksamheten.

### 3.5.2 *Exemplet tillsynsvägledning*

Vid vissa tillfällen använder regeringen regleringsbrevet för att markera en önskan om ändrad inriktning eller prioritering för verket. Som ovan påpekats kan regeringsuppdrag spela samma roll.

I regleringsbrevet för år 2005 markerar regeringen sålunda en vilja att verket ska satsa mer på tillsynsvägledning. Detta har skett genom att under verksamhetsgrenen *Tillsyn och normgivning* formulera så många som fyra mål med tillhörande återrapporteringskrav. Tre av målen anknyter till tre aktuella uppgifter: föreskrifter och allmänna råd för genomförande av EG:s

ramdirektiv för vatten, tillsynsvägledning i anslutning till den förordning (2004:989) som implementerar EG:s IPPC-direktiv samt vägledning om avfall. Det fjärde målet är mycket allmänt formulerat. Det säger att verket vid slutet av året ska ha

genom en mer effektiv tillsynsvägledning förbättrat förutsättningarna för miljöbalkens tillämpning hos kommuner och länsstyrelser jämfört med föregående år.

Vidare sägs med anknytning till målet att verket ska återrapportera följande:

1. Nya och reviderade allmänna råd och övriga insatser.
2. Direkta effekter, bedömning av måluppfyllelsen samt vilka åtgärder verket avser att vidta kommande år.

Regeringen har uppenbarligen gjort bedömningen att verkets tillsynsvägledning inte uppnår tillräckliga resultat och vill nu att verket ska ändra på detta, lösa "problemet" och ta fram en plan. Enligt Riksrevisionens intervjuer står det också klart att verket verkligen uppfattat detta som en anvisning att förändra inriktningen.

Företrädare för Naturvårdsverket menar att det inte är lätt att driva frågan om att prioritera tillsynsvägledning eftersom detta kräver förändringar på flera håll i verket. Det finns en enhet som allmänt svarar för tillsynsvägledning, men specifikt bedrivs den av olika sakenheter. Dessa har också andra uppgifter som kan vara deras huvuduppgifter eller vara sådana som särskilt prioriterats i regleringsbrev och i verkets planering, exempelvis regeringsuppdrag och internationellt arbete. Regeringens olika önskemål om vad verket bör göra kan alltså här ställas i motsättning till varandra.

På departementet finns ambitioner att förbättra regleringsbreven så att regeringens önskemål bättre ska slå igenom. Ett problem i detta sammanhang är att det inte finns någon med total överblick över alla de uppdrag som regeringen gett till verket, hur de kommer till, utvecklas och sedan samordnas i ett politikutformande arbete i samband med propositioner. Än mindre finns en överblick över denna process i förhållande till de uppgifter som i övrigt ges i regleringsbreven och de krav på resultatåterföring dessa innehåller.

### 3.5.3 Återföring, uppföljning och utvärdering

De problem angående tillsyn och tillsynsvägledning som låg bakom skrivningarna i regleringsbrevet för år 2005 kom enligt flera källor till regeringens kännedom främst genom en OECD-rapport publicerad sommaren 2004<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> OECD Environmental Performance Reviews: Sweden.

Dessutom hade viss information vid olika tillfällen förmedlats från kommuner och länsstyrelser. Naturvårdsverkets roll tycks ha varit begränsad men i vissa av verkets uppdragsrapporter i specifika frågor har dock brister i tillsynen påpekats.

Regleringsbrevets målstyrning förutsätter en systematisk uppföljning och utvärdering av arbetet. Riksrevisionen har inte funnit att detta skett när det gäller tillsyn och tillsynsvägledning.

Naturvårdsverket har enligt förordningen om tillsyn enligt miljöbalken ett ansvar som inkluderar uppföljning och utvärdering av den operativa tillsynen. Riksrevisionen konstaterade i sin rapport om miljögifter från avfallsförbränning<sup>17</sup> att Naturvårdsverket inte gjort några utvärderingar av tillsynen, vare sig på avfallsområdet eller andra områden, som visar om de operativa tillsynsmyndigheterna uppfyller kraven i 26 kap. miljöbalken om tillsyn.<sup>18</sup> Senast Naturvårdsverket genomförde en uppföljning och utvärdering av den operativa tillsynen var år 2002<sup>19</sup> och denna utgick inte från kraven i 26 kap. miljöbalken. De nya skrivningarna om tillsyn och tillsynsvägledning i regleringsbrevet innebär emellertid att verket måste genomföra någon form av uppföljning och utvärdering av tillsynen.

### 3.6 Slutsatser

Riksrevisionen konstaterar att Naturvårdsverkets arbete med att stödja regeringen i dess politikutformande arbete tar betydande utrymme. Inklusivt EU-arbete har omkring 40 % av verksamheten med undantag för det interna stödet denna inriktning. Såväl antalet regeringsuppdrag som EU-arbetet har växt i omfattning under de senaste tio åren.

En effekt av att Naturvårdsverket kommit att knytas närmare till regeringen och dess specifika efterfrågan på verkets kunskaper är att handläggare på verket får färre tillfällen till kontakter med det praktiska arbete som bedrivs i kommuner och på länsstyrelser. Sådana kontakter är viktiga då de både konkretiserar och förnyar kunskaperna. De påverkar också verkets förmåga att ge stöd till regeringen och återföra kunskaper om det operativa miljöarbetet.

Riksrevisionen konstaterar att utvecklingen ställt Naturvårdsverket i en svår situation eftersom förvaltningsanslaget närmast varit konstant medan både politikutformande och genomförande uppgifter ökat. Förändringarna är av den digniteten att enbart effektivisering knappast kan lösa problemet. En

---

<sup>17</sup> RiR 2005:4.

<sup>18</sup> Enligt 26 kap. 1 § ska tillsynsmyndigheterna säkerställa syftet med miljölagstiftningen genom att i nödvändig utsträckning kontrollera efterlevnaden. De ska vidare genom rådgivning och information m.m. skapa förutsättningar för att miljöbalkens ändamål ska kunna tillgodoses.

<sup>19</sup> *Förutsättningarna för den operativa tillsynen enligt miljöbalken – uppföljning och utvärdering*, rapport 5209, juni 2002, Naturvårdsverket.

hårdare prioritering bland genomförandeuppgifterna kräver emellertid stöd och ledning från regeringen.

Balansen mellan stöd till politikutformning och politikgenomförande har alltså ändrats på Naturvårdsverket. Detta har skett, såvitt Riksrevisionen kunnat finna, utan några principiella ställningstaganden, vare sig inom Naturvårdsverket eller regeringen, till huruvida förändringen bidrar till ett effektivt utbyte av Naturvårdsverkets resurser som helhet. Förändringen förefaller inte vara resultatet av någon medveten styrning. Snarare är det fråga om en glidande utveckling som regeringen inte har haft någon kontroll över.

Det ökade inslaget av regeringsuppdrag och EU-relaterat arbete som stöd till regeringen, har i motsvarande grad inneburit ett ökat inslag av detaljstyrning av Naturvårdsverket. Principiellt avviker denna detaljstyrning från den målstyrning som annars är utgångspunkten för regeringens styrning av myndigheterna och som allmänt ska tillämpas på miljöområdet. Riksrevisionen konstaterar att mängden detaljstyrning och bristen på överblick och kontroll över uppkomsten av uppdrag försvårat regeringens möjligheter att målstyra Naturvårdsverket. Regeringen har på detta sätt även försvagat förutsättningarna för Naturvårdsverket att verksamhetsplanera långsiktigt och självständigt eller prioritera och samla kraft kring genomförandeuppgifter.



## 4 Naturvårdsverkets roll i vägledningen av regionalt och lokalt miljöarbete

I det här kapitlet presenterar Riksrevisionen sina iakttagelser om Naturvårdsverkets roll som ansvarigt för olika former av vägledning. Med vägledning avses dels stöd och råd *i allmänhet* till regionala och lokala myndigheter med genomförandeuppgifter i miljöpolitiken, dels *tillsynsvägledning*, som omfattar stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna och därutöver samordning, uppföljning och utvärdering av den operativa tillsynen.

Inledningsvis beskriver vi regler och ansvar för vägledning och vad vägledningen består av. Därefter följer först ett avsnitt där Riksrevisionen redovisar synpunkter från länsstyrelser och kommuner på konsekvenser av brister i Naturvårdsverkets vägledning. Sedan följer ett avsnitt där Riksrevisionen redovisar hur behovet av vägledning upplevs av länsstyrelser och kommuner och hur Naturvårdsverket uppfattar sin roll som vägledare. Därefter beskriver vi uppkomsten av informella samverkansorgan för inbördes stöd mellan myndigheter. Avslutningsvis redovisar Riksrevisionen sina slutsatser om Naturvårdsverkets roll som vägledare och om regeringens ansvar för att utforma rollen.

### 4.1 Vägledningens roll

#### 4.1.1 Regler om vägledning

Naturvårdsverket har ett lagstadgat ansvar för tillsynsvägledning.<sup>20</sup> Tillsyn och tillsynsvägledning är reglerade dels i 26 kap. miljöbalken, dels i förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken. Tillsynsvägledning definieras i 3 § i denna förordning som sådan tillsyn som består av utvärdering, uppföljning och samordning av den operativa tillsynen samt stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna<sup>21</sup>. Enligt 13 § i förordningen har Naturvårdsverket det centrala ansvaret för tillsynsvägledningen vad gäller miljöbalkens tillämpning inom vissa utpekade områden<sup>22</sup>. Enligt 14 § i förordningen ska

<sup>20</sup> Det centrala vägledningsansvaret för tillsyn enligt miljöbalken är fördelat på tolv myndigheter. Vår granskning berör endast Naturvårdsverkets tillsynsvägledning.

<sup>21</sup> Operativa tillsynsmyndigheter är länsstyrelser och kommunala nämnder, som under sig har miljöförvaltningar eller motsvarande.

<sup>22</sup> Enligt 13 § förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken har Naturvårdsverket det centrala ansvaret för tillsynsvägledningen vad gäller miljöbalkens tillämpning inom följande områden:

länsstyrelserna svara för tillsynsvägledningen i sina respektive län. Naturvårdsverkets tillsynsvägledning riktar sig till både länsstyrelser och kommuner, medan länsstyrelsernas tillsynsvägledning riktar sig till kommunerna i länet.

Vidare har Naturvårdsverket i sin instruktion ett allmänt formulerat ansvar för vägledning. Enligt 3 § i instruktionen ska verket särskilt "vägleda, samordna, följa upp och utvärdera miljö- och tillsynsarbetet i förhållande till sektorsmyndigheterna samt andra centrala, regionala och lokala myndigheter". Ett utflöde av detta mer allmänt formulerade vägledningsansvar är stöd och råd som verket ger, främst till länsstyrelser och kommuner, för andra genomförandeuppgifter än tillsyn. Det gäller t.ex. arbetet med miljöövervakning, vattenvård, bevarande av biologisk mångfald och efterbehandling av förorenade områden.

#### 4.1.2 Hur är ansvaret för vägledningen organiserat?

Ansvaret för vägledningen vid Naturvårdsverket är uppdelat på de sakenheter på olika avdelningar som ansvarar för respektive frågor. Tillsynsenheten vid rättsavdelningen har dock ansvar för att samordna verkets vägledning internt och för att bedriva utvecklingsarbete i mer generella tillsynsfrågor, t.ex. om tillsynsmetodik.

Ett av de råd och nämnder som finns inom Naturvårdsverket är Tillsyns- och föreskriftsrådet. I rådet ingår representanter för de centrala myndigheter som har ansvar för tillsynsvägledningen enligt förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken samt Generalläkaren (Försvarsmakten) och representanter för länsstyrelser och kommuner. Rådet är ett organ för samråd och samverkan som rör myndigheternas arbete med tillsyn och föreskrifter enligt miljöbalken. Rådet har inte någon vägledande roll, men en del av det material som rådet lägger ut på sin hemsida, t.ex. aktuell lagstiftning och ett tillsynsarkiv med "goda exempel", kan vara ett stöd för länsstyrelser och kommuner i deras tillsynsarbete.

Vid länsstyrelserna är ansvaret för tillsynsvägledningen gentemot kommunerna vanligtvis placerat vid miljöskydds enheterna.

Vid Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet har ett särskilt ansvar för frågor om tillsynsvägledning knutits till rättsenheten. För frågor om vägledning som inte är tillsynsvägledning finns inget utpekad ansvar på

---

Miljöfarlig verksamhet (ej hälsoskydd, ej jordbruksområdet eller djurhållande verksamhet), miljökvalitetsnormer, miljökonsekvensbeskrivningar, skydd av områden och skydd av djur- och växtarter, förorenade områden, vattenverksamhet, täkter och vilthägn, kemiska produkter och biotekniska organismer (skydd mot effekter i den yttre miljön vid spridning eller annan användning av kemiska eller biologiska bekämpningsmedel samt allmänhetens hantering av drivmedel och bränslen, ämnen som bryter ned ozonskiktet, HFC och batterier), avfall och producentansvar (avseende skydd för den yttre miljön i samband med hantering av farligt avfall utom jordbruks- och sjukvårdsavfall).

departementet. I den mån frågorna berör departementet hanteras de av respektive sakenhet.

#### 4.1.3 *Vad består Naturvårdsverkets vägledning av?*

Naturvårdsverkets vägledning är framför allt skriftlig, i form av allmänna råd, handböcker, branschfaktablad och information på Naturvårdsverkets hemsida. Handböckerna är enligt Naturvårdsverket samlade dokument om det regelverk som gäller inom olika områden. De innehåller faktaupplysningar samt utdrag ur Naturvårdsverkets allmänna råd. Allmänna råd är Naturvårdsverkets tolkning av reglerna i miljöbalken och innehåller generella rekommendationer om tillämpning av lagar och regler. Branschfaktabladen innehåller mer teknisk vägledning inom vissa branscher och ska vara till stöd och hjälp vid tillsyns- och prövningsärenden.

Till den muntliga vägledningen hör Naturvårdsverkets juristjour dit länsstyrelser och kommuner kan vända sig för att få vägledning i miljörättsliga frågor via telefon. Naturvårdsverket har också ett system med branschexperter, där några personer anställda vid kommuner och länsstyrelser får ersättning enligt avtal från Naturvårdsverket för att svara på frågor inom sina respektive områden.<sup>23</sup>

Naturvårdsverket arrangerar ibland handläggarträffar eller deltar i träffar som anordnas av länsstyrelserna. Det kan t.ex. vara träffar för tillsynshandläggare och naturvårdshandläggare. Syftet med träffarna är att utbyta information. Naturvårdsverket medverkar också vid andra seminarier och konferenser och informerar då om t.ex. ny lagstiftning och aktuella rättsfall.

När Naturvårdsverket yttrar sig eller för talan i olika rättsliga processer kan det få betydelse för rättstillämpningen och därmed vara vägledande t.ex. för tillsynen.

#### 4.1.4 *Riksrevisionens utgångspunkt och tillvägagångssätt*

Riksrevisionens utgångspunkt är att vägledning har stor betydelse som ett led i genomförandet av miljöpolitiken. Särskilt betydelsefull är tillsynsvägledningen som ett led i att genomdriva miljölagstiftningen. Men även annan vägledning än tillsynsvägledning, i form av stöd och råd i olika genomförandeuppgifter, blir ofta ett viktigt led i genomförandet.

Mot bakgrund av tillsynsvägledningens betydelse och Naturvårdsverkets ansvar för denna har Riksrevisionen i första hand undersökt hur tillsynsvägledningen fungerar. Vi har intervjuat ansvariga för tillsyn vid länsstyrelser

---

<sup>23</sup> Branschexpertsystemet avser främst miljöfarlig verksamhet, t.ex. tillverkningsverksamhet och annan industriverksamhet.

och kommuner för att få deras syn på Naturvårdsverkets tillsynsvägledning. Också företrädare för Naturvårdsverket har fått ge sin syn på verkets tillsynsvägledning. Ett par branschorganisationer har dessutom intervjuats.

Vi har vidare inhämtat synpunkter på Naturvårdsverkets vägledning, i form av stöd och råd, på andra områden i genomförandet av miljöpolitiken. De områden vi studerat är naturvård, vattenvård, avfall, sanering av förorenade områden och miljöövervakning. Företrädare för Naturvårdsverket och länsstyrelser har intervjuats. Syftet har varit att se om våra iakttagelser och slutsatser om Naturvårdsverkets tillsynsvägledning även är giltiga för vägledningen på dessa områden.

För att stämna av generaliserbarheten i de iakttagelser Riksrevisionen gjort om vägledningen och Naturvårdsverkets roll som ansvarigt för vägledning, har vi använt tidigare rapporter som gjorts av Riksrevisionen och dess föregångare Riksrevisionsverket och Riksdagens revisorer och som berört Naturvårdsverkets tillsynsvägledning. Vi har även använt en rapport från OECD om svensk miljöpolitik och svenskt miljöarbete och en granskning av miljötillsynen i Sverige från EU-nätverket IMPEL. Vidare har vi tagit del av skrivelser och tidningsartiklar om kommuners, länsstyrelser och Naturvårdsverkets syn på tillsynsvägledning.<sup>24</sup> Den bild av vägledningen som framkommer i dessa källor sammanfaller med den bild som denna granskning visat.

## 4.2 Konsekvenser av brist på vägledning

Vägledningens stora betydelse som led i genomförandet av miljöpolitiken belyses bäst av vad som händer då detta led uteblir eller inte fungerar som det ska. I Riksrevisionens intervjuer med företrädare för länsstyrelser och kommuner har dessa pekat på olika konsekvenser som de uppfattar att brist på vägledning leder till. Konsekvenserna presenteras i detta avsnitt.

### 4.2.1 Varierande lagtolkningar

Företrädare för länsstyrelser och kommuner har uppgett att när det inte finns ställningstaganden eller riktlinjer från Naturvårdsverket att luta sig emot när man ska fatta beslut, tar man själv ställning till hur en viss regel ska tolkas. Resultatet blir ofta att det uppkommer variationer i tolkningarna och i de beslut som fattas på grundval av tolkningarna. Länsstyrelser och kommuner menar att det därmed finns risk att kvaliteten i tolkningarna och i besluten blir bristfällig.

---

<sup>24</sup> Samtliga källor finns redovisade i kapitel 1 i denna rapport.

Företrädare för länsstyrelser och kommuner anser att det måste finnas variationer i tolkningar och beslut utifrån förhållandena i enskilda fall. Men man menar samtidigt att det finns variationer som är mindre önskvärda. Sådana kan t.ex. bero på att olika innebörd läggs i ord eller att en lagtext tolkas utifrån olika värderingar. Variationer kan också vara resultatet av att olika intressen gör sig påminda, exempelvis företag, miljöorganisationer eller enskilda personer. En ytterligare anledning, som framförts, är att kompetensen att bedöma rättsläget är olika. Tillsynshandläggare känner kanske inte till rättsfallen och deras relevans för de egna besluten. Kompetensen kan variera kraftigt, särskilt mellan kommuner. Det är få kommunala tillsynsmyndigheter som har egen miljöjuridisk expertis eller resurser att anlita sådan.

#### 4.2.2 *Osäkerhet om vad som gäller*

Företrädare för länsstyrelser och kommuner har framhållit att olika tolkningar av lagar och regler på olika ställen i landet skapar osäkerhet bland företag och enskilda, vilka upplever en bristande förutsägbarhet i tillsynsverksamheten och i den rättsliga behandlingen.

Täktverksamhet<sup>25</sup> har framförts som ett exempel på områden där länsstyrelserna har olika uppfattningar om hur reglerna ska tolkas och där det därmed görs olika bedömningar på olika ställen i landet. Problemen med att olika bedömningar görs är särskilt påtagliga i täktverksamheten, eftersom många av de inblandade företagen i bygg- och anläggningsbranschen har sin verksamhet spridd i hela landet. Enligt företrädare för länsstyrelserna har Naturvårdsverkets vägledning på det här området varit i det närmaste obefintlig.

Länsstyrelser och kommuner har också framhållit att den allmänna osäkerheten kring vad som gäller leder till ett ökat informationsbehov hos allmänhet och verksamhetsutövare. Dessa vänder sig i första hand till de kommunala tillsynsmyndigheterna, vilka i sin tur vänder sig till länsstyrelserna i ökad utsträckning. Länsstyrelser och kommuner menar att så länge inga besked alls kan ges eller beskeden uppenbart är olika, kommer ett sådant informationsbehov att bestå och ta tid i anspråk i en redan pressad resurssituation vid länsstyrelser och kommuner.

---

<sup>25</sup> Täktverksamhet avser t.ex. grustäkter. Täktverksamhet regleras i 9 kap. miljöbalken om miljöfarlig verksamhet.

#### 4.2.3 *Ineffektivt operativt miljöarbete*

Företrädare för länsstyrelser och kommuner har pekat på att brister i den centrala vägledningen leder till ineffektivitet i tillsynen och annat operativt miljöarbete. Varje myndighet måste lägga ned resurser på tolkningar av regler och på utredningar för att komma fram till rimliga och hållbara beslut. Det blir ett mångdubbelarbete som man framhåller inkräktar på de begränsade resurser som finns för miljö- och tillsynsarbetet.

Ett exempel som tagits upp av länsstyrelser och kommuner gäller tillsynen av fordonstvättar. Naturvårdsverket upphävde de allmänna råden för fordonstvättar år 2004, utan att ersätta dem med något nytt allmänt råd. De allmänna råden innehöll konkreta mål och riktlinjer som kunde användas i tillsynsbeslut. Nu måste i stället varje tillsynsmyndighet göra en egen bedömning av vilka krav som ska ställas. Ett annat exempel gäller en handbok om flyktiga organiska ämnen, VOC. Där har ett förslag till en handbok legat hos Naturvårdsverket i två år, men ännu inte publicerats. Det finns heller ingen branschexpert att tillgå när det gäller VOC. Enligt företrädare för länsstyrelserna ställs det många frågor om VOC från kommunala miljöförvaltningar och från företag. Det upplevs som resurskrävande och ineffektivt att det inte finns någon handbok att hänvisa till.

Ett annat effektivitetsproblem som förts fram handlar om att skriftlig vägledning från Naturvårdsverket ofta är sen och ibland kommer flera år efter det att länsstyrelser och kommuner börjat arbeta med en fråga. De måste då själva utarbeta metoder och hitta lösningar på olika problem. Ett exempel som förts fram är vägledningen till deponiförordningen, där vägledningen kom ett år efter det att lagstiftningen börjat gälla. Exempel från naturvårdsområdet är handboken om bildande och förvaltning av naturreservat och handboken om Natura 2000 i Sverige.

#### 4.2.4 *Rättslig prövning: en svår väg att gå*

Det är Naturvårdsverkets inställning att rättspraxis bör utvecklas genom att länsstyrelser och kommuner driver fall till rättslig prövning och att ställningstaganden från verket inte bör föregripa den rättsliga prövningen.

De tillsynsansvariga vid länsstyrelser och kommuner anser dock att rättslig prövning på flera sätt kan vara en svår väg att gå i tillsynsarbetet. En svårighet är osäkerheten om vilka krav som är rimliga att ställa. Denna osäkerhet blir större när det inte finns riktlinjer eller annat stöd från Naturvårdsverket att luta sig mot. De tillsynsansvariga menar att osäkerheten bidrar till att de i viss utsträckning drar sig för att fatta tillsynsbeslut som t.ex. innebär att stränga krav ställs på en verksamhetsutövare och som riskerar att överklagas av verksamhetsutövaren och därmed resultera i rättslig prövning.

En annan svårighet som framförts, och som också bidrar till att man drar sig för att fatta beslut som kan leda vidare till rättslig prövning, är osäkerhet om konsekvenser av utfallet av rättsliga processer, särskilt i fall där vägledning saknas. Om en tillsynsmyndighet "förlorar" i rättsliga prövningar upprepade gånger undergrävs tillit och respekt för tillsynsmyndigheten.

En ytterligare svårighet som företrädare för länsstyrelser och kommuner har framfört är att rättsliga prövningar tar lång tid och är resurskrävande för de enskilda tillsynsmyndigheterna och att de därför drar sig för att fatta beslut som kan leda vidare till rättslig prövning.

De tillsynsansvariga menar att dessa svårigheter sammantaget kan leda till att rättspraxis utvecklas långsamt.

#### 4.2.5 *Branschorganisationernas rekommendationer ersätter myndigheternas*

Avsaknad av eller brister i tillsynsvägledning tycks öka utrymmet för företagens branschorganisationer som i många fall utvecklar egna rekommendationer, riktvärden, normer och standarder. Dessa organisationer har ofta goda resurser och tillgång till god kompetens. Länsstyrelser och kommuner upplever att de ibland har svårt att sätta emot branschens tolkningar. De menar att det är svårt för en enskild myndighet att vara en tillräckligt tung motvikt. I synnerhet kommunerna har understrukit att en sådan motvikt kan behövas, t.ex. i det fall företag försöker spela ut kommuner mot varandra.

Tillsynsansvariga på länsstyrelser och kommuner har också pekat på att rekommendationer från branschorganisationer i vissa fall används som vägledningsmaterial i tillsynen. Ett exempel är en vägledning om klassificering av farligt avfall från branschorganet för avfallsbranschen, Renhållningsverksföreningen. Enligt de intervjuade används denna vägledning av länsstyrelser och kommuner i hela landet. Naturvårdsverket har inte uttalat sig alls, varken om vägledningens innehåll eller om att branschens vägledning används i tillsynen. Ett annat exempel, som framkom i en tidigare granskning från Riksrevisionen (RiR 2005:4) om miljögifter från avfallsförbränningsanläggningar, är den omfattande kunskaps- och vägledningsproduktionen om användning av askor från förbränning. Denna produktion finansieras framför allt av berörda företag.

Det finns också exempel på att branschrekommendationer använts som underlag i rättsliga prövningar, i brist på riktlinjer från Naturvårdsverket.

## 4.3 Efterfrågan på vägledning från länsstyrelser och kommuner

### 4.3.1 Normeringsarbetet påverkar vägledningsbehovet

Länsstyrelser och kommuner har framfört att det är väsentligt att det normeringsarbete som regeringen och Naturvårdsverket ansvarar för håller god kvalitet och tillåter tid till förberedelser inför införandet. Det tar tid att sätta sig in i de nya reglerna och förbereda verksamhetsutövare och andra berörda på kommande förändringar. Man betonar att förändringstakten dessutom är hög på många områden. Men med goda förutsättningar från normeringsarbetet anser länsstyrelser och kommuner att de skulle klara införandet trots den höga förändringstakten. De anser även att med goda förutsättningar från normeringsarbetet skulle behovet av vägledning t.o.m. kunna minska.

Länsstyrelser och kommuner upplever dock att det ofta är en tidspress i normeringsarbetet och att man alltför ofta måste tillgripa "sista-minuten-lösningar". Detta medför att informationen om nya regler till länsstyrelser och kommuner kommer sent och möjligheten till förberedelser blir liten. Naturvårdsverket hinner heller inte med att ge ut vägledning i samband med att de nya reglerna börjar gälla. Genomförandet av EG:s IPPC-direktiv<sup>26</sup> har framförts som exempel på hur tidspress tillsammans med sen information lett till problem.

### 4.3.2 Komplex lagstiftning och hög ambitionsnivå har ökat efterfrågan på vägledning

Länsstyrelser och kommuner har framfört att deras behov av vägledning är stort och i många fall ökande. De har pekat på flera olika orsaker till att efterfrågan på vägledning ökar. Införandet av miljöbalken år 1999 har gjort det operativa miljöarbetet vid länsstyrelser och kommunala miljöförvaltningar mer komplext. Dels har nya områden tillkommit, såsom vatten- och täktverksamhet, dels har principerna om egenkontroll och kunskapskrav införts, som innebär att miljöarbetet i större utsträckning ska situationsanpassas.

Länsstyrelser och kommuner har också framhållit att miljölagstiftningen är i ständig förändring, inte minst via nya EG-regler. Avfallsområdet har nämnts som ett område som under de senaste åren varit utsatt för stora förändringar i lagar och regler, både nationellt och från EU. Ytterligare en faktor som nämnts är att miljöområdet kännetecknas av en hög ambitionsnivå när det gäller att genomföra förbättringar och förändringar med bl.a. kraftigt ökade statliga anslag till vissa ändamål.

---

<sup>26</sup> Svensk förordning som implementerar direktivet: förordning (2004:989) om översyn av vissa miljöfarliga verksamheter.



#### 4.3.3 *Kvaliteten på vägledningen varierar*

Länsstyrelser och kommuner anser att Naturvårdsverkets vägledning skiftar från sakområde till sakområde. Det finns sakområden där vägledningen anses fungera bra och där den i stort motsvarar de behov som länsstyrelser och kommuner har. Men det finns även sakområden där man anser att vägledningen är i det närmaste obefintlig och där man samtidigt upplever ett stort behov av vägledning. Länsstyrelser och kommuner har pekat på att när det finns fungerande vägledning beror det ofta på att det också finns engagerade personer vid Naturvårdsverket, som driver fram vägledning på just det sakområdet.

#### 4.3.4 *Mer konkret vägledning av tillsynen efterfrågas*

De som arbetar med tillsyn vid länsstyrelser och kommuner har uttryckt ett behov av mer konkret, handfast och praktiskt användbar vägledning. Tillsynshandläggarna behöver vägledning till stöd att tolka regler och fastställa rimliga krav på verksamheter. Det dagliga tillsynsarbetet domineras av situationer där handläggarna måste ta ställning till kravnivåer, t.ex. när företag anmäler att de vill göra förändringar i sin verksamhet. Tillsynshandläggarna har framhållit att vägledningen i allt mindre grad uppfyller dessa behov.

Denna fråga togs också upp av EU-nätverket IMPEL i dess granskning av tillsynen i en kommun och på en länsstyrelse i Sverige våren 2005. Mot bakgrund av miljöbalkens ramlagstiftning fann IMPEL att Naturvårdsverkets vägledning var alltför allmän.

Länsstyrelser och kommuner upplever att allmänna råd, handböcker och branschfaktablad blivit färre och att de kommer alltmer sällan. Tidigare utgivna allmänna råd och branschfaktablad uppdateras sällan och är därför i många fall inaktuella. Ibland tas de bort utan att ersättas med nya.

En genomgång som Riksrevisionen gjort och som presenteras i tabell 4.1 visar att de allmänna råden under de senaste fem åren har blivit betydligt färre. År 2005 fanns det drygt hälften så många gällande allmänna råd som år 2000. Under perioden 2000–2005 har 90 allmänna råd upphört att gälla. Av dessa har 13 ersatts med nya versioner och ytterligare 26 nya allmänna råd har tillkommit. Det bör här tilläggas att miljöbalkens införande år 1999 innebar att vissa allmänna råd som hänvisade till den tidigare lagstiftningen upphävdes.

**Tabell 4.1** Naturvårdsverkets allmänna råd under perioden 2000–2005

År	Upphävda AR	Varav ersatta	Nyttillkomna	Antal AR vid årets slut
2000	3	3	5	123
2001	15	2	3	113
2002	39	0	6	80
2003	21	1	7	67
2004	9	6	4	68
2005	4	1	2	67

Källa: Naturvårdsverkets hemsida (2006-01-09).

Riksrevisionen har också gått igenom listan över branschfaktablad som finns på Naturvårdsverkets hemsida. Listan visar att 7 av de totalt 42 branschfaktablads tillkommit efter år 1999, dvs. efter att miljöbalken infördes. Av de 35 som tillkom före år 1999 är 24 stycken från år 1994 eller tidigare.

Länsstyrelser och kommuner menar att den skriftliga vägledningen även har ändrat karaktär. De allmänna råden har blivit mer kortfattade samtidigt som handböckerna blivit mer omfattande men mindre konkreta och därmed mindre praktiskt användbara. Vidare anser man att de allmänna råden i mindre utsträckning innehåller riktlinjer och rekommendationer om tekniska krav. Enligt länsstyrelser och kommuner är riktlinjer ett viktigt stöd som förklarar tillsynsarbetet. De bidrar också till att kravnivåerna blir likformiga i hela landet. Enligt länsstyrelser och kommuner hänvisar Naturvårdsverket till att den tekniska utvecklingen snabbt gör riktlinjer och andra tekniska krav inaktuella och att det därför är olämpligt att ha med sådana i de allmänna råden. Men länsstyrelser och kommuner menar att det borde gå att ha riktlinjer i allmänna råd, eftersom dessa kan uppdateras vid behov.

De tillsynsansvariga har också behov av muntlig vägledning från Naturvårdsverket, särskilt när svårigheter uppstår att tolka hur lagar ska tillämpas i bestämda branscher eller i bestämda fall. Länsstyrelser och kommuner menar att det finns allt färre handläggare med expertkunskaper vid Naturvårdsverket som kan relatera till praktiken i det operativa miljöarbetet. Men möjligheten att få expertstöd från Naturvårdsverket varierar från sakområde till sakområde.

Systemet med branschexperter har också tunnats ut på senare år. När systemet infördes i mitten av 1990-talet fanns ett 20-tal branschexperter. År 2005 finns sju branschexperter kvar.

Företrädare för länsstyrelser och kommuner har framhållit att de vill ha fler konkreta ställningstaganden från Naturvårdsverket, dvs. att verket "vågar

sätta ned foten” och förordar hur vissa regler ska tolkas eller hur man bör bedöma vissa frågor. Det gäller både i den skriftliga och i den muntliga vägledningen. Man menar att Naturvårdsverkets försiktighet och ovilja att ta ställning i många fall leder till ineffektivitet, när varje länsstyrelse eller kommun måste utreda vilken tolkning som bör gälla, och att resultatet blir olika tillämpningar i landet. Länsstyrelser och kommuner hävdar att de också behöver ställningstaganden från Naturvårdsverket som stöd för sina tolkningar och beslut fram till dess att eventuell rättslig prövning slutligen avgör vad som är ”rätt eller fel”.

## 4.4 Naturvårdsverkets och regeringens syn på vägledning

### 4.4.1 *Naturvårdsverkets synpunkter på sin vägledarroll*

I det föregående avsnittet har vi beskrivit hur länsstyrelser och kommuner ser på vägledningen från Naturvårdsverket. Företrädare för Naturvårdsverket är medvetna om de uppfattningar om verkets vägledning som finns på länsstyrelser och kommuner och som i stor utsträckning gäller tillsynsvägledningen. På Naturvårdsverket bekräftar man också att inriktningen av verkets vägledning har ändrats sedan miljöbalken trädde i kraft år 1999, men man anser att det har varit en nödvändig förändring. Miljöbalkens karaktär av ramlagstiftning framhålls som motiv till att vägledningen ska vara mer generell och mindre inriktad på detaljer än tidigare. Naturvårdsverket menar vidare att miljöbalkens införande innebar att nya områden kom att ingå i det som Naturvårdsverket ska vägleda om, t.ex. avfall, naturvård och förorenade områden. Det är därför inte möjligt för Naturvårdsverket att tillhandahålla detaljerad vägledning på alla dessa områden.

Naturvårdsverket menar också att miljöfrågorna ändrat karaktär i och med införandet av miljöbalken och de av riksdagen beslutade miljömålen. Före miljöbalkens införande, när miljöskyddslagen gällde, låg fokus i miljöarbetet på miljöskydd och då främst på punktkällor av utsläpp, t.ex. industrier. Nu ligger fokus på miljömålen och de livsstilsfrågor som påverkar möjligheterna att uppnå miljömålen, dvs. frågor om transporter, energi, bostäder och effektiva kretslopp. Därför ser Naturvårdsverket det som sin uppgift att påverka det regionala och lokala miljöarbetet bort från den ”gamla” inriktningen på punktutsläpp och miljöskyddsfrågor och mot dessa ”nya” frågor. Naturvårdsverket menar att verkets stöd till arbetet på länsstyrelser och kommuner med att utveckla en modell för miljömålsstyrd tillsyn (TIM) är ett exempel på hur verket arbetar i den nya inriktningen.

Naturvårdsverket anser att den stora efterfrågan på vägledning som brukar framföras av länsstyrelser och kommuner är kopplad till det "gamla" området miljöskydd och punktutsläpp. Men det är ett område som både länsstyrelser och kommuner har lång erfarenhet av att arbeta med, menar verket. Därför bör man här kunna hjälpa varandra med råd och stöd, och Naturvårdsverkets vägledande roll kan därmed vara mindre. Naturvårdsverket menar att verket kan bidra till denna kunskapsförsörjning mellan länsstyrelser och kommuner genom att underlätta bildande av nätverk och andra kontaktvägar.

När det gäller de allmänna råden anser Naturvårdsverket att den minskning som skett av antalet allmänna råd sedan år 2000 är en naturlig följd av att ny lagstiftning trädde i kraft (miljöbalken år 1999) och att gammal lagstiftning (bl.a. miljöskyddslagen) samtidigt upphörde att gälla. Allmänna råd som hänvisar till den gamla lagstiftningen måste enligt verket upphävas. Enligt Naturvårdsverket tar det relativt lång tid att skriva allmänna råd och verket har därför inte haft möjlighet att ersätta gamla eller skriva nya allmänna råd på alla relevanta områden under de sex år som gått sedan miljöbalken infördes.

En annan nyhet i och med miljöbalken som i sammanhanget framhålls av Naturvårdsverket är att länsstyrelserna fick ett vägledningsansvar i tillsynsfrågor gentemot kommunerna.

#### 4.4.2 *Regeringen och Naturvårdsverket har uppmärksammat vägledningsbehovet*

Regeringen har uppmärksammat att det finns efterfrågan och behov av mer vägledning, bl.a. i regleringsbrevet för Naturvårdsverket för år 2005.<sup>27</sup>

Också riksdagen har uppmärksammat frågan om Naturvårdsverkets tillsynsvägledning i en utskottsbehandling. Miljö- och jordbruksutskottet konstaterade att regeringen, vid den årliga mål- och resultatdialogen, tagit upp frågan om tillsyn och vikten av vägledning med Naturvårdsverket.<sup>28</sup>

Naturvårdsverket har på verksövergripande nivå uppmärksammat frågan om vägledning. Verket arbetar med att ta fram en samlad plan för vägledningen under tre år framåt. Den första vägledningsplanen kommer att avse åren 2007–2009. Vägledningsplanen ska uppdateras kontinuerligt.

Vid verket bedrivs ett par projekt med anknytning till tillsynsvägledning. Ett av dessa är Branschfaktabladprojektet, som startade under år 2005 och syftar till att revidera äldre och utveckla nya branschfaktablad. Ett annat projekt, Kunskapsförsörjningsprojektet (KFS), har pågått sedan år 2003 och

<sup>27</sup> Vi har beskrivit regerings mål och åiterrapporteringskrav angående tillsynsvägledningen i avsnitt 3.5 i denna rapport.

<sup>28</sup> Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag, 2005/06: MJU3.

avslutades hösten 2005. Syftet med KFS-projektet har varit att ta fram en strategi för kunskapsförsörjningen mellan Naturvårdsverket, länsstyrelserna och kommunerna och därmed bidra till en snabbare, enklare och rättssäkrare tillämpning av miljöbalken. Projektet har behandlat Naturvårdsverkets, länsstyrelsernas och kommunernas roller och ansvar när det gäller utbyte av kunskap, praxis och prejudikat inom miljöbalkens tillämpningsområde.<sup>29</sup>

## 4.5 Framväxt av nya nätverk och strukturer

### 4.5.1 Några alternativa sätt att få vägledning

I de föregående avsnitten har framkommit att det finns en efterfrågan vid länsstyrelser och kommuner på mer konkret vägledning från Naturvårdsverket. Riksrevisionen har under granskningen iakttagit att länsstyrelser och kommuner, när de uppfattar att vägledning från Naturvårdsverket saknas, söker vägledning på andra sätt. I det följande återger vi några exempel.

Ett näraliggande sätt för handläggare att söka vägledning är att fråga varandra internt på en länsstyrelse eller kommun. Men i många små kommuner är det inte möjligt, eftersom man bara har en eller ett fåtal handläggare inom t.ex. tillsynen, med ansvar för ett ofta ganska brett område. En möjlighet som då står till buds är att ta kontakt med handläggare med liknande arbetsuppgifter på andra länsstyrelser och/eller kommuner, mestadels per telefon eller e-post.

Handläggare söker inte sällan vägledning hos branschföreningar. Dessa har ofta expertkunnande och lätt tillgänglig information genom hemsidor eller motsvarande.

Det förekommer också att handläggare vid länsstyrelser och kommuner upprättar nätverk via e-postlistor, där de som deltar ställer frågor och byter "goda exempel" och material med varandra.

På länsnivå finns ofta mer organiserade former för informationsutbyte, där t.ex. länsstyrelserna regelbundet informerar kommunerna i länet om aktuella frågor. Det förekommer också att länsstyrelserna anordnar läns-träffar och gemensamma länsprojekt.

I vissa delar av landet finns samverkansorgan på regional nivå i miljöfrågor. I dessa samverkar region/landsting, länsstyrelse, kommunförbund i länen och länen kommuner i syfte att effektivisera miljö- och hälsoskyddsarbetet och ge stöd till myndigheternas tillsyn.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> PM 2005-10-13, *Genomförande av KFS-projektet*, Naturvårdsverket dnr 190-6964 Rt.

<sup>30</sup> Exempel på regionala samverkansorgan är Miljösamverkan Västra Götaland och Miljösamverkan Sydost (inom Kalmar län).

På nationell nivå har nyligen ett samarbete inletts mellan länsstyrelserna, Miljösamverkan Sverige. Mer om detta följer nedan.

#### 4.5.2 *Miljösamverkan Sverige ska komplettera vägledningen*

Miljösamverkan Sverige (MSS) är ett samarbetsprojekt mellan Sveriges länsstyrelser i frågor med anknytning till miljöbalken<sup>31</sup>. Initiativet till MSS togs av Miljövårdsdirektörernas förening, en nationell kollegial organisation för länsstyrelsernas miljöchefer. Efter diskussioner i föreningen under en längre tid, togs under våren 2004 ett förslag till verksamhetsplan för MSS fram. Hösten 2004 kontaktade Miljövårdsdirektörernas förening Naturvårdsverket med en förfrågan om verket kunde tänka sig att bidra till MSS finansiering, vilket verket ställde sig positivt till. Under hösten 2005 har MSS startat sin verksamhet.

Syftet med MSS är att öka samsynen mellan länsstyrelserna och få en mer enhetlig hantering av tillsynsfrågor. Det ska man göra genom att i projektgrupper bl.a. ta fram informations- och underlagsmaterial och utarbeta handledningar och riktlinjer. MSS avser också att samla och sprida befintligt material av intresse och att anordna kurser och seminarier. MSS beskriver det som att varje länsstyrelse inte ska behöva "uppfinna hjulet varje gång". En utgångspunkt är att insatserna ska vara konkreta, avgränsade och operativt inriktade. MSS betonar att det material som tas fram ska komplettera vägledningen från Naturvårdsverket, inte ersätta den. MSS understryker också att den vägledning man kommer att ta fram enbart utgör en liten del av den vägledning som behövs.

MSS beskrivs som ett informellt samarbete, men har en organisation med bl.a. styrgrupp, projektledare, kansli, arbetsgrupper och budget. Naturvårdsverket bidrar med hälften av finansieringen av MSS och länsstyrelserna själva med den andra hälften.

MSS är noga med att betona att man inte är en myndighet. Det är de medverkande länsstyrelserna som har att svara för myndighetsutövningen. Varje länsstyrelse avgör själv om och hur man vill använda material från MSS.

Inledningsvis kommer MSS verksamhet att vara inriktad på de områden av miljöbalken där Naturvårdsverket är central tillsynsvägledande myndighet. Förutom att bidra med finansiering sitter Naturvårdsverket också med i MSS styrgrupp. Längre fram kan även andra centrala myndigheter med ansvar enligt miljöbalken komma att knytas till MSS, t.ex. Kemikalieinspektionen och Socialstyrelsen.

---

<sup>31</sup> Samarbetet beskrivs i *Miljösamverkan Sverige. Ett samarbetsprojekt inom miljöbalken mellan Sveriges länsstyrelser*: PM 2005-03-30.

## 4.6 Slutsatser

### 4.6.1 Olika syn på vägledningsbehovet

Riksrevisionen konstaterar att en fungerande tillsynsvägledning är ett nödvändigt led i genomförandet av miljöpolitiken. Det gäller "rätt" åtgärder, effektiviteten i arbetet samt likformighet och rättssäkerhet i hela landet.

Riksrevisionen konstaterar vidare att det råder enighet om behovet av mer vägledning inom den del av miljölagstiftning och regelverk där Naturvårdsverket har ett ansvar. Det råder också enighet om att den nuvarande situationen uppvisar problem och brister. Detta framhålls på länsstyrelser och i kommuner, av företag och deras branschorganisationer, liksom av Naturvårdsverket självt.

Det finns dock skilda sätt att tolka situationen och olika syn på hur den kan avhjälpas. Dessa skillnader finns i synnerhet mellan Naturvårdsverket å ena sidan och länsstyrelser och kommuner å den andra. Bland de senare önskar man samstämmigt mer "handfast" vägledning om kravnivåer, konkret tolkning av regelverk och hur en allmänt hållen ramlagstiftning ska tillämpas när det kommer till "detaljer". Det finns en betydande frustration över att man inte fått gehör för detta, trots påpekanden och påtryckningar, trots skrivelser och tidningsartiklar.<sup>32</sup>

Naturvårdsverket å andra sidan menar att miljöbalkens karaktär av ramlagstiftning är en utgångspunkt för länsstyrelser och kommuner att själva göra bedömningar i varje enskilt fall, för att därefter låta rätt eller fel avgöras i rättsliga processer. Verket menar att man inte kan "sätta ned foten" och fatta avgöranden *åt* länsstyrelser och kommuner. Dessutom anser verket att man inte på det sättet kan föregripa den rättsliga processen. Naturvårdsverket menar att verkets vägledning måste ha en mer generell och övergripande karaktär. Den bör rikta in miljöarbetet mot miljömålen och de frågor framtiden ställer. Man vill inte "detaljstyra" verksamheter på kommuner och länsstyrelser.

Det är uppenbart att Naturvårdsverket hittills inte lyckats skapa förståelse för detta synsätt regionalt och lokalt. Synsätten står emot varandra. Det hämmar det nödvändiga utbytet mellan central och regional/lokal nivå och minskar effektiviteten i miljöpolitiken.

En bakgrund till de skilda synsätten står att finna i att kommuner och länsstyrelser befinner sig i en situation där konkreta och praktiska frågor i miljöarbetet hamnar på deras bord och kräver avgöranden. Lagstiftningen ålägger dem att utföra bestämda uppgifter, t.ex. att hantera och besluta i

---

<sup>32</sup> Se bl.a. skrivelse från miljönämnderna i sjuhäradskommunerna till regering, riksdag, Riksrevisionen och Sveriges kommuner och landsting 2005-09-15. Se vidare Dagens samhälle nr 33 och 35 och Miljöaktuellt nr 8-9 2005.

frågor om tillståndsprövning, ändringsanmälningar och uppföljning av tillståndsvillkor liksom information till allmänhet och verksamhetsutövare om nya regler.

Naturvårdsverkets syn har delvis sin bakgrund i hur verkets förutsättningar förändrats, exempelvis genom införandet av miljöbalken och EU-inträdet. Regeringens växande krav på stabs- och uppdragsarbete har pressat samman utrymmet för genomförandeverksamheter såsom tillsynsvägledning. Samtidigt innebar miljöbalkens införande ökade krav på tillsynsvägledningen. Enligt regeringens proposition om miljöbalken<sup>33</sup> ska Naturvårdsverkets roll som tillsynsmyndighet inte bara behållas med miljöbalken utan även stärkas. Verket fick ett ansvar att följa upp att balkens mål uppfylldes. Inslaget av ramlagstiftning förutsatte ett aktivt Naturvårdsverk. I regleringsbrevet för 2005 har regeringen åter understrukit betydelsen av tillsynsvägledning.

Den ändrade inriktning som Naturvårdsverkets syn på sin vägledarroll innebär är en förändring som Naturvårdsverket självt har beslutat. Såvitt Riksrevisionen kan bedöma har inte regeringen gett verket några signaler om en sådan förändring i inriktningen.

Verket befinner sig alltså i dag i en situation där man pressas från två håll: krav uppifrån att lämna mer stöd åt regeringens politikutformande arbete och krav nedifrån på mer praktiskt stöd i politikgenomförande arbete. Med oförändrade resurser förefaller Naturvårdsverket i denna situation ha valt att hålla en lägre profil i vägledningsfrågor.

#### 4.6.2 *Nya nätverk fyller viktig funktion men har oklar status*

Naturvårdsverket menar att ett sätt att lösa problem och brister i vägledningen är att länsstyrelser och kommuner själva tar fram kunskaper och hjälper och vägleder varandra. Som vi beskrivit ovan har detta börjat ske genom tillkomsten av olika nätverk och miljösamverkansorgan.

Företrädare för länsstyrelser och kommuner saknar inte förståelse för att Naturvårdsverket befinner sig i en pressad situation. Men man anser att verket ändå borde lyssna mer på dem när det gäller vilken vägledning som verket borde prioritera och vilka behov som är viktigast i det avseendet. De menar att det är möjligt att göra en gränsdragning mellan vad som ska lösas med central vägledning och vad som bättre kan tas om hand inom olika former av regional och lokal samverkan.

Miljösamverkan Sveriges verksamhet omfattar ännu så länge enbart en mindre del av miljötillsynens område. Den kan därför inte ersätta vägledning från Naturvårdsverket. Det finns dessutom flera skäl att behålla en stark

---

<sup>33</sup> *Miljöbalk prop. 1997/98:45, avsnitt 5.1.26.*



central vägledande instans. Det ökar effektiviteten genom att göra beslut och beslutsvägar både kortare och färre och ger ett viktigt stöd för de operativa myndigheterna, inte minst när man vill gå vidare till de rättsliga instanserna. En stark central vägledande instans är också ett led i att i vissa avseenden skapa likformighet i hela landet. Det bidrar till att genomförandet av miljöpolitiken sker mot gemensamma mål.

Riksrevisionen betraktar Miljösamverkan Sverige som ett positivt bidrag i den situation som har uppkommit. Den har på ett föredömligt sätt tagit på sig ett ansvar för att tillsyn och tillsynsvägledning ska fungera bättre. Men Miljösamverkan är ett i grunden informellt nätverk som inte har tagit över vare sig befogenheter eller beslutskompetens från de enskilda länsstyrelserna eller andra operativa myndigheter.

Riksrevisionens bedömning är att länsstyrelserna genom Miljösamverkan Sverige, liksom andra former av miljösamverkan, kan vara en god hjälp för Naturvårdsverket i dess vägledningsarbete. Men Miljösamverkan bör inte betraktas som en ersättning för Naturvårdsverkets vägledning, utan som ett komplement och faktiskt en utmaning.

#### 4.6.3 *Regeringens ansvar för att utforma Naturvårdsverkets vägledarroll*

Regeringen påverkar eller styr Naturvårdsverkets vägledning på två sätt: dels genom att den utfärdar förordningar som Naturvårdsverket ska arbeta vidare med genom att i sin tur ge ut föreskrifter och på annat sätt vägleda länsstyrelser och kommuner, dels genom att uttrycka generella krav på Naturvårdsverkets vägledning och ge förutsättningar för verket att leva upp till kraven.

Vad gäller det förstnämnda sättet att påverka rollen har Riksrevisionen beskrivit ovan (avsnitt 4.3) hur nya regler från regeringen ibland har utfärdats med mycket knapp marginal fram till att reglerna ska börja gälla. Det har försatt Naturvårdsverket i svåra situationer gentemot de operativa tillsynsmyndigheterna och inverkat negativt på effektiviteten både när det gäller tillsyn och tillsynsvägledning.

Vad gäller det senare sättet att påverka rollen har regeringen i regleringsbrevet för 2005 betonat vikten av tillsynsvägledning. Här återstår dock att följa upp hur Naturvårdsverket i praktiken lyckas hantera motsättningen mellan de operativa tillsynsmyndigheternas förväntningar på praktisk vägledning och verkets förutsättningar och förmåga att leva upp till de faktiska behov som ligger under dessa förväntningar.



## 5 Styrning med anslag – exemplet sanering av förorenade områden

I detta kapitel redovisar Riksrevisionen iakttagelser om tilldelningen av medel för att sanera förorenade områden. Kapitlet inleds med en beskrivning av anslaget och hur det är tänkt att användas. Därefter följer en beskrivning av hur det utvecklats över tiden och hur utbetalningsbegränsningar infördes under året 2003 samt vilka konsekvenser dessa utbetalningsbegränsningar lett till. I ett avslutande avsnitt presenteras Riksrevisionens slutsatser.

### 5.1 Anslaget till sanering av förorenade områden

Anslaget till efterbehandling av förorenade områden är ett av flera sakanslag där Naturvårdsverkets uppgift är att fördela medel i form av bidrag. Andra exempel är stödet till klimatinvesteringsprogram (340 miljoner kronor år 2004 och 50 miljoner kronor år 2005), bidrag till kalkning av sjöar (218 miljoner kronor år 2005), lokala naturvårdsåtgärder (100 miljoner kronor år 2005) och miljöforskning (85 miljoner kronor år 2005). Naturvårdsverkets största sakanslag, *Åtgärder för biologisk mångfald* (1 745 miljoner kronor exkl. kalkning av sjöar), fördelas till största delen till länsstyrelser att användas för investeringar för naturvård och skötsel av skyddade områden m.m.

#### 5.1.1 Mål och villkor

Målet att sanera förorenade områden är ett delmål under miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö*. Regleringsbrevet för Naturvårdsverket anger *Efterbehandling av förorenade områden* som en särskild verksamhetsgren. Enligt regleringsbrevet för år 2005 ska Naturvårdsverket basera sina insatser på analys och prioritering av vad som behöver göras för att förorenade områden ska ha identifierats, undersökts och efterbehandlats i ett perspektiv som sträcker sig fram till år 2050. Länsstyrelserna gör riskbedömningar av sina förorenade områden och lämnar in ansökningar om bidrag till Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket prioriterar ansökningarna nationellt och fördelar anslaget.

Enligt miljöbalken är i första hand den som orsakat en förorening ansvarig för sanering. Tillsynsmyndigheterna (länsstyrelser och kommuner) har uppdraget att driva krav mot ansvariga verksamhetsutövare och markägare. Statliga bidrag till saneringar kan emellertid lämnas i de fall det inte går att

fastställa någon ansvarig enligt miljöbalken eller då den eller de som är ansvariga inte kan betala.

Anslaget ska i första hand användas till från risksynpunkt särskilt angelägna saneringsobjekt (regleringsbrev för år 2004). I förordningen (2004:100 8 §), specificeras de kriterier som ska beaktas vid bidragsprövningen. Ett prioriterat område ska vara "ett direkt hot" mot människors hälsa, naturområden med stora skyddsvärden eller betydande vattenförsörjningsintressen eller innehålla skadliga halter av föroreningar vars bekämpning har hög prioritet i miljöarbetet.

Anslaget ska kunna användas både för undersökningar av områden som bedöms kunna vara förorenade, inklusive inventeringar jämte åtgärdsutredningar, och för själva saneringsåtgärderna. Vid prioriterade objekt där det troligtvis inte finns någon ansvarig verksamhetsutövare kan bidraget användas för en fullständig ansvarsutredning. I vissa fall ska bidrag kunna utgå till en del av ett projekt där ansvarig kunnat fastställas blott till en del.

Inventeringar för att kartlägga "misstänkta" områden genomförs av länsstyrelserna som i sina förvaltningsanslag fått särskilda medel för denna verksamhet.

Efterbehandlingsprojekt är proportionellt sett mycket större och dyrare än projekt som gäller undersökning och utredning. Bidraget ges i allmänhet med upp till 90 % av kostnaderna. Om särskilda skäl finns kan bidrag ges med upp till 95 % av kostnaderna.

Om ansökan gäller efterbehandlingsåtgärder ska länsstyrelsen bl.a. ge ett förslag till huvudman för projektet, vanligen den kommun inom vilken området är beläget. Det är huvudmannen som får stå för de kostnader som inte täcks genom bidraget. Bidraget utbetalas till länsstyrelsen som sedan väljer hur och på vilka villkor utbetalningar till huvudmannen ska ske.

Ramanslaget till sanering infördes 1999. Problemet med förorenad mark var inte nytt, men att statliga pengar nu ställdes till förfogande gjorde det lättare för kommuner att ta itu med ett problem som tidigare varit svårbehandlat. Tidigare bidragsmöjligheter, t.ex. LIP (ett bidrag till lokala miljöinvesteringar som fanns åren 1998–2003) var dåligt avpassade till saneringsprojekt, bl.a. kunde man inte få stöd till undersökningsfasen.

### 5.1.2 *Ett resurskrävande arbete*

Efterbehandling av förorenade områden är ett omfattande, tids- och kostnadskrävande och komplicerat arbete. Att leda och driva projekten ställer stora krav på kommunerna. Regeringen har också framhållit att kunskaps-

uppbyggnad, expertis och teknikutveckling har stor betydelse för att uppnå målen.<sup>34</sup>

Man beräknar att de inventeringar som länen genomför kommer att identifiera 45 000–50 000 förorenade områden, varav omkring 1 500 bedöms tillhöra den högsta riskklassen som i princip prioriteras för de statliga bidragen. För omkring hälften av dessa beräknas inte finnas någon ansvarig, varför saneringen huvudsakligen kommer att bekostas med statliga bidragsmedel. Kostnaderna blir så betydande att med nuvarande storleksordning på anslaget, dvs. omkring en halv miljard per år, kommer det att ta minst 45 år att åtgärda objekten i den högsta riskklassen.<sup>35</sup>

### 5.1.3 Ökande men ojämna anslagsutveckling

Det statliga anslaget har sedan det infördes ökat kraftigt, se diagram 5.1 nedan. År 1999 var anslaget 40 miljoner kronor och år 2005 hade det vuxit till 541 miljoner kronor, varav dock högst 442 miljoner kronor fick användas.

I regleringsbrevet för år 2005 sägs att en del av anslaget kan användas inte bara för länsstyrelsernas inventerings-, utrednings- och prioriteringsarbete utan även för tillsyn över förorenade områden. Denna tillsyn är dock inte inriktad mot de av staten finansierade projekten utan mot projekt där man funnit en ansvarig som finansierar projektet. Syftet har varit att minska det framtida behovet av bidragsfinansiering.

Naturvårdsverkets uppgift är inte bara att bedöma ansökningar, prioritera och väga objekten, betala ut medel samt göra de kontroller som måste göras. Verket ska även vara allmänt pådrivande och ge den regionala och lokala nivån stöd och vägledning i det komplicerade undersöknings- och saneringsarbetet. Länsstyrelserna ska stödja de kommunala huvudmännen och samtidigt ha en kontrollerande roll. Dessa kringverksamheter på central och regional nivå ska i princip bekostas inom ramen för myndigheternas förvaltningsanslag och inte genom medel från anslaget. År 2001 avsattes emellertid 16,2 miljoner kronor extra till länsstyrelserna för administration av och stöd till saneringsprojekt. Beloppet ökade till 20 miljoner kronor året därpå och överfördes samtidigt till länsstyrelserna som ett särskilt sakanslag (anslag 32:1 utgiftsområde 18). Detta motsvarar ca en och en halv tjänst på varje länsstyrelse. Tilldelningen är lika stor till alla länsstyrelser, oberoende av antalet saneringsprojekt i respektive län.

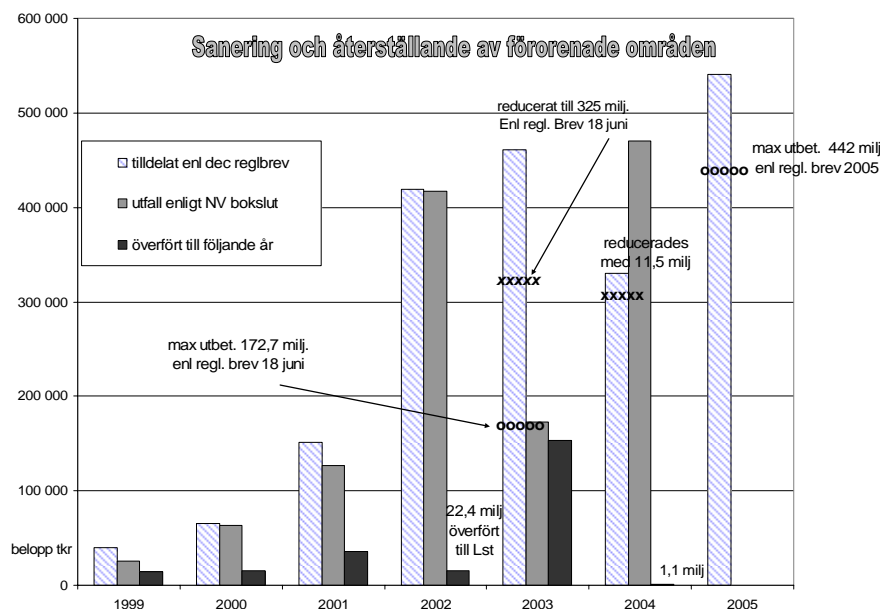
Diagram 5.1 visar vissa påfallande oregelbundenheter. Anslaget har inte ökat i jämn takt. År 2003 kan iakttas en stark nedgång i utbetalade medel. Tilldelad summa enligt regleringsbrevet i december 2002 och ännu enligt

<sup>34</sup> Skr. 2003/04:141: *Sanering och återställning av förorenade områden – resultatredovisning*. (4.4).

<sup>35</sup> Skr. 2003/04:141: (4.4).

regleringsbrevet den 24 april 2003, var 461 miljoner kronor. I ett tredje regleringsbrev daterat den 18 juni, efter vårpropositionen, hade anslaget skurits ned till 311 miljoner kronor samtidigt som regeringen påbjöd en ytterligare utgiftsbegränsning på 153 miljoner kronor. Utbetalade medel under året stannade därför på en i sammanhanget blygsam summa: 173 miljoner kronor. Skälen som angavs var av statsfinansiell art. På hösten beviljades sedan för år 2004 318 miljoner kronor samtidigt som anslags-sparandet på 154 miljoner kronor kunde utnyttjas. För år 2005 har 541 miljoner kronor beviljats, dock med den restriktionen att högst 442 miljoner kronor får användas under året.

Diagram 5.1 Utveckling av anslag 34.4 och använda medel



Utgifterna under anslaget kan delas upp på dels inventering, undersökning och utredning, dels åtgärdsprojekt. Därutöver har en mindre del (ett par procent) använts till kunskapsuppbyggnad, informationsspridning och konsultkostnader. Inledningsvis har undersökningsandelen varit stor. Fortfarande har många län inte på allvar kommit i gång med själva saneringsåtgärderna, vilka drar betydligt större kostnader men som samtidigt inte berör lika många områden. Dock har åtgärdsandelen ökat från 46 % år 1999 till 79 % eller 329 miljoner kronor år 2002. Neddragningarna år 2003 drabbade i första hand åtgärdsprojekten, vilka det året kom att stå för 77 miljoner kronor, dvs 45 %.

## 5.2 Neddragningen av anslaget 2003

### 5.2.1 Uppbyggnadsfasen

Anslaget till sanering av förorenade områden infördes 1999 och trappades upp utan att en motsvarande organisation fanns etablerad för att sätta pengarna i arbete. Sanering av förorenade områden i större skala var i stort en ”ny” verksamhet för både Naturvårdsverk, länsstyrelser och kommuner. På Naturvårdsverket föranledde uppgiften en särskild resurssamling, och på länsstyrelserna engagerades de personer som inom tillsynen haft ansvar för förorenade områden. Kompetens såväl för att genomföra inventeringar och undersökningar som för att driva saneringsprojekt fick byggas upp ute i landet. Denna process utvecklades inte – och kunde knappast utvecklas – i den takt som bidragsmedlen ökade. Den grupp som på Naturvårdsverket arbetade med tillsynsvägledning för förorenade områden (4 personer) fick därvid också rollen som nationell samordnare och administratör. Utöver uppgiften att hantera bidragen skulle denna också ge stöd åt saneringsprojekten.

Våra besök på länsstyrelser och kommuner har bekräftat att det är fråga om ett nytt verksamhetsområde, man söker sig fram. Projekten lovar spin-offeffekter dels av ekonomiskt slag lokalt, dels i form av kunskap, kompetens och ökat lokalt miljömedvetande.

I synnerhet åtgärdsprojekten är för de flesta kommuner ekonomiskt mycket stora. Visserligen får kommunen bidrag men den måste också satsa egna medel. Kommunerna förbereder projekten genom förhandlingar med konsulter, byggledare, laboratorier m.fl. För att utföra själva arbetena upphandlas entreprenörer med ofta fleråriga kontrakt, i många fall på EU-nivå. Entreprenörerna själva binder upp sig långsiktigt, bygger upp erfarenhet och kapacitet i form av maskiner och annan dyrbar utrustning.

### 5.2.2 Effekterna av neddragningen år 2003

Fram till juni år 2003 fördelade Naturvårdsverket bidrag till saneringsprojekt som föreslagits av länsstyrelserna. Efter anslagsminskning och utgiftsbe-gränsning som meddelades i regleringsbrevet den 18 juni gick Naturvårdsverket de första dagarna i juli ut med muntlig information till länsstyrelserna, om de nya ekonomiska ramarna. Den informationen nådde ut efter det att många projekt som beviljats pengar startat upphandlingsförfarandet eller redan avslutat det. Verket meddelade avsikten att under sommaren göra en genomgång av vilka utbetalningar eller delar av utbetalningar som kunde skjutas upp till efter årsskiftet 2003/2004.

Det råd Naturvårdsverket kunde ge länsstyrelserna i de fall man ville rädda angelägna projekt, var att pröva möjligheten att omfördela medel mellan projekt. Den möjligheten var dock i regel begränsad eftersom antalet åtgärdsprojekt ännu var litet. I det fall andra projekt fanns kunde dessa dessutom i sin tur vara uppbundna i överenskommelser och avtal med t.ex. delvis ansvariga medfinansiärer. Att överföra pengar från den snävare undersökningsramen till åtgärdsramen var i regel otillräckligt.

I drabbade kommuner lyckades man i de flesta fall begränsa de extrakostnader som tilldelningsstoppet med nödvändighet medförde i omförhandlingar med entreprenörer och andra berörda. Informationsinsatser fick genomföras där tidigare utlovade åtgärder togs tillbaka. Intervjuade har särskilt pekat på karaktären av kedjereaktion främst genom att entreprenörer i sin tur engagerat underleverantörer och dessutom ofta avstått från andra arbeten som nu gått dem ur händerna. Många hade investerat i utrustning och kompetens. Skadeståndskrav hade mycket väl kunnat bli aktuella men undveks ändå i de aktuella fallen.

Företrädare för länsstyrelser och kommuner har också påpekat konsekvenser som var mer djupgående än de omdisponeringar som hastigt fick genomföras. Regeringens kraftiga och snabbt genomförda reduktion och utgiftsbegränsning uppfattades som en motsägelsefull styrsignal. Anslagsutvecklingen hade signalerat en avsevärd satsning. Nu uppfattade man att detta togs tillbaka med andra handen. Den första signalen påbjöd en långsiktig lokal uppbyggnad av organisation och resurser, den sågs som en uppmaning att binda upp sig för många år framåt. Den andra signalen försatte dem som svarat på den första i allvarligt trångmål. Lokala och regionala företrädare framhåller att skadeverkningarna av regeringens anslagshantering även innefattade långsammare metodutveckling och kunskapsuppbyggnad och därmed en fördyring av projekten. Själva sättet att genomföra begränsningarna ansågs också vara av betydelse. Man uppfattade inte att regeringen gjort vad den kunnat för att förutse, förebygga och begränsa de skadliga effekterna.

Begränsningsbeskedet ledde till starka reaktioner på flera länsstyrelser och i berörda kommuner. Naturvårdsverket redovisar att man under årets senare hälft registrerat viss oro. Några större efterbehandlingsprojekt fick skjutas upp och mängden aktiviteter ute i landet minskade. I några fall vågade inte längre kommuner gå in som huvudmän.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Naturvårdsverkets årsredovisning för år 2003, s. 37.



### 5.2.3 *Inte en isolerad händelse*

Plötsliga förändringar av tilldelade medel till Naturvårdsverket har inträffat även vid andra tillfällen. Ett exempel företrädare för verket anfört gäller anslaget för biologisk mångfald under år 2005. Här upphävdes tidigare utbetalningsbegränsningar samtidigt som bemyndigandet för markanskaffningar som skulle betalas nästa år drogs in. Naturvårdsverket fick därmed ”på ett bräde” över 400 miljoner kronor i anslagssparande att utnyttja innan året var slut. Följden av det sena beslutet blev att verket fick lägga ned mycket stora insatser för att på kort tid genomföra ytterligare markåtkomstaffärer.

## 5.3 **Slutsatser**

I Riksrevisionens årliga rapport 2005 framfördes kritiska synpunkter på hur regeringen under pågående budgetår ändrat verksamhetens inriktning och de finansiella villkoren för vissa myndigheter.<sup>37</sup> I rapporten gavs dessutom några exempel på hur regeringen genom utgiftsbegränsningar och andra inskränkningar i utbetalningarna gett myndigheterna ändrade styrsignaler. Riksrevisionen framhöll att myndigheterna har behov av fasta spelregler, planeringstrygghet och långsiktighet, men att detta slags handlande medför ryckighet i det interna styrnings- och planeringsarbetet.

Företrädare för Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet har beskrivit konsekvenserna av utgiftsbegränsningarna av anslaget till efterbehandling av förorenad mark under år 2003 som relativt obetydliga. Man har framhållit det faktum att projekt ”bara” blev uppskjutna, men inte inställda. Projektens långsiktighet skulle i sig göra dem mer motståndskraftiga mot tillfälliga svängningar.

Riksrevisionen ifrågasätter inte den statsfinansiella nödvändigheten av att göra besparingar på statsbudgeten år 2003, men vill peka på att indragningarna fick negativa konsekvenser för möjligheterna att uppnå de miljöpolitiska målen med saneringsverksamheten på lång sikt. De dubbla styrsignalerna har lokalt betytt oro och tvivel över det statliga engagemanget och de långsiktiga avsikterna med anslaget till förorenad mark.

Saneringsverksamheten var år 2003 – och är fortfarande i dag – inne i ett uppbyggnadsskede. Det lokala engagemanget är avgörande för att uppnå långsiktiga resultat. Det gäller att bygga upp kunskaper, utveckla metoder och tekniker. Förutsägbarheten blir en central faktor. Det måste finnas en tillit till vilka spelregler som gäller på lång sikt och till att det statliga engagemanget även fortsättningsvis kommer att bestå, om det lokala engagemanget ska fortleva.

---

<sup>37</sup> Riksrevisionens årliga rapport 2005, s 19–20.

Såväl själva omfattningen av de medel vilka hölls inne som själva sättet att genomföra åtgärden – under löpande verksamhetsår, med kort varsel och utan att söka förutse, förebygga och begränsa skadeverkningarna – fick därmed negativa återverkningar på det långsiktiga genomförandet av miljöpolitiken.

## 6 Sammanfattande slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat regeringens styrning av Naturvårdsverket i tre avseenden:

- *Uppgift:* Balansen mellan politikutformning och politikgenomförande.
- *Vägledarroll:* Vägledning av regionala och lokala myndigheter.
- *Anslagshantering:* Tilldelning av anslag exemplifierat med sanering av förorenade områden.

Detta kapitel innehåller sammanfattande slutsatser av granskningen. Slutsatserna återknyter till revisionsfrågorna som presenterades i kapitel 1. Avslutningsvis redovisar Riksrevisionen sina rekommendationer till regeringen.

### 6.1 Politikutformning och politikgenomförande

En stor del av Naturvårdsverkets verksamhet är inriktad på understöd av regeringens arbete med att utforma miljöpolitiken. Det stigande antalet regeringsuppdrag och uppdrag med internationell anknytning pekar på att detta är resultatet av en längre tids utveckling. Man kan tala om en pågående rollförskjutning för Naturvårdsverkets del.

Eftersom Naturvårdsverkets förvaltningsanslag i stort sett varit konstant har förskjutningen pressat tillbaka verkets arbete med att genomföra miljöpolitiken, dvs. normering, vägledning, olika former av bidragsfördelning till operativa verksamheter ute i landet m.m. Exakt vilka konsekvenserna blivit för miljöpolitikens genomförande är svårt att fastställa eftersom återföring av kunskap, uppföljning och utvärdering av genomförandet snarare haft sporadisk än systematisk karaktär.

#### *Slutsatser*

Regeringens omfattande uppdragsstyrning av Naturvårdsverket och den ökande mängden stabsuppgifter har försvårat verkets agerande som styrande och verkställande myndighet. Genomförandeuppgifterna har blivit fler, samtidigt som resursutrymmet minskat i takt med att även uppdrag och stabsuppgifter blivit fler. Varken regeringen eller Naturvårdsverket har tagit ställning till vad som är en lämplig balans mellan politikutformande och -genomförande verksamhet på verket. Överblicken över tillströmningen av

regeringsuppdrag till Naturvårdsverket är svag. Målstyrningen har fått minskat utrymme eftersom uppdrag och stabsuppgifter tenderar att detaljstyra verket.

## 6.2 Rollen som vägledare

Länsstyrelser och kommuner har uppfattat en minskning och försämring av Naturvårdsverkets vägledarroll. De efterfrågar mer vägledning – och mer handfast och konkret vägledning. För dem motsvarar inte Naturvårdsverkets vägledning behoven. De vill ha en vägledning som ökar effektiviteten i det lokala och regionala miljöarbetet och som möjliggör en likformig rättstillämpning över landet. Även Naturvårdsverket självt menar att förändringar skett i verkets vägledning, men hävdar att behoven förändras och att nya vägar måste prövas.

Det har växt fram informella nätverk och stödstrukturer som ett svar på kommuners och länsstyrelsers vägledningsbehov, t.ex. Miljösamverkan Sverige.

### *Slutsatser*

Den centrala vägledningen av tillsyn och övrigt miljöpolitiskt arbete har inte fungerat på ett effektivt sätt. Kommuner och länsstyrelser upplever stora luckor och brister i Naturvårdsverkets vägledning. Verket hävdar att dessa luckor och brister åtminstone delvis förklaras av en förskjutning i de faktiska vägledningsbehoven, vilka kan vara andra än de som kommuner och länsstyrelser upplever. Naturvårdsverket har inte förmått skapa förståelse för sitt synsätt hos länsstyrelser och kommuner. Klyftan mellan central och lokal/regional nivå vad gäller synen på behovet av vägledning inverkar negativt på effektiviteten i miljöarbetet.

Riksrevisionen anser att de informella strukturer för vägledning som uppstått till följd av upplevda luckor och brister har en positiv inverkan på miljöpolitikens genomförande. Dessa kan emellertid inte ersätta en central instans med ett av regeringen fastställt mandat att vägleda.

## 6.3 Tildelning av anslag

Regeringen införde under år 2003 utgiftsbegränsningar i två steg för anslaget till efterbehandling av förorenade områden. Riksdagen hade beviljat 461 miljoner kronor men av detta fick Naturvårdsverket bara använda 173 miljoner kronor. Information om utgiftsbegränsningen lämnades till Naturvårds-

verket i juni och vidarebefordrades sedan till länsstyrelserna. Med mycket kort varsel fick planerade arbeten ställas in, tecknade kontrakt upphävas m.m.

### *Slutsatser*

Effekterna av utgiftsbegränsningarna blev inte bara att planerade projekt fick skjutas upp. Ryckigheten i anslagshanteringen undergrävde dessutom tilliten hos lokala och regionala aktörer till regeringens vilja att satsa långsiktigt på området och skapa de förutsättningar som krävs för att genomföra saneringsprojekt. Effektiviteten i genomförandet av miljöpolitiken blev lidande. ”Spelreglerna” blev svåra att förstå och planeringen kortsiktig. Ryckig anslagshantering har förekommit även i andra fall där Naturvårdsverket hanterar stora medel.

## **6.4 Har regeringens styrning gett Naturvårdsverket goda förutsättningar?**

Den övergripande revisionsfrågan i granskningen är i vilken utsträckning regeringens styrning av Naturvårdsverket ger goda förutsättningar att genomföra miljöpolitiken, om styrningen i denna mening är effektiv och ger genomslag för politiken. Riksrevisionen anser att i vissa väsentliga avseenden har styrningen inte gett sådana förutsättningar.

Regeringsuppdrag och ”stabsarbete” ger goda förutsättningar för att genomföra miljöpolitiken blott inom bestämda gränser. De får inte resursmässigt tränga ut genomförandeuppgifter eller försvåra målstyrningen. Detta tenderar de emellertid att göra i Naturvårdsverkets fall. Ryckig anslagshantering har också försvårat för Naturvårdsverket att långsiktigt uppnå de miljöpolitiska målen.

När det gäller vägledning, däremot, förefaller de problem Riksrevisionen iakttagit i större utsträckning falla tillbaka på Naturvårdsverket och hur verket har uppfattat sin roll och kommunicerat den till länsstyrelser och kommuner. Men dessutom har utrymmet för Naturvårdsverket att ge vägledning minskat genom att regeringen låtit stödet till politikutformning växa till en så stor del av verkets arbete.

Samtidigt som regeringen låtit detta ske har den i regleringsbrevet för år 2005 riktat verkets uppmärksamhet på nödvändigheten att satsa på tillsynsvägledning. Riksrevisionen välkomnar detta förtydligande men anser – givet det krympande resursutrymmet för att ge vägledning – att Naturvårdsverket behöver regeringens stöd för att balansera de olika kraven på verket mot varandra.

Regeringen kan dessutom bidra till att skapa bättre förutsättningar för vägledningen genom att i synnerhet i planeringshänseende förbättra arbetet med normering och implementering av EG-direktiv.

## 6.5 Riksrevisionens rekommendationer

Regeringen bör

- skaffa överblick och kontroll över tillströmningen av regeringsuppdrag till Naturvårdsverket samt principiellt ta ställning till vad som är en lämplig balans för verket mellan politikutformande och politikgenomförande uppgifter.
- klarlägga Naturvårdsverkets roll som central tillsynsvägledare samt beakta vilka konsekvenser uppkomsten av informella nätverk för ömsesidigt stöd m.m. får för den centrala tillsynsvägledningen.
- göra riskbedömningar av vilka konsekvenser förändringar av Naturvårdsverkets finansiella villkor under löpande verksamhetsår kan få för de långsiktiga möjligheterna att uppnå miljöpolitiska mål.

# Bilaga 1

## Referenser

### **Riksdag och regering**

- Prop. 1986/87:99 *Ledning av den statliga förvaltningen.*
- Prop. 1997/98:45 *Miljöbalk.* Bet. 1997/98:JoU20. Rskr. 1997/98:278.
- Prop. 1997/98:145 *Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige.*  
Bet. 1998/99: MJU6 *Miljöpolitiken.* Rskr. 1998/99:18.
- Prop. 2000/01:130 *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier.*  
Bet. 2001/2002: MJU3. Rskr. 2001/02:36.
- Prop. 2002/03:117 *Ett samhälle med giffria och resurssnåla kretslopp.*  
Bet. 2003/04: MJU04. Rskr. 2003/04:13.
- Prop. 2004/05:150 *Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag.*  
Bet. 2005/06: MJU3. Rskr. 2005/06:49.

- Regeringens skrivelse 2001/02:50 *Hållbara Sverige – uppföljning av åtgärder för en ekologiskt hållbar utveckling.*
- Regeringens skrivelse 2001/02:172 *Nationell strategi för hållbar utveckling.*
- Regeringens skrivelse 2001/02:173 *En samlad naturvårdspolitik.*
- Regeringens skrivelse 2003/04:129 *En svensk strategi för hållbar utveckling – ekonomisk, social och miljömässig.*
- Regeringens skrivelse 2003/04:141 *Sanering och återställning av förorenade områden – resultatredovisning.*
- Regeringens skrivelse 2004/05:173 *En nationell strategi för havsmiljön.*

Regleringsbrev för Naturvårdsverket för åren 2003–2006.

- SOU 1983:39 *Politisk styrning – administrativ självständighet.*  
(Förvaltningsutredningen)
- SOU 1985:40 *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning.*
- SOU 1991:32 *Naturvårdsverkets uppgifter och organisation.*
- SOU 1997:15 *Det svåra samspelet – Resultatstyrningens framväxt och problematik.* Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen av Stefan Lindström, Peter Ehn och Göran Sundström.
- SOU 1997:54 *Ministern och makten – Hur fungerar ministerstyre i praktiken?* Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen av Anders Lindbom.
- SOU 2004:100 *Tillsyn. Förslag om en tydligare och effektivare tillsyn.*
- SOU 2005:104 *Sverige och tsunamin – granskning och förslag.*

## **Författningar**

*Regeringsformen* (1974:152).  
*Lagen* (1996:1059) om statsbudgeteten.  
*Miljöbalk* (1998:808).  
*Förordning* (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken.  
*Förordning* (2001:512) om deponering av avfall.  
*Förordning* (2001:1096) med instruktion för Naturvårdsverket.  
*Förordning* (2004:100) om statsbidrag till åtgärder för utredning och efterbehandling av förorenade områden.  
*Förordning* (2004:989) om översyn av vissa miljöfarliga verksamheter.

*Rådets direktiv 96/61/EG av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (Integrated Pollution Prevention and Control – IPPC-direktivet).*  
*Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000, ramdirektivet för vatten.*  
*Konvention om långväga gränsöverskridande luftföroreningar, SÖ 1981:1.*  
*Protokollet om flyktiga organiska ämnen, SÖ 1993:4.*

## **Naturvårdsverkets handböcker och rapporter m.m.**

Naturvårdsverket: *Handläggning av ärenden om miljöstraffavgift.*  
Handbok 2001:1 med allmänna råd, utgåva 4.  
Naturvårdsverket: *Operativ tillsyn.* Handbok 2001:4.  
Naturvårdsverket: *Kalkning av sjöar och vattendrag.* Handbok 2002:1.  
Naturvårdsverket: *Prövning av täkter.* Handbok 2003:1 med allmänna råd.  
Naturvårdsverket: *Bildande och förvaltning av naturreservat.*  
Handbok 2003:3.  
Naturvårdsverket: *Tillståndsprövning och anmälan avseende miljöfarlig verksamhet.* Handbok 2003:5.  
Naturvårdsverket: *Natura 2000 i Sverige.* Handbok 2003:9 med allmänna råd.  
Naturvårdsverket: *Deponering av avfall.* Handbok 2004:2 med allmänna råd till förordningen (2001:512) om deponering av avfall och till 15 kap. 34 § miljöbalken (1998:808).  
Naturvårdsverket: *Företsättningar för den operativa tillsynen enligt miljöbalken – uppföljning och utvärdering,* rapport 5209, juni 2002.  
Naturvårdsverket: *Tillsyn och miljömål – en idésamling. Tillsyn enligt miljöbalken som är styrd av miljö kvalitetsmålen.* Rapport 5267, mars 2003.  
Naturvårdsverket: *Svensk miljö tillsyn 2002 – Sveriges erfarenheter av arbete med rekommendationen om införande av minimikriterier för miljö tillsyn. Rapportering enligt rekommendationens punkt VIII.*  
Rapport 5274, april 2003.  
Naturvårdsverket: *Modell för tillsyn styrd av miljö kvalitetsmålen. Timprojektet.* Rapport 5347, december 2003.



- Naturvårdsverket: *Naturvårdsverkets internationella arbete*, rapport 5355, februari 2004.
- Naturvårdsverket: *Metoder i kommunal och regional tillsyn. En inventering*. Rapport 5363, mars 2004.
- Naturvårdsverket: *Genomförande av tillsyn enligt miljöbalken. En intervjustudie om kommunala miljö- och hälsoskyddsinspektörers arbete vid inspektioner*. Rapport 5369, maj 2004.
- Naturvårdsverket: *Part och tillsynsvägledare – hur gick det? Utvärdering av hur Naturvårdsverkets arbete som part i tillståndsprövningar och med tillsynsvägledning påverkat tillämpningen av miljöbalkens hänsynsregler*. Dnr: 739-3861-04 Rt, april 2005.
- Naturvårdsverket: *Genomförande av KFS-projektet*, Dnr 190-6964 Rt, PM 2005-10-13.
- Naturvårdsverket: Årsredovisning för åren 2003 och 2004.
- Naturvårdsverkets hemsida: [www.naturvardsverket.se](http://www.naturvardsverket.se). Information om organisation, personal, branschfaktablad m.m.
- Länsstyrelserna och Naturvårdsverket: *Tillsynsvägledning enligt miljöbalken – vad är det?* Folder om tillsynsvägledning.
- Tillsyns- och föreskriftsrådet: *Vad är ToFR?* Folder.
- Tillsyns- och föreskriftsrådet: Protokoll från rådets möten under åren 2004 och 2005.
- Tillsyns- och föreskriftsrådet: *Riktlinjer och rutiner för tidigt samråd vid framtagande av föreskrifter, allmänna råd, handböcker och annat vägledningsmaterial för myndigheter med regler under miljöbalken*.
- Tillsyns- och föreskriftsrådet: *Samsyn kring frågan om jävsförhållanden i kommunerna. Rekommendation från Tillsyns- och föreskriftsrådet*. December 2004.
- Tillsyns- och föreskriftsrådet: *Utvärdering av tillsyns- och föreskriftsrådets verksamhet*. FBA november 2002.
- Tillsyns- och föreskriftsrådet: Årsredovisning för år 2004.

## Övrigt

- Christensen, Jonas: *Tillsynsvägledning, vad är det? Om länsstyrelsernas ansvar för att ge vägledning i kommunernas operativa tillsyn enligt miljöbalken*. Ekologen Miljöjuridik, 2004.
- Dagens Samhälle: *Vi får inte tillräckligt stöd i vår miljötillsyn och Miljökvalitetsmålen ska styra vägledningen*. Artiklar i nr 33 resp. nr 35, 2005.
- Dreber, Agneta: *Vem kan segla förutan vind – vet skepparen vart hon skall styra*. Utdrag ur Förändra i staten – Tio inlägg om statsförvaltningen idag och imorgon, Statens förnyelsefond 1996.
- Ekonomistyrningsverket: *Informella kontakter i samband med regleringsbrev och årsredovisningar – En studie för att utveckla mål- och resultatstyrning i staten*. Rapport 1999:19.
- Elander, Malin: *Relationen regeringen – förvaltningsmyndigheterna, sedd ur ett konstitutionellt perspektiv*. Stockholms Universitet, Statsvetenskapliga institutionen, VT 1993.

- Impel Review Initiative (IRI): *Review of the County Administrative Board of Stockholm and Public Health Committee of the Municipality of Södertälje, Sweden, 7–11 March 2005.*
- Larsson, Torbjörn: *Regeringen och dess kansli.* Studentlitteratur, 1986.
- Miljöaktuellt: *Tillsynsvägledning värd namnet och Visst behöver vägledningen bli bättre.* Artiklar i nr 8–9, 2005.
- Miljövårdsdirektörernas förening: *Miljösamverkan Sverige. Ett samarbetsprojekt inom miljöbalken mellan Sveriges länsstyrelser.* PM 2005-03-30.
- Molander, Per, Nilsson, Jan-Eric, Schick, Allen: *Vem styr? – Relationen mellan regeringskansliet och myndigheterna.* SNS författningsprojekt 2002.
- OECD: *Environmental Performance Reviews – Sweden.* 2004.
- Ragnemalm, Hans: *Regeringen och förvaltningsmyndigheterna. Synpunkter på verkledningskommitténs grundlagstolkning.* Artikel i *Förvaltningsrättslig Tidskrift* 1986.
- Renhållningsverksföreningen: *Vägledning – klassificering av farligt avfall.* Rapport 2004:07.
- Riksdagens revisorer: *Producentansvarets betydelse i avfallshanteringen.* Rapport 1998/99:11.
- Riksrevisionen: *Miljögifter från avfallsförbränning – hur fungerar tillsynen?* RiR 2005:4.
- Riksrevisionsverket: *Förvaltningspolitik i förändring. En kartläggning och analys av regeringens styrning av statsförvaltningen.* RRV 1996:50.
- Riksrevisionsverket: *Naturvårdsverkets tillsynsvägledning – fallet PCB i fogmassor.* RRV 2003:3.
- Schäder, Göran: *Regeringen styr riket och är ansvarig inför riksdagen – något om skillnaden mellan konstitutionellt och politiskt ansvar.* Utdrag ur *Festskrift till Hans Ragnemalm, Juristförlaget* 2005.
- Skrivelse om tillsynsvägledning, från miljönämnderna i sju häradskommunerna till regering, riksdag, Riksrevisionen och Sveriges kommuner och landsting. 2005-09-15.
- Sterzel, Fredrik: *Kontrollmakten i 1974 års svenska författning.* Utdrag ur *Svensk Juristtidning*, årg. 1973. December 1988, häfte 10.
- Svenska Petroleum Institutet: *Biltvättanläggningar. Rekommendationer till medlemsföretagen angående god praxis för konstruktion och drift av biltvättanläggningar på bensinstationer för att minimera miljöpåverkan från anläggningarna.* Februari 2005.
- Vifell, Åsa: *Naturvårdsverkets regleringsbrev – ett SMART styrbeslut?* Utdrag ur *Processer i regeringskansliet – sex fallstudier.* Score rapportserie 2001:9.
- Vifell; Åsa: *Enklaver i staten – internationaliseringen av den svenska statsförvaltningen.* Score rapportserie 2002:2.
- Wennergren, Bertil: *Den svenska modellen och grundlagen.* Artikel i *Förvaltningsrättslig Tidsskrift* 3–4/1998.

## Bilaga 2

### Kriterier för fördelning av verksamheter

Följande kriterier har använts för att fördela Naturvårdsverkets verksamhet på politikutformning, politikgenomförande respektive internt stöd. Jämför avsnitt 3.1.1.

**G** = Verksamhet som är...

del av genomförandet av en redan beslutad politik.

- Konkretisering av lagstiftningen, vägledning åt andra utifrån lagstiftningen, fördelning av bidrag och anslag, informera utåt, driva på andra att göra saker, samordna genomförande verksamheter utanför Naturvårdsverket.
- Inriktningen och siktet är inställt "utåt" och "nedåt" mot andra aktörer, länsstyrelser och kommuner m.fl.
- Arbete med att ta fram information och data om miljön räknas som G om detta görs främst som stöd och hjälp till lokalt eller regionalt miljöarbete.

**U** = Verksamhet som är...

del i den process som leder fram till beslut hos regering eller i riksdag, till att politik och målsättningar ses över och förnyas.

- Arbete som sker i anslutning till att propositioner lagts eller skall läggas. Hit räknas de flesta regeringsuppdrag men även arbetet inom EU med att få fram lagstiftning och direktiv. Hit räknas också övrigt internationellt arbete i samband med konventioner och överenskommelser. Övrig verksamhet som "servar" regeringens politikutformande process men som inte är "reglerad" som regeringsuppdrag eller missioner till EU.
- Inriktningen och siktet är inställt "uppåt" mot regeringens behov.
- Arbete med att ta fram information och data om miljön räknas som U om detta görs främst som ett underlag för regeringen eller om det är dikterat av krav i internationella konventioner m.m.

**I** = Verksamhet som är...

internt stödarbete av typ ledning, planering, ekonomi- och IT-stödfunktioner, lokal- och intendenturservice, bibliotek, arkiv, personal och kompetensutveckling och interna utvecklingsprojekt.



## Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se

2003	2003:1	Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
2004	2004:1	Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styr prioriteringarna?
	2004:2	Förändringar inom kommittéväsendet
	2004:3	Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen
	2004:4	Den statliga garantimodellen
	2004:5	Återfall i brott eller anpassning i samhället – uppföljning av kriminalvårdens klienter
	2004:6	Materiel för miljarder – en granskning av försvarets materielförsörjning
	2004:7	Personlig assistans till funktionshindrade
	2004:8	Uppdrag statistik <i>Insyn i SCB:s avgiftsbelagda verksamhet</i>
	2004:9	Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård
	2004:10	Bistånd via ambassader – en granskning av UD och Sida i utvecklingsarbetet
	2004:11	Betyg med lika värde? – en granskning av statens insatser
	2004:12	Höga tjänstemäns representation och förmåner
	2004:13	Riksrevisionens årliga rapport 2004
	2004:14	Arbetsmiljöverkets tillsyn
	2004:15	Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen
	2004:16	Premiepensionens första år
	2004:17	Rätt avgifter? – statens uttag av tvingande avgifter
	2004:18	Vattenfall AB – Uppdrag och statens styrning
	2004:19	Vem styr den elektroniska förvaltningen?
	2004:20	The Swedish National Audit Office Report 2004
	2004:21	Försäkringskassans köp av tjänster för rehabilitering
	2004:22	Arlandabanan <i>Insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt</i>
	2004:23	Regelförenklingar för företag
	2004:24	Snabbare asylprövning
	2004:25	Sjukpenninganslaget – utgiftsutveckling under kontroll?
	2004:26	Utgift eller inkomstavdrag? – Regeringens hantering av det tillfälliga sysselsättningsstödet
	2004: 27	Stödet till polisens brottsutredningar
	2004:28	Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag
	2004:29	Kontrollen av strukturfonderna
	2004:30	Barnkonventionen i praktiken
2005	2005:1	Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite
	2005:2	Tillväxt genom samverkan?
	2005:3	Arbetslöshetsförsäkringen – kontroll och effektivitet
	2005:4	Miljögifter från avfallsförbränningen – hur fungerar tillsynen
	2005:5	Från invandrapolitik till invandrapolitik
	2005:6	Regionala stöd – styrs de mot ökad tillväxt?

- 2005:7 Ökad tillgänglighet i sjukvården? – *regeringens styrning och uppföljning*
- 2005:8 Representation och förmåner i statliga bolag och stiftelser
- 2005:9 Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem
- 2005:10 Samordnade inköp
- 2005:11 Bolagiseringen av Statens järnvägar
- 2005:12 Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – *intention och praktik*
- 2005:13 Riksrevisionens årliga rapport 2005
- 2005:14 Förtidspension utan återvändo
- 2005:15 Marklösen *Finns förutsättningar för rätt ersättning?*
- 2005:16 Statsbidrag till ungdomsorganisationer – *hur kontrolleras de?*
- 2005:17 Aktivitetsgarantin – *Regeringen och AMS uppföljning och utvärdering*
- 2005:18 Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna
- 2005:19 Rätt utbildning för undervisningen *Statens insatser för lärarkompetens*
- 2005:20 Statliga myndigheters bemyndiganderedovisning
- 2005:21 Lärares arbetstider vid universitet och högskolor – *planering och uppföljning*
- 2005:22 Kontrollfunktioner – *två fallstudier*
- 2005:23 Skydd mot mutor *Läkemedelsförmånsnämnden*
- 2005:24 Skydd mot mutor *Apoteket AB*
- 2005:25 Rekryteringsbidrag till vuxenstuderande –*uppföljning och utbetalningskontroll*
- 2005:26 Granskning av Statens pensionsverks interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:27 Granskning av Sjöfartsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:28 Fokus på hållbar tillväxt? *Statens stöd till regional projektverksamhet*
- 2005:29 Statliga bolags årsredovisning
- 2005:30 Skydd mot mutor *Banverket*
- 2005:31 När oljan når land –*har staten säkerställt en god kommunal beredskap för oljekatastrofer?*
- 2006 2006:1 Arbetsmarknadsverkets insatser för att minska deltidsarbetslösheten